



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
ELEANOR SHARPSTON
esitatud 13. septembril 2012¹

Kohtuasi C-364/11

**Mostafa Abed El Karem El Kott
Chadi Amin A Radi
Hazem Kamel Ismail
versus**

Bevándorlási és Állampolgársági HivatalENSZ Menekültügyi Főbiztosság (menetlusse astuja)

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Fővárosi Bíróság (Ungari))

Direktiiv 2004/83/EÜ — Tingimused, millele peavad vastama pagulasseisundit taotlevad kolmandate riikide kodanikud või kodakondsuseta isikud — Palestiina päritoluga kodakondsuseta isikud, kes on kasutanud UNRWA abi — Fraaside „[k]ui kõnealune kaitse või abi on mingil põhjusel lakanud” ning „õigus käesolevast direktiivist tulenevatele hüvitistele” tähendus

1. Euroopa Kohtul palutakse taas tõlgendada direktiivi 2004/83/EÜ² (millega sisuliselt võetakse EL õigusse üle Genfi 28. juulil 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni artikli 1 jaotis D)³ artikli 12 lõike 1 punkti a seoses fraasiga „käesolevast direktiivist tulenevatele hüvitistele”, millele on õigus Palestiina pagulastel, kes on saanud kaitset või abi UNRWA-lt,⁴ kui „kõnealune kaitse või abi on mingil põhjusel lakanud”.

2. Küsimused mõlema fraasi tõlgendamise kohta tõstatati esmakordselt – peaaegu identses sõnastuses – kohtuasjas Bolbol.⁵ Ent selles kohtuasjas ei olnud taotleja *saanud* kaitset ega abi UNRWA-lt, enne kui ta lahkus Gaza sektorist, et taotleda varjupaika Ungaris (tema nõue põhines *õigusel* kaitsele või abile). Euroopa Kohus ei pidanud seetõttu vajalikuks käsitleda tingimusi, mille puhul võib pidada kaitset või abi mingil põhjusel lakanuks, ega direktiivist tulenevate hüvitiste – millele sellise lakkamise tõttu tekib õigus – laadi.

1 — Algkeel: inglise.

2 — Nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/83/EÜ miinimumnõuete kohta, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada pagulase või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatus, ja antava kaitse sisu kohta (ELT 2004, L 304, lk 2; ELT eriväljaanne 19/07, lk 12). See on käesolevaks ajaks asendatud 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 (ELT 2011, L 337, lk 9), millega ei ole tehtud muudatusi peamistesse käesolevas asjas asjakohastesse sätetesse.

3 — Genfis 28. juulil 1951 alla kirjutatud konventsioon (*Recueil des traités des Nations Unies*, 189. kd, lk 150, nr 2545 (1954), edaspidi „konventsioon”).

4 — Palestiina pagulasi Lähis-Idas toetav ÜRO abiorganisatsioon. UNRWA volitusi pikendati viimati kuni 30. juunini 2014 ÜRO Peaassamblee 10. detsembri 2010. aasta resolutsiooniga 65/98.

5 — 17. juuni 2010. aasta otsus kohtuasjas C-31/09: Bolbol (EKL 2010, lk I-5539).

3. Ent oma ettepanekus kohtuasjas Bolbol ma käsitlesin neid kahte küsimust. Asjakohane ajalooline ja õigusloomeline taust on suuresti ära toodud selles ettepanekus ning nimetatud kohtuasjas tehtud otsuses – kordan siinkohal ainult võtmesätteid. Samuti viitan ma nende kahe küsimuse osas, mis on jälle Euroopa Kohtu ees, oma analüüsile, mille esitasin kohtuasjas Bolbol. Jällegi kordan ma sellest vaid niipalju, kui pean vajalikuks.

Võtmesätted

4. Konventsiooni artikli 1 jaotise A lõike 2 esimeses lõigus määratletakse „pagulane” isikuna, 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. Konventsiooni artikli 1 jaotis D sätestab:

„Konventsiooni ei kohaldata isikule, keda kaitseb või abistab ÜRO asutus või allasutus, välja arvatud pagulaste ülemkomissar [edaspidi on „ÜRO asutus või allasutus” asemel kasutatud täpsemat vastet „ÜRO organ või agentuur” ja „ÜRO Pagulaste Ülemkomissar” asemel täpsemat vastet „ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet”].⁶]

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.” [Täpsustatud tõlge]

6. Tasub märkida, et prantsuse keeles, mis on konventsiooni teine autentne keeleversioon, kõlab teise lause viimane osa „*ces personnes bénéficieront de plein droit du régime de cette convention*” („sellised isikud on automaatselt õigustatud kasutama käesoleva konventsiooni režiimi”).

7. Konventsiooni sõnastust kajastades on direktiivi artikli 2 punktis c määratletud „pagulane” kui „kolmanda riigi kodanik, kes põhjendatud kartuse tõttu rassilise, usulise, rahvusel, poliitilistel vaadatel 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”.

6 — Puudub vaidlus selle üle, et fraas „ÜRO asutus või allasutus, välja arvatud ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet” on tegelikult alates 1958. aastast viidanud pelgalt UNRWA-le. Sel aastal lõpetas tegevuse teine selline asutus või allasutus, mis üldse oli kunagi andnud kaitset ja abi pagulastele (ÜRO Korea Ülesehitusamet – UNKRA). Seega, kui ei ole märgitud teisiti, kasutan mõisteid „ÜRO organ või agentuur, välja arvatud ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet” ja „UNRWA” võrdväärtetena. Samuti puudub vaidlus selle üle, et UNRWA-d ei loodud selleks, et anda ning ta ei ole ka kunagi andnud Palestiina pagulastele „kaitset”. Tal ei ole võimalik anda muud kui „abi”. Seetõttu kasutan pigem „UNRWA abi” kui „UNRWA kaitse ja abi”.

8. Direktiivi artikli 12 lõige 1, mis paikneb III peatükis (Pagulaseks kvalifitseerumine), kajastab konventsiooni artikli 1 jaotist D. Selles sätestatakse:

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

- a) ta jääb Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise 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 isikute positsioon oleks kooskõlas ÜRO Peaassamblee asjaomaste resolutsioonidega lõplikult paika pandud, on neil isikutel *ipso facto* õigus käesolevast direktiivist tulenevatele hüvitistele; [Täpsustatud tõlge]^[7]

[...]”.

9. Samuti võib olla abiks silmas pidada järgmisi sätteid, milles on määratletud artikli 12 lõike 1 punkti a toimimise kontekst.

10. Direktiivi IV peatükis (Pagulasseisund) paikneva artikli 13 kohaselt tuleb pagulasseisund anda kolmanda riigi kodanikule või kodakondsuseta isikule, kes vastab II peatüki (Rahvusvahelise kaitse taotluste hindamine) ja III peatüki (Pagulaseks kvalifitseerumine) kohaselt pagulase nõuetele. Hindamise osas nõuab artikkel 4, et taotluste läbivaatamine toimuks individuaalsetel alustel, võttes arvesse suurt hulka asjakohaseid fakte, mida taotleja peab tõendama.

11. Direktiivi V peatükk käsitleb alust täiendava kaitse saamiseks ning VI peatükk täiendava kaitse seisundit. Artiklis 18 nähakse ette sellise seisundi andmine kolmanda riigi kodanikule või kodakondsuseta isikule, kellel on õigus sellele kaitsele kooskõlas II ja V peatükiga. Täiendava kaitse nõuetele vastava isiku määratlus artikli 2 punktis e sarnaneb pagulase määratlusele, ent erineb sisuliselt selles osas, et (teatava rühma liikmeks olemisest tuleneva) tagakiusamise põhjendatud kartuse kriteeriumi asemel on kriteeriumiks reaalne oht kannatada tõsist kahju (üksikisikuna).

