



# Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

13 päivänä tammikuuta 2021 \*

Ennakkoratkaisupyyntö – Turvapaikka-asioita ja toissijaista suojelua koskeva yhteinen politiikka – Vaatimukset, jotka kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden on täytettävä kansainvälisen suojelun saamiseksi – Direktiivi 2011/95/EU – 12 artikla – Sulkeminen pakolaisaseman ulkopuolelle – Yhdistyneiden kansakuntien Lähi-idässä olevien palestiinalaispakolaisten avustus- ja työjärjestön (UNRWA) rekisteriin merkitty Palestiinasta lähtöisin oleva kansalaisuudeton henkilö – Edellytykset vedota direktiiviin 2011/95 ipso facto – UNRWA:n suojelun tai avun lakkaaminen

Asiassa C-507/19,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Saksa) on esittänyt 14.5.2019 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 3.7.2019, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

## Saksan valtio

vastaa

**XT,**

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Prechal, presidentti K. Lenaerts, joka hoitaa kolmannen jaoston tuomarin tehtäviä, sekä tuomarit N. Wahl, F. Biltgen ja L. S. Rossi (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: E. Tanchev,

kirjaaja: yksikönpäällikkö D. Dittert,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 10.6.2020 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Saksan valtio, asiamiehenään A. Schumacher,
- Saksan hallitus, asiamiehinään J. Möller, R. Kanitz ja D. Klebs,
- Belgian hallitus, asiamiehinään P. Cottin, C. Pochet ja M. Van Regemorter,
- Ranskan hallitus, asiamiehenään D. Dubois,

\* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

– Euroopan komissio, asiamiehinään M. Condou-Durande, G. Wils ja C. Ladenburger, kuultuaan julkisasiamiehen 1.10.2020 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen, on antanut seuraavan

### tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee 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 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/95/EU (EUVL 2011, L 337, s. 9) 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Saksan valtio ja XT ja jossa on kyse XT:n pakolaisaseman saamiseksi tekemän