12. Direktiivi VII peatükk (artiklid 20–34) sätestab rahvusvahelise kaitse sisu (nii pagulasseisundi kui ka täiendava kaitse seisundi puhul), piiramata konventsioonis sätestatud õigusi (artikli 20 lõiked 1 ja 2). Artikli 21 lõikes 1 nõutakse, et liikmesriigid austaksid tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtet kooskõlas oma rahvusvaheliste kohustustega. Üldiselt on kaitse sisu sama nii pagulasseisundi kui ka täiendava kaitse seisundi puhul. Peamine erinevus puudutab elamislubade ning reisidokumentide andmist, mille puhul pagulasseisundist tulenevad suuremad õigused.⁸

Faktilised asjaolud, menetlus ja eelotsuse küsimused

13. Põhikohtuasi puudutab kolme Palestiina päritolu kodakondsuseta isikut, kes pagesid Liibanonist, kus nad olid elanud pagulaslaagrites, milles UNRWA osutas sellist abi nagu haridus ja tervishoid ning hädaabi- ja sotsiaalteenused, ning saabusid Ungarisse, taotledes seal pagulasseisundit.

7 — Ehkki teise lause viimase tingimuse ingliskeelses versioonis korraldatakse sõna-sõnalt konventsiooni sõnastust (asendades vaid sõna „konventsiooni” sõnaga „direktiivi”), kasutatakse prantsuskeelses tekstis erinevat formuleeringut: „*ces personnes pourront ipso facto se prévaloir de la présente directive*” („need isikud võivad *ipso facto* tugineda käesolevale direktiivile”). Kohtuistungil selgitas komisjoni esindaja, et tahe oli sõnastada kõik direktiivi keeleversioonid konventsiooni ingliskeelse versiooni alusel – ning nii ongi direktiivi artikli 12 lõike 1 punkti a teise lause prantsuskeelne versioon sarnasem ingliskeelsele versioonile kui seda on konventsiooni artikli 1 jaotise D teine lõik.

8 — Muud erinevused seoses juurdepääsuga tööturule, tervishoiuteenustele ja integratsioonivahenditele on nüüdseks kõrvaldatud direktiiviga 2011/95, viidatud 2. joonealuses märkuses.

14. Mostafa Abed El Kareem El Kott elas eelotsusetaotluse kohaselt Ein el-Hilweh laagris. Ta töötas väljaspool laagrit, kuid teenis liiga vähe, et oma perekonda ülal pidada, ning hakkas laagris alkoholi müüma. Seejärel põletasid rühmituse Jund el-Sham sõdalased tema maja maha ning ähvardasid teda. Ta lahkus laagrist ning põgenes Liibanoni, kus ta oli kindel, et ta leitakse üles. Ungaris ei tunnustanud Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (Migratsiooni- ja kodakondsusamet, edaspidi „BAH”) teda pagulasena, kuid määras tema suhtes tagasi- ja väljasaatmise keelu.

15. Chadi Amin A Radi elukoht, Nahr el Baredi laager hävis Liibanoni sõjaväeüksuste ja islami rühmituse Fatah vaheliste kokkupõrgete käigus. Hävisid ka tema perekonna eluase ja ettevõtte. Kuna lähedal asuvas Baddawi laagris ei olnud piisavalt ruumi, peatus ta koos vanemate ja õdede-vendadega Tripolis ühe tuttava juures. Liibanoni sõdurid aga solvasid neid, vägivaltsesid nende kallal, vahistasid neid ebaseaduslikult, piinasid ja alandasid neid. Mõistes, et palestiinlastena ei ole neil mingeid õigusi, lahkus Radi koos isaga Liibanonist. Jällegi ei ole BAH teda pagulasena tunnustanud, ent on määranud tema suhtes tagasi- ja väljasaatmise keelu.

16. Hazem Kamel Ismail elas koos oma perega Ein el-Hilweh laagris. Rühmituste Fatah ja Jund el-Sham vaheliste kokkupõrgete käigus tahtsid äärmuslased kasutada tema maja katust. Kui ta keeldus, siis teda ähvardati ja peeti vaenlase käsilaseks. Kuna tal ei olnud võimalik üheltpki organisatsioonilt kaitset paluda, lahkus ta koos perekonnaga Beirutisse. Nad ei tundnud end aga ka seal turvaliselt ja põgenesid Ungarisse. Ta on esitanud Palestiina Rahvusliku Komisjoni töendi selle kohta, et nad pidid Ein El-Hilweh laagrist lahkuma turvalisuse kaalutlustel ja äärmuslike islamistide ähvarduste tõttu, ning fotod oma rüüstatud majast. BAH ei tunnustanud Kamel Ismaili pagulasena, ent andis talle koos perekonnaga täiendava kaitse seisundi.

17. Kohtuistungil kinnitati, et Abed El Kareem El Kotti, A Radi ja Kamel Ismaili taotluste menetlemisel kohtles BAH neid tavaliste pagulasseisundi taotlejatena, vaatas nende taotlused läbi vastavalt direktiivile 2005/85⁹ ning asus seisukohale, et nad ei vasta direktiivi 2004/83 artikli 2 punktis c sätestatud kriteeriumidele. Seega peab ta neid isikuteks, kes kuuluvad direktiivi isikulise kohaldamisalasse, kuid kellel ei ole õigust pagulasseisundile tulenevalt ühestainsast asjaolust, et nad said varem UNRWA abi ning enam seda ei saa.

18. Kõik kolm on esitanud kaebuse Fővárosi Bírósági (Budapesti linnakohus), vaidlustades BAH keeldumise tunnustada neid pagulasena. Põhikohtuasjas on astunud menetlusse ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet, edaspidi „UNHCR”).

19. Fővárosi Bíróság soovib eelotsust järgmistes küsimustes:

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

- 1) tähendavad direktiivist tulenevad hüvitised isiku pagulasena tunnustamist või üht kahest direktiivi kohaldamisalasse kuuluvast kaitsevormist (pagulasena tunnustamine ja täiendava kaitse andmine) vastavalt liikmesriigi valikule või ei tähenda ühtegi neist automaatselt, vaid üksnes direktiivi isikulisesse kohaldamisalasse kuulumist?
- 2) toob agentuuri abi või kaitse lakkamise endaga kaasa viibimine väljaspool agentuuri tegutsemise territooriumi, agentuuri tegevuse lõpetamine, selle agentuuri poolse kaitse või abi võimaluse lõppemine või võib selle kaasa tuua ka isiku tahtest sõltumatu oluline või objektiivne takistus, mille tõttu isik, kellel on õigus kaitsele või abile, ei saa seda taotleda?”

20. Esimene küsimus on sõna-sõnalt identne sama kohtu poolt kohtuasjas Bolbol esitatud kolmanda küsimusega; teine küsimus on sisuliselt identne nimetatud kohtuasjas esitatud teise küsimusega.

9 — Nõukogu 1. detsembri 2005. aasta direktiiv 2005/85/EÜ liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta (ELT 2005, L 326, lk 13).

21. Kirjalikud seisukohad on esitanud Kamel Ismail, UNHCR, Belgia, Prantsusmaa, Rumeenia, Saksamaa, Ungari ja Ühendkuningriigi valitsus ning Euroopa Komisjon, kes kõik olid esindatud kohtustungil 15. mail 2012. Abed el Kareem el Kotti ja A Radi kirjalikud seisukohad saabusid 18 päeva pärast Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 23 teises lõigus sätestatud kahekuulise tähtaja möödumist. Seetõttu need tagastati. Nende advokaat ei vastanud kutsele osaleda kohtustungil.

Hinnang

Sissejuhatus

22. Minu ettepanekus kohtuasjas Bolbol lähenesin ma tõstatatud küsimustele, vaadeldes kõigepealt konventsiooni tõlgendamist ning seejärel kandes selle tõlgenduse üle direktiivile, et vastata eelotsusetaotluses esitatud küsimustele.¹⁰

23. Kõigepealt tuletasin ma konventsioonist rea peamisi põhimõtteid. Lühidalt:

- kõik tõelised pagulased väärivad kaitset ja abi;
- ümberasustatud palestiinlastele tuleb võimaldada erikohtlemist ja -tähelepanu;
- UNRWA abi saajad ei või taotleda pagulasseisundit UNHCR-i pädevusalas;
- ent neil, kelle suhtes kohaldub artikli 1 jaotise D teine lause, on õigus konventsiooniga ette nähtud soodustustele, mitte et nende suhtes pelgalt lakkaks väljajätus konventsiooni kohaldamisalast;
- tingimust, et abi peab olema lõppenud, ei saa tõlgendada nii, et see paneks sellised isikud lõksu UNRWA piirkonda, nii et neil on võimatu taotleda pagulasseisundit mujal kuni ajani, mil Palestiina küsimus on lahendatud ning UNRWA on oma tegevuse lõpetanud;
- samuti ei anna see igale ümberasustatud palestiinlasele õigust lahkuda vabatahtlikult UNRWA piirkonnast ja taotleda automaatselt pagulasseisundit kusagil mujal;
- artikli 1 jaotise D kahte lauset tuleb lugeda koos, et luua asjakohane tasakaal ümberasustatud palestiinlaste ja muude võimalike pagulaste kohtlemise vahel.¹¹

24. Seejärel tegin ma neist põhimõtetest teatavad järeldused:

- UNRWA abi saamise ajal ei kuulu ümberasustatud palestiinlane konventsiooni kohaldamisalasse (UNRWA ja UNHCR tegevus ei kattu);
- ümberasustatud palestiinlane, kes ei saa UNRWA abi või kaitset, ei ole sellest kohaldamisalast välja jäetud, vaid teda tuleb kohelda nagu kõiki teisi pagulasseisundi taotlejaid (universaalne kaitse; UNRWA ja UNHCR tegevus ei kattu);
- ümberasustatud palestiinlane, kes sai UNRWA-lt abi, kuid ei saa seda abi enam mingil põhjusel vastu võtta, ei ole enam konventsiooni kohaldamisalast välja jäetud (universaalne kaitse).

10 — Euroopa Kohus käsitles ainult direktiivi tõlgendamist, ent tegi seda selliselt, et tagada konventsiooni, teiste ELTL artikli 78 lõikes 1 viidatud asjakohaste lepingute ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta põhimõtete järgimine (vt punktid 36–38 ja seal viidatud kohtupraktika). ELTL artikli 78 lõige 1 nõuab, et varjupaigaga seotud ühine poliitika peab vastama konventsioonile, selle 1967. aasta protokollile ning (määratlemata) „teistele asjakohastele lepingutele“.

11 — Vt ettepaneku punktid 48–56.

See, kas tal on õigus konventsiooni soodustustele, sõltub põhjustest, miks ta ei saa enam sellist abi saada:

- kui põhjuseks on asjaolud, mille üle tal puudub kontroll, on tal automaatselt õigus pagulasseisundile (erikohtlemine ja -tähelepanu);
- kui põhjus on tema tahtest sõltuv, ei saa ta taotleda automaatset pagulasseisundi andmist, kuid ta võib taotleda pagulasseisundit üldises korras (universaalne kaitse; õiglane kohtlemine ja proportsionaalne tõlgendamine).¹²

25. Võttes need kaalutlused üle direktiivi tõlgendamisse, asusin teise ja kolmanda eelotsuse küsimuse osas seisukohale, et

- „abi ja kaitse on lakanud”, kui asjaomane isik ei saa enam – mitte omal tahtel – abi või kaitset, mida ta enne seda sai; ja
- „käesolevast direktiivist tulenevad hüvitised” tähendab pagulasena tunnustamist ja automaatset pagulasseisundi andmist.¹³

26. Tulenevalt käesoleva kohtuasja menetlusest on Euroopa Kohtu käsutuses täielikum hulk seisukohti, mis arendavad edasi kohtuasjas Bolbol esitatuid, võttes arvesse kohtuotsust selles asjas. Pärast uute seisukohtade põhjalikku kaalumist ei ole minu järeldused põhimõtteliselt erinevad neist, millele jõudsin kohtuasjas Bolbol. Seetõttu palun Euroopa Kohtul arvestada minu üksikasjalikku analüüsi selles kohtuasjas. Ühes aspektis on mu seisukoht siiski teataval määral muutunud,¹⁴ ehkki see ei ole aspekt, mis otseselt mõjutaks käesolevatele eelotsuse küsimustele antavaid vastuseid.

27. Minu meelest on kasulik enne nende vastuste taasvaatlemist uurida käesoleva sissejuhatava osa raames seda aspekti ning sõnastada rida teisi kaalutlusi, mille asjakohasus on saanud ilmsemaks käesolevas kohtumenetluses ning mis võivad selgitada minu seisukohtade konteksti. Vastavalt võtan vaatluse alla i) tekstid, millest Euroopa Kohus peaks lähtuma direktiivi artikli 12 lõike 1 punkti a tõlgendamisel, ii) arvamuse, et see säte võib määratleda eraldi pagulaste kategooria, mis on võrreldav artikli 2 punktis c määratletud kategooriaga, iii) olukordade liigid, millest isik võib end leida seoses artikli 12 lõike 1 punktiga a, iv) selles sättes ette nähtud pagulasseisundi välistuse isikulise ja ajalise kohaldamisala (selles aspektis olen oma seisukohta täpsustanud) ning v) küsimuste omavahelise seotuse. Siis piiritlen lühidalt neile küsimustele pakutud vastuste välja ning seejärel käsitlen ükshaaval küsimusi endid.

Asjakohane tekst

28. Euroopa Kohtult taotletakse direktiivi artikli 12 lõike 1 punkti a, konkreetsemalt fraaside „*ipso facto* õigus käesolevast direktiivist tulenevatele hüvitistele” ja „[k]ui kõnealune kaitse või abi on mingil põhjusel lakanud” tõlgendamist. See säte on olemas 22 võrdselt autentse keeleversioonis, mis kahjuks ei vasta üksteisele sõna-sõnalt, eriti esimese fraasi osas.

12 — Vt ettepaneku punkt 90.

13 — Vt ettepaneku punkt 111. Täielikumalt öelduna tähendavad „hüvitised” direktiivi artikli 12 lõike 1 punktiga a hõlmatud isikute puhul pagulasena tunnustamist, mille tulemusena neil tekib õigus saada ilma lisatingimusteta pagulasseisund.

14 — Vt punkt 52 jj allpool.

29. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei saa ühes keeleversioonis kasutatud liidu õiguse sätte sõnastus olla selle sätte tõlgendamise ainus alus ja sellele keeleversioonile ei saa tõlgendamisel anda eelist muude keeleversioonide ees. Pigem tuleb liidu õigusakti erinevaid keeleversioone tõlgendada ühetaoliselt, ning seega juhul, kui keeleversioonid üksteisest erinevad, peab kõnealust normi tõlgendama vastavalt selle normistiku üldisele ülesehitusele ja eesmärgile, mille osa see sätte on.¹⁵

30. Käesolevas kohtuasjas viitab direktiivi artikli 12 lõike 1 punkt a konventsiooni artikli 1 jaotisele D (selle esimesele lõigule) ning teine lause kordab suuresti viidatud konventsiooni sätte teist lõiku. Konventsioon annab konteksti direktiivile, milles sellele sagedasti viidatakse, aidates nii mõista direktiivi eesmärki ja üldist ülesehitust. Konventsioonist on olemas ainult kaks võrdselt autentset keeleversiooni, inglise ja prantsuse keeles. Ent ka need kaks artikli 1 jaotise D versiooni ei sisalda sõna-sõnalisi vasteid.¹⁶

31. Komisjon on märkinud, et kohtades, kus direktiivi eesmärk on korrata konventsiooni sätteid, pidi tekst kavakohaselt kajastama selle ingliskeelset versiooni.¹⁷

32. Seetõttu näib mulle, et ehkki Euroopa Kohtul on palutud anda direktiivi artikli 12 lõike 1 punkti a tõlgendus, peab ta selle tõlgenduse andmisel viitama konventsiooni artikli 1 jaotisele D. Seda tehes tuleks tal esimeses järjekorras arvestada selle sätte ingliskeelset versiooni, mis võeti aluseks direktiivi vastavale sättele. Ent kuna konventsiooni ingliskeelne ja prantsuskeelne versioon on mõlemad võrdselt autentsed, siis on vaja tagada, et see tõlgendus on kooskõlas ka artikli 1 jaotise D prantsuskeelse versiooniga.

Pagulaste kategooriad

33. UNHCR väitis kohtuistungil, et konventsiooni artiklis 1 oli sätestatud kolm isikute kategooriat, kellele tuleb anda pagulasseisund. Artikli 1 jaotise A kohaselt oli vahetu õigus pagulasseisundi tunnustamisele pagulastel, kes olid arvatud pagulasteks erinevate Teisele maailmasõjale eelnenud ajast pärinevate õigusaktide alusel (edaspidi „ajaloolised pagulased”), ning neil, kes vastasid kriteeriumile „põhjendatud hirm tagakiusamise ees”. Kolmas kategooria, nimelt UNRWA abi saavad Palestiina pagulased, sisaldus artikli 1 jaotises D. Nende õigus sellisele seisundile, ehkki küll reaalne, oli edasi lükatud kuni teatava sündmuse saabumiseni. Järelikult tuleb direktiivi artikli 12 lõike 1 punkti a tema meelest samuti tõlgendada nii, et selles määratletakse isikute kategooria, kellel on õigus edasilükatud pagulasseisundile.

34. Selle seisukoha hindamiseks tuleb kaaluda konventsiooni artikli 1 struktuuri tervikuna, pidades seejuures silmas, et artikli 1 jaotise D teine lõik oli hilisem lisandus, mille eesmärk oli selgitada esimese lõigu kohaldamisala.¹⁸ Konventsiooni artikli 1 sisu kajastatakse, niivõrd kui see on endiselt asjakohane pagulasseisundi taotlustele EL liikmesriikides, direktiivi artikli 2 punktis c ning artiklites 11 ja 12. Ei ole põhjust arvata, et selline ümberkorraldus oli mõeldud muutma struktuurseid suhteid, mis ilmnevad konventsiooni artiklist 1.

35. Artikli 1 jaotises A on tõepoolest ette nähtud kaks pagulaste kategooriat: ajaloolised pagulased ning need, kes vastavad kriteeriumile „põhjendatud hirm tagakiusamise ees”.¹⁹ (Artikli 1 jaotises B, millel on kaasajal kõikjal vaid marginaalne tähendus, mis EL-s hoopiski puudub, on sätestatud teise kategooria määratluse teatavad nüansid.) Artikli 1 jaotises C loetletakse seejärel rida asjaolusid, mille korral

15 — Vt kõige hilisemast ajast 28. juuni 2012. aasta otsus kohtuasjas C-19/11: Geltl (punkt 43 ja seal viidatud kohtupraktika).

16 — Vt eespool punkt 6.

17 — Vt eespool 7. joonealune märkus.

18 — Vt Zimmerman, A. (toim.), *Commentary on the 1951 Convention relating to the status of refugees and its 1967 protocol*, Oxford 2011, lk 543–544.

19 — Vt eespool punkt 4, seda peegeldab direktiivi artikli 2 punkt c. Direktiiv ei hõlma samas esimest kategooriat – eeldatavasti seetõttu, et 2004. aastaks polnud enam võimalik, et „ajaloolised” pagulased taotleksid liikmesriigis pagulasseisundit.

konventsiooni enam ei kohaldata artikli 1 jaotise A tingimustele vastavatele isikutele.²⁰ Artikli 1 viimased kolm jaotist – D, E ja F²¹ – määratlevad isikute kategooriad, kellele konventsiooni „ei kohaldata”. Konventsiooni artiklites 2–34²² sätestatakse seejärel pagulaste seisund, õigused ja kohustused.

36. See ülesehitus on sidus ja selge. On olemas artikli 1 jaotises A määratletud pagulased, kellele konventsiooni (eelkõige artikleid 2–34) kohaldatakse, on olemas need, kellele konventsiooni asjaolude muutumise tõttu enam ei kohaldata (artikli 1 jaotis C), ning on olemas need, kellele konventsiooni ei kohaldata varem eksisteerinud asjaoludest tulenevalt. Viimati nimetatuid on kolm kategooriat, kaks neist (artikli 1 jaotised D ja E) on välistatud nende jooksva olukorra tõttu (kaitse või abi saamine või elukohariigi kodanikega võrdväarse seisundi tunnustamine), kolmas (artikli 1 jaotis F) minevikus aset leidnud asjaolude tõttu (teatavate karistatavate tegude toimepanemine).

37. Ei ole mingit alust arvata, et sättes, mis nagu artikli 1 jaotis D algab sõnadega „Konventsiooni ei kohaldata [...]” määratletakse tegelikult selliste isikute kategooria, kellele konventsiooni kohaldatakse. Selle sätte teine lõik on selgelt mõeldud valgustama asjaolusid, mille korral kaitse või abi saamisel põhinev välistus lakkab, ning nende isikute seisundit, kelle suhtes see on lakanud.

38. Seetõttu ei ole mul võimalik nõustuda väitega, et konventsiooni artikli 1 jaotises D – või direktiivi artikli 12 lõike 1 punktis a, mis algab sõnadega „Kolmanda riigi kodanikku või kodakondsuseta isikut ei tunnustata pagulaseks, kui [...]” – määratletakse pagulaste kategooria. Ent see ei tähenda, et teisest lõigust ei võiks tuleneda neile, kelle suhtes see kehtib, järgnevat õigust pagulasseisundile.

Direktiivi artikli 12 lõike 1 punkti a võimalik mõju

39. Esitatud eelotsuse küsimuste kaalumisel on kasulik selgelt silmas pidada erinevaid olukordi, milles isik võib seoses direktiivi artikli 12 lõike 1 punktiga a olla, ning mida need olukorrad võivad selle isiku jaoks kaasa tuua. Mulle näib, et võimalikud on kolm sellist olukorda.

40. *Esiteks*, kuna artikli 12 lõige 1 algab sõnadega „Kolmanda riigi kodanikku või kodakondsuseta isikut ei tunnustata pagulaseks, kui [...]”, siis võib, kui järgnev tingimus on täidetud, isiku olukorraks seoses artikli 12 lõike 1 punktiga a olla see, et teda „ei tunnustata pagulaseks”.

41. Kui isikut „ei tunnustata pagulaseks” direktiivi tähenduses, siis ta ei saa tugineda sellele instrumendile, et teostada oma õigust saada tunnustatud pagulasena ning seisundile, mis sellisest tunnustamisest tuleneb. Kõik tema taotlused tuleb lugeda vastuvõetamatuteks olenemata sellest, kas ta vastab direktiivi artikli 2 lõike c määratlusele või mitte.

42. Ent ma rõhutaksin, et selline välistus saab hõlmata kõige enam vaid asjaomase isiku õigust *nõuda* pagulasseisundit EL õiguse alusel ning ei mõjuta riigi õigust *anda* selline seisund. Direktiivi artiklis 3 lubatakse liikmesriikidel konkreetselt „kehtestada või säilitada soodsamaid norme otsustamaks, kes vastab pagulase [...] nõuetele”. EL õigusega ei ole mingil viisil vastuolus see, kui liikmesriik annab pagulasseisundi isikule mis tahes asjaoludel.

43. Samuti tuleb silmas pidada, et direktiiv ei reguleeri mitte ainult pagulasseisundit liikmesriikides, vaid ka täiendavat kaitset isikutele, kes on silmitsi reaalse ohuga kannatada tõsist kahju. Sellise kahju hulka kuulub vastavalt artikli 15 punktile c „tõsine ja individuaalne oht tsiviilisiku elule või isikupuutumatusetele juhusliku vägivalda tõttu rahvusvahelise või riigisisese relvastatud kokkupõrke puhul” – see määratlus võib praegu olla eriti kohane seoses Palestiina pagulastega Süürias. Artikli 12

20 — Samad asjaolud on sätestatud direktiivi artiklis 11.

21 — Need kategooriad on vastavalt ette nähtud direktiivi artikli 12 lõike 1 punktides a ja b ning lõikes 2.

22 — Vastavad sisuliselt direktiivi artiklitele 20–34.

lõike 1 punkt a viitab pelgalt pagulasseisundile. See ei välista kellegi suhtes täiendavat kaitset ning samuti ei viidata sätetes, millega on kehtestatud täiendava kaitse välistused (direktiivi artiklis 17), mingil viisil mis tahes ÜRO organilt või agentuurilt kaitse või abi saamisele. Järelikult ei mõjuta artikli 12 lõike 1 punkt a kuidagi õigust täiendavale kaitsele või selle andmist.

44. Lõpuks, olenemata pagulasseisundi välistamisest, peavad liikmesriigid austama tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtet kooskõlas oma rahvusvaheliste kohustustega (direktiivi artikkel 21).

45. *Teine* võimalik olukord on ilmselt see, et isiku pagulaseks olemist ei välistata direktiivi artikli 12 lõike 1 punkti a alusel, kuna selle isiku puhul ei ole nii, et teda „kaitseb või abistab ÜRO organ või agentuur, välja arvatud ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet” konventsiooni artikli 1 jaotise D tähenduses.

46. Kui see on nii – ja mitte enam – siis on selge, et asjaomasel isikul ei ole vahetut ja automaatset õigust pagulasseisundile, vaid ainult õigus, et tema taotlus sellise seisundi saamiseks vaadatakse läbi kohases menetluses:²³ see ei ole enam vastuvõetamatu. Tal on õigus pagulasseisundile ainult juhul, kui sellise menetluse käigus tuvastatakse, et ta vastab direktiivi artikli 2 punktis c sätestatud pagulase määratlusele. Selline oli olukord seoses kohtuasja Bolbol põhikohtuasja taotlejaga, kes ei olnud kunagi kasutanud UNRWA abi.

47. Direktiivi artikli 12 lõike 1 punkti a teise lause (ning konventsiooni artikli 1 jaotise D teise lõigu) puudumisel näiks loogiline järeldada, et isik, kes on lakanud saamast sellist kaitset või abi, on samuti sellises olukorras.

48. Ent selles sättes nähakse ette konkreetne regulatsioon kaitse või abi lakkamise puhuks: „Kui kõnealune kaitse või abi on mingil põhjusel lakanud, ilma et isikute positsioon oleks kooskõlas ÜRO Peaassamblee asjaomaste resolutsioonidega lõplikult paika pandud, on neil isikutel *ipso facto* õigus käesolevast direktiivist tulenevatele hüvitistele”.

49. Sõnadest „*ipso facto* õigus käesolevast direktiivist tulenevatele hüvitistele” või „*ipso facto* õigus saada selle konventsiooniga ette nähtud soodustusi” (või prantsuse keeles „*bénéficient de plein droit du régime de cette convention*”) võib seega tuleneda kolmas võimalus, et isikut, kelle puhul UNRWA abi „on mingil põhjusel lakanud”, tuleb tunnustada pagulasena olenemata sellest, kas ta vastab direktiivi artikli 2 punktis c sätestatud määratlusele või mitte. Siseriikliku kohtu esimene küsimus puudutab konkreetselt just nimelt seda võimalust.

Pagulaseks olemise välistuse isikuline ja ajaline ulatus

50. Kohtuotsusest Bolbol on selge, et isiku pagulaseks olemist ei välistata direktiivi artikli 12 lõike 1 punkti a alusel, kui ta ei ole kasutanud UNRWA abi. Selle sätte teisest lausest on samuti selge, et – vaatamata sellele, kas mis tahes täiendavaid õigusi on või ei ole samuti antud – ei välistata isiku pagulaseks olemist, kui „kõnealune kaitse või abi on mingil põhjusel lakanud, ilma et isikute positsioon oleks kooskõlas ÜRO Peaassamblee asjaomaste resolutsioonidega lõplikult paika pandud”. Seevastu on välistatud sellised isikud, keda UNRWA „kaitseb või abistab”.

51. Vähemalt kaks liikmesriiki – Prantsusmaa ja Ühendkuningriik – väidavad (ning see tulenes kaudselt minu ettepanekust kohtuasjas Bolbol), et see välistus kohaldub ainult niikaua, kui asjaomane isik viibib füüsiliselt UNRWA tegevuspiirkonnas (nimelt Liibanonis, Süürias, Jordaania, Läänekaldal ning Gaza sektoris). Niipea kui isik sellest piirkonnast lahkub, ei ole enam nii, et UNRWA teda

23 — See tähendab vastavalt direktiivi 2004/83 (nüüd direktiivi 2011/95) II peatükile ning direktiivile 2005/85, viidatud eespool 9. joonealuses märkuses.

„kaitseb või abistab” ning tema pagulaseks olemist ei saa järelikult enam välistada. Järeldus, mille ma tegin sellise isiku täpse olukorra kohta, varieerus erinevalt Ühendkuningriigi omast vabatahtliku ja tahtevastase lahkumise mõju osas, ent ma nõustusin tema seisukohaga, mis puudutas välistuse lõppemist.

52. Ma ei pea seda seisukohta enam kaitstavaks, eriti direktiivi ülesehitust silmas pidades. Selleks et EL liikmesriigis pagulasseisundit taotleda, tuleb selles riigis füüsiliselt kohal olla ning seega füüsiliselt mitte viibida UNRWA piirkonnas. Järelikult, kui pelk mitteviibimine UNRWA piirkonnas oleks piisav, et lõpetada direktiivi artikli 12 lõike 1 punkti a esimeses lauses sätestatud välistus, siis ei saaks ühtegi isikut, kes taotleb direktiivi alusel pagulasseisundit, kunagi välistada ning see välistus oleks mõttetu.²⁴

53. Kuna tuleb eeldada, et välistusel on mingi tegelik mõju, siis ei saa see järelikult lakata pelgalt UNRWA tegevuspiirkonnast lahkumise tõttu, olenemata lahkumise põhjusest. Peab olema veel täiendav alus. Selgelt on selline alus olemas, kui abi on lakanud artikli 12 lõike 1 punkti a teise lause tähenduses. Ent tuleb otsustada, kas selles lauses nimetatud direktiivist tulenevad „hüvitised” on piiratud välistuse lakkamisega või tähendavad nad pagulasseisundi andmist, ning samuti võib kaaluda, kas muud sündmused võivad välistuse lõpetada.²⁵

54. Olles kaalunud neid sissejuhatavaid teemasid, vaatlen ma nüüd konkreetsemalt eelotsuse küsimusi.

Eelotsuse küsimused

Küsimuste omavaheline seotus

55. Kaks eelotsuse küsimust on omavahel seotud ning lisaks käsitlevad nad üheainsa lause kahte vastastikuselt sõltuvuses olevat osa. Esimesega küsitakse, mida tähendavad direktiivist tulenevad hüvitised, teise, milline sündmus toob kaasa õiguse neile hüvitistele. Esimesele küsimusele pakutud vastused ulatuvad pelgalt õigusest esitada taotlus pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi saamiseks kuni õiguseni vahetu ja automaatse pagulasseisundi tunnustamisele koos kõikide sellest tulenevate hüvitistega. Teisele küsimusele pakutud vastused ulatuvad mis tahes põhjusel toimunud mis tahes sündmusest, mis viib asjaomase isiku välja UNRWA piirkonnast, kuni ainuüksi UNRWA lakkamiseni või vähemalt sündmuseni, mis muudab ta võimetuks oma kohustusi täitma. On märkimisväärne, et mitme liikmesriigi puhul, kes oma seisukoha esitasid, võib märgata tendentsi tasakaalustada „heldem” vastus ühele küsimusele „vähem heldema” vastusega teisele. Sellest võib järeldada, et vähemalt nende meelest on vastustel omavaheline vastasmõju.

Ettepanud vastuste täpsem piiritlemine

56. Väga üldistatult on oma seisukohad esitanud menetlusosalised pakkunud viit tulemust:

- 1) Õigus saada direktiivist tulenevaid hüvitisi tekib ainult siis, kui UNRWA tegevus lõpetatakse või ta muutub muul põhjusel võimetuks abi andma. Selle ajani on UNRWA abi saajate pagulasseisund täielikult välistatud; pärast seda võivad nad taotleda pagulasseisundit samal moel nagu kõik teised taotlejad.

24 — Paljud kohtud ja asutused kogu Euroopa Liidus on vaeva näinud konventsiooni artikli 1 jaotise D esimeses lõigus sisalduva pagulaseks olemise välistuse tõlgendamise. Kui käesolevas kohtuasjas Prantsusmaa ja Ühendkuningriigi pakutud tõlgendus on õige, siis on need kohtud ja asutused raisanud oma aega sätte tõlgendamisele, mis oli nende menetlustes mittekohalduv.

25 — Vt samuti allpool punktid 80 ja 81.

- 2) Õigus saada direkttiivist tulenevaid hüvitisi tekib ainult siis, kui UNRWA tegevus lõpetatakse või ta muutub muul põhjusel võimetuks abi andma. Kuni selle ajani võivad abi saajad taotleda pagulasseisundit samal moel nagu kõik teised taotlejad, kui nende viibimine väljaspool UNRWA piirkonda on põhjendatud; pärast seda tunnustatakse nende pagulasseisundit automaatselt.
- 3) Õigus saada direkttiivist tulenevaid hüvitisi tekib alati, kui abi saajal ei ole võimalik saada UNRWA abi põhjusel, mis ei allu tema tahtele. Kuni selle ajani on abi saajate pagulasseisund välistatud; pärast seda võivad nad taotleda pagulasseisundit samal moel nagu kõik teised taotlejad.
- 4) Õigus saada direkttiivist tulenevaid hüvitisi tekib alati, kui abi saajal ei ole võimalik saada UNRWA abi põhjusel, mis ei allu tema tahtele. Kuni selle ajani on abi saajate pagulasseisund välistatud; pärast seda tunnustatakse nende pagulasseisundit automaatselt.
- 5) Õigus saada direkttiivist tulenevaid hüvitisi tekib alati, kui abi saajal ei ole olenemata põhjusest võimalik saada UNRWA abi. Kuni selle ajani võivad abi saajad, kui nad on väljaspool UNRWA piirkonda, taotleda pagulasseisundit samal moel nagu kõik teised taotlejad; pärast seda tunnustatakse nende pagulasseisundit automaatselt.

57. Üht lisavõimalust pakub siseriiklik kohus ise: õigus saada direkttiivist tulenevaid hüvitisi võib tähendada kas pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi automaatset tunnustamist vastavalt asjaomase liikmesriigi valikule.

Esimene küsimus – direkttiivist tulenevad hüvitised

58. Minu sissejuhatavatest kaalutlustest tuleneb, et artikli 12 lõike 1 punkt a ei puuduta mingil viisil täiendavat kaitset.²⁶ Ettepanud vastused „direktiivist tulenevate hüvitiste” kohta, millele asjaomastel isikutel on „*ipso facto* õigus” võib järelikult taandada järgimisteks:

- õigus taotleda pagulasseisundit samal moel nagu kõik teised taotlejad; või
- tegelik pagulasseisundi andmine.

59. Jään oma seisukohale, mida ma väljendasin kohtuasjas Bolbol esitatud arvamuse punktides 85–89 ja 103–109, et kõnealune õigus on õigus pagulasseisundiga seotud olemuslikele hüvitistele, mida saab kasutada ainult siis, kui selline seisund on antud. Järelikult neil, kelle suhtes direktiivi artikli 12 lõike 1 punkti a teine lause kehtib, on õigus saada pagulasseisund olenemata sellest, kas nad vastavad artikli 2 punktis c sätestatud määratlusele samal moel, nagu on nõutud teistelt taotlejatelt. Lisaksin juba esitatud kaalutlustele veel järgmised.

60. Esiteks kasutatakse konventsiooni artikli 1 jaotises D mõistet „*ipso facto*” inglise keeles ja „*de plein droit*” prantsuse keeles.²⁷ Sellise selgelt kaalutletud sõnastuse kasutamist ei saa pidada tähtsusetuks. Olenemata tähendusvarjunditest on neist väljenditest selge, et kaitse või abi lakkamine isenesest ja ilma et nõutaks lisatingimuste täitmist, on kõnealuse õiguse aluseks. Kuna mingeid tingimusi ei ole vaja täita selleks, et *taotleda* pagulasseisundit (isegi nõuetele vastamatuim isik võib esitada taotluse, mis jäetakse rahuldamata, välja arvatud juhul, kui taotleja vastab pagulase määratlusele ning ei ole välja jäetud muude sätete alusel), siis peab õigus, mis tekib UNRWA abi lakkamisega, olema midagi enam kui pelgalt õigus sellist seisundit taotleda. See peab olema midagi sellist, mille suhtes muidu kehtiksid teatavad tingimused.

26 — Vt eespool punkt 43.

27 — Vt eespool punkt 32.

61. Teiseks juhiksin tähelepanu direktiivi artikli 12 lõike 1 punkti a teise lause täielikule sõnastusele: „*Kui kõnealune kaitse või abi on mingil põhjusel lakanud, ilma et isikute positsioon oleks kooskõlas ÜRO Peaassamblee asjaomaste resolutsioonidega lõplikult paika pandud, on neil isikutel ipso facto õigus käesolevast direktiivist tulenevatele hüvitistele*”. Tingimust, mida olen kursiiviga rõhutanud, ei tohiks jätta tähelepanuta. Mulle näib, et juhul, kui kaitse või abi lakkab siis, kui seda varem saanute positsioon on sellisel viisil lõplikult paika pandud, ei või nende puhul enam lihtsalt välistada pagulaseks olemist. Sellisel juhul peab neil olema võimalik taotleda pagulasseisundit, kui nad mis tahes põhjusel vastavad artikli 2 punktis c sätestatud määratlusele. Järelikult peab ka vastupidi – kui nende positsioon ei ole sellisel viisil paika pandud (kuid abi on siiski mingil põhjusel lakanud) – nende seisund direktiivi suhtes olema erinev, „direktiivist tulenevad hüvitised” peab tähendama enamat kui pelgalt nende pagulasena tunnustamise mittevälistamist, kui nad vastavad artikli 2 punktile c.

62. Samas on mõeldamatu, nagu Saksamaa ja Ungari valitsus õigesti väidavad, et pelgalt kaitse või abi lakkamise fakt oleks automaatselt aluseks *täielikult tingimusteta* pagulasseisundi tunnustamisele. Selle seisundi suhtes ei ole välistus sätestatud mitte ainult artikli 12 lõike 1 punktis a. Kõige olulisemana välistavad artikli 12 lõiked 2 ja 3 (nagu konventsiooni artikli 1 jaotis F) need, kes on teatavaid tõiseid kuritegusid toime pannud, õhutanud või neis muul viisil osalenud. Lisaks tähendab muutus asjaoludes, mis üldistatult seisneb isiku siirdumises või naasmises riiki, kus tema õigused on piisavad ja kaitstud, vastavalt artiklile 11 või artikli 12 lõike 1 punktile b seda, et ta ei saa või enam ei saa kaitset kui pagulane.²⁸

63. Samuti on selge – vastupidi Rumeenia valitsuse hirmudele –, et automaatne pagulasseisundi tunnustamine ei ole võimalik, st tunnustamine ilma mingi menetluseta, et tuvastada, kas asjakohased tingimused on täidetud.²⁹

64. Järelikult võivad tingimused, mida ei kohaldata tulenevalt UNRWA abi lakkamisest, olla ainult need, mida nõutakse pagulasena tunnustamiseks vastavalt määratlusele direktiivi artikli 2 lõikes c, ning vastavaks õiguseks saab olla ainult pagulasena tunnustamine ilma eraldi vajaduseta tõendada nende tingimuste täidetust. Direktiivist tulenevad hüvitised, millele artikli 12 lõike 1 punktis a viidatakse, on seega need, mis tulenevad pagulasseisundi andmisest.

65. Ent selle seisundi andmise tingimuseks peab endiselt jääma, et see ei oleks isiku puhul välistatud mõne muu direktiivi sättega. Ning vastavalt kohtuotsusele Bolbol peaks abi saaja endiselt tõendama, et ta on tegelikult UNRWA abi kasutanud ning et vastavalt direktiivi artikli 12 lõike 1 punkti a teisele lausele on selline abi lakanud.

66. Lisaksin, et vabastus nõudest tõendada direktiivi artikli 2 punktis c sätestatud tingimuste täitumist ei ole nende suhtes, keda puudutab artikli 12 lõike 1 punkt a, nii liberaalne, kui see võib esmapilgul näida. Artikli 2 punkt c ning artikli 12 lõike 1 punkti a teine lause kattuvad omavahel teataval määral selles, et mõlema puhul on tingimuseks asjaomasel isikul kaitse puudumine. Nagu ma olen märkinud,³⁰ ei ole UNRWA loodud „kaitse” pakkumiseks Palestiina pagulastele ega ole seda ka kunagi teinud. Tal ei ole võimalik pakkuda muud kui „abi”. Lisaks nähtub siseriikliku kohtu poolt seoses tema menetluses oleva kolme taotlejaga esitatud faktilistest asjaoludest, et Liibanoni ametivõimudelt saab vähe kaitset, samuti on äärmiselt ebatõenäoline, et Süüria ametivõimudel on praegu võimalik oma territooriumil pagulasi kaitsta. Lühidalt, paljud artikli 12 lõike 1 punkti a teise lause kohaldamisalasse kuuluvad võivad juba vastata olulisele osale „pagulase” määratlusest artikli 2 punktis c, kuna nad ei saa taotleda oma (kodakondsuse või) varasema alalise elukohariigi kaitset.

28 — Need sätted kajastavad vastavalt konventsiooni artikli 1 jaotisi C ja E.

29 — Vt minu ettepanek eespool 5. joonealuses märkuses viidatud kohtuasjas Bolbol, punkt 94 jj, ning nimetatud kohtuotsuse punkt 52.

30 — Vt eespool 6. joonealune märkus ning <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=87>: „UNRWA [...] ei vastuta laagrite turvalisuse ega avaliku korra eest ning tal puuduvad politsei- ja julgeolekujõud. See kohustus on alati olnud asjaomastel asukohamaa ja muudel ametivõimudel.”

67. See kaalutus kinnitab seisukohta, mida olen juba väljendanud vastusena käesolevas asjas esitatud esimesele küsimusele. Ent pean käsitlema ka mitme liikmesriigi poolt selle seisukoha suhtes esitatud märkimisväärset vastuväidet. Nad väidavad, et kui teataval pagulaste kategoorial lubatakse saada pagulasseisund ilma, et peaks tõendama direktiivi artikli 2 punktis c sätestatud tingimuste täidetust, samal ajal kui teistelt seda nõutakse, tekitab see alusetut diskrimineerimist, mis on vastuolus võrdse kohtlemise põhimõttega.

68. Põhiõiguste harta artiklis 20 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõte nõuab, et sarnaseid olukordi ei käsitletaks erinevalt ja erinevaid olukordi ei käsitletaks ühtemoodi, välja arvatud juhul, kui selline kohtlemine on objektiivselt põhjendatud.

69. Käesolevas asjas tähendab minu ettepanud tõlgendus, et kahel pagulasseisundi taotlejate kategoorial – neil, kes on kasutanud UNRWA abi, ja neil, kes ei ole seda mingil põhjusel teinud – on õigus selle seisundi tunnustamisele (millest lähtuvad samad direktiivist tulenevad hüvitised) erinevatel tingimustel. Need, kes kuuluvad esimesse rühma, mis on UNRWA-lt abi saamise õiguse omajate allrühm, peavad lihtsalt tõendama, et nad on kasutanud seda kaitset või abi ning et see on lakanud. Need, kes kuuluvad teise rühma, mis hõlmab ülejäänuid UNRWA-lt abi saamise õiguse omajaid, peavad koos kõigi teiste taotlejatega tõendama, et nad vastavad direktiivi artikli 2 punktis c sätestatud pagulase mõistele.

70. Ent neisse kahte kategooriasse kuulujate faktiline olukord ei ole omavahel võrreldav.

71. Need, kes peavad tõendama, et nad vastavad direktiivi artikli 2 punktis c sätestatud pagulase mõistele, on varem elanud suhteliselt normaalset elu ilma välise abita. Ent seejärel on tekkinud asjaolud, mille tõttu nad on oma kodakondsuse või püsiva elukoha riigist põgenenud. Toimunud sündmused võisid olla nii hirmsad, et on neis põhjustanud „põhjendatud kartuse [...] rassilise, usulise, rahvusel, poliitilistel vaadetel või teatavasse sotsiaalsesse gruppi kuulumisel põhineva tagakiusamise ees”. Kui see on nii ning nad „ei saa või kõnealuse kartuse tõttu ei taha” naasta, siis on neil õigus pagulasseisundile.

72. Need, kes on varem saanud välist abi UNRWA-lt, ei ole sarnases positsioonis. Elades kaugeltki mitte normaalset elu, said nad (jätkuvalt) konkreetset toetust, mida rahvusvaheline kogukond pidas (kestvalt) vajalikuks. Selles suhtes kanti nende eest hoolt. Nad juba olid kaitstud seisundis. Seejärel toimus väline sündmus, mis tähendas, et nende UNRWA abi „lakkas”, ehkki mitte nende endi süül. Ent ei ole konkreetset põhjust uskuda, et see sündmus tingimata ning samaaegselt tooks kaasa sellise „põhjendatud kartuse tagakiusamise ees”, millest tulenevalt hakkaks nende suhtes kehtima direktiivi artikli 2 punkti c sõnastus. Sellest hoolimata ei saa nad siiski enam varasemal moel tugineda UNRWA abile (ega saa seega enam materiaalselt toetust, mis oli varem õigustuseks nende täielikule välistamisele konventsiooni kohaldamisalast).

73. Järelikult, kui võrd kõnealused olukorrad ei ole võrreldavad, siis võrdse kohtlemise põhimõte ei nõua, et neid ei tohi erinevalt kohelda.

74. Sellele võib vastu vaielda väitega, et kui neisse kahte kategooriasse kuulujad on erinevates faktilistes olukordades, siis „tavaline” pagulasseisundi taotleja on tihti halvemas olukorras kui palestiinlane, kelle abi UNRWA-lt on äkki lakanud. Miks siis peaks viimati nimetatut saama eelisjärjekorras juurdepääsu pagulasseisundist tulenevatele hüvitistele?

75. See, kas palestiinlane, kes ei saa äkki enam UNRWA abi, on kõnealuse seisundi rohkem või vähem ära teeninud kui mõnu muu võimalike pagulaste kategooria, on tunnete küsimus. Enda poolt võin öelda, et abstraktselt võetuna on kõik tõelised võimalikud pagulased võrdselt ära teeninud kaastunde ja toetuse. Kui konventsiooni artikli 1 jaotises D oleks olnud ainult esimene lause, ei oleks mulle valmistanud raskusi asuda seisukohale, et kui UNRWA abi on lakanud, siis tuleks palestiinlast, kes on seda abi saanud, pidada naasnuks konventsiooni kohaldamisalasse ja teda tuleks kohelda nagu kõiki

teisi pagulasseisundi taotlejaid. Kuid tõsisasi on, et artikli 1 jaotises D ei ole üks lause vaid kaks. Loen tekstist kui tervikust välja, et rahvusvaheline kogukond on teinud teadliku valiku pakkuda erikohtlemist ümberasustatud palestiinlastele – kohtlemist, mis on mõnes osas ebasoodne (artikli 1 jaotise D esimene lause) ning teistes osades eelistav (artikli 1 jaotise D teine lause). Arvestades faktilisi erinevusi, mida olen eespool kirjeldanud, siis see valik (mida direktiiv truult järgib) ei riku võrdse kohtlemise põhimõtet.

Teine küsimus – kaitse või abi lakkamine

76. Minu sissejuhatavatest kaalutlustest tuleneb, et isikul, kes on kasutanud UNRWA abi, ei saa olla „õigust [direktiivist tulenevatele] hüvitistele” – põhimõtteliselt teda „ei tunnistata pagulaseks” – kuni selle ajani, mil see abi on tema suhtes artikli 12 lõike 1 punkti a tähenduses „mingil põhjusel lakanud”.³¹ Ettepanud vastused sündmuse kohta, mis on selle õiguse tekkimise aluseks, võib seega taandada järgmistele juhtudele:

- ainuüksi UNRWA likvideerimine või muu sündmus, mis muudab ta võimetuks abi andma; või
- iga sündmus, mille üle abi saajal puudub kontroll või mis ei allu tema tahtele ning millest tulenevalt tal ei ole võimalik abi saada.

77. Asusin oma arvamuses kohtuasjas Bolbol (punktides 77–84 ja 100–102) seisukohale, et õige on teisena toodud tõlgendus, ning olen endiselt sellel seisukohal – ehkki muidugi esimene tõlgendus sisaldub ka teises, mis hõlmab kõiki sündmusi, mis muudavad UNRWA võimetuks abi andma.

78. Selle seisukoha toetuseks ei pea ma vajalikuks rohkem argumente lisada. Märgin vaid, et see näib olevat kõige rohkem kooskõlas sätte sõnastusega, mis siinkohal ei erine märkimisväärselt inglisis- ja prantsuskeelsetes versioonides. „Kui kõnealune kaitse või abi on [...] lakanud” viitab sellele, et lakkama peab kaitse või abi; silmas ei ole peetud isiku enda loobumist sellest. See osa lausest eraldivõetuna võib toetada seisukohta, et vastav sündmus peab puudutama UNRWA-d ennast. Ent „mingil põhjusel” näib lause esimese osa tähendust laiendavat maksimaalsel määral, mida selline sõnastus veel toetab. Siiski ei saa see minna nii kaugele, et hõlmata isiku enda suvast lähtuvat otsust, mis jätaks kõnealuse välistuse ilma igasugusest sisust.³² Seetõttu ma leian, et see fraas võib lakkamise mõistet laiendada vaid sedavõrd, et põhjus ei pea olema seotud UNRWA endaga.

79. Pean siiski lisama kaks märkust seoses isikutega, kes oma tahtel lahkuvad piirkonnast, millest väljaspool neil on füüsiliselt võimatu UNRWA abi saada.

80. Esiteks, nagu olen eespool märkinud, pelk UNRWA piirkonnast lahkumise fakt ei saa iseenesest lõpetada seda välistust, et isikut „ei tunnistata pagulaseks”.³³ Koos minu järeldusega, et õigus direktiivist tulenevatele hüvitistele võib tekkida ainult sellise sündmuse tagajärjel, mille üle UNRWA abi saajal puudub kontroll või mis ei allu tema tahtele ning mille tõttu tal ei ole võimalik seda abi enam saada, võib see näida tähendavat, et igaüks, kes on korra kasutanud UNRWA abi, ei saa direktiivi artikli 2 punkti c ega ka artikli 12 lõike 1 punkti a teise lause alusel kunagi taotleda liikmesriigis pagulasseisundit.

81. Seda järeldust tuleks täpsustada. Pagulaseks olemise välistust, mis tuleneb UNRWA abi kasutamisest, saab minu meelest loogiliselt laiendada ainult välistuseni võimalusest taotleda pagulasseisundit kui palestiinlane, kellel on õigus sellisele abile. Ei ole mingit põhjust, miks selline välistus peaks kestma kogu elu, kui peaksid tekkima muud alused, mille pinnalt saaks pagulasseisundit

31 — Vt eespool punkt 52 jj.

32 — Vt eespool punktid 50–53.

33 — Vt eespool punktid 50–53.

taotleda – näiteks kui Palestiina pagulane koliks vabatahtlikult väljaspool UNRWA piirkonda asuvasse riiki, saaks võib-olla selle riigi kodakondsuse ning satuks seejärel olukorda, millest tulenevalt ta vastaks direktiivi artikli 2 punkti c määratlusele. Selles suhtes sätestatakse direktiivi artiklis 5, et põhjendatud tagakiusamishirm võib lähtuda sündmustest, mis on aset leidnud pärast seda, kui taotleja lahkus päritoluriigist, või samuti ka taotleja tegevusest pärast päritoluriigist lahkumist – vähemalt sedavõrd, kui võrd kõnealune tegevus, millele tuginetakse, kujutab endast taotlejale päritoluriigis omaste veendumuste või kalduvuste väljendust ja edasikestmist ning tagakiusamise oht ei põhine asjaoludel, mille taotleja on tekitanud oma otsusega pärast päritoluriigist lahkumist.

82. Teiseks on täiesti mõeldav, nagu Euroopa Kohtule on väidetud, et isik, kes saab UNRWA abi, võib oma vabal tahtel lahkuda UNRWA piirkonnast ajutiselt – näiteks selleks, et külastada oma mujal elavat sugulast –, kavatsedes samas kindlasti naasta ning tegelikult uskudes, et tal on võimalik seda teha, kuid avastab, et tema sisenemine piirkonda, kus ta abi sai, on takistatud. Sellist isikut tuleks minu meelest pidada selliseks, kellel on takistatud UNRWA abi saamine asjaolude tõttu, mille üle tal puudub kontroll või mis ei allu tema tahtele.

83. Seoses eeltoodud mõlema olukorraga või muidugi seoses mis tahes olukorraga, mille puhul tuleb tuvastada, et „kaitse või abi on mingil põhjusel lakanud”, tekivad probleemid tõendamise, nagu ma olen märkinud kohtuasjas Bolbol tehtud ettepaneku punktis 102. Sellised probleemid tuleb lahendada kooskõlas direktiivi artikliga 4 „Faktide ja asjaolude hindamine”, milles nähakse ette üldised raamid tõendite liikidele, mida liikmesriigid võivad nõuda või ka mitte nõuda. Ehkki üldiselt on seaduslik nõuda taotlejalt oma väite tõendamist ning mitte tugineda pelgalt tema ütlustele, nähakse artikli 4 lõikes 5 ette asjaolud, mille puhul liikmesriigid ei või nõuda taotluse kõigi aspektide kohta dokumentaalset kinnitust.

Ettepanek

84. Kõikidest esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Fővárosi Bírósági küsimustele järgmiselt:

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 seisund, ja antava kaitse sisu kohta artikli 12 lõike 1 punkti a teises lauses:

1. fraas „on neil isikutel *ipso facto* õigus käesolevast direktiivist tulenevatele hüvitistele” tähendab, et kõnealustel isikutel on õigus pagulasseisundile liikmesriigis, kui nad tõendavad, et kaitse või abi lakkamise tingimus on nende puhul täidetud;
2. fraas „kõnealune kaitse või abi on mingil põhjusel lakanud” tähendab, et asjaomastele isikutele ei anta enam mis tahes põhjusel, mille üle neil puudub kontroll või mis ei allu nende tahtele, kaitset või abi, mida nad olid tegelikult kasutanud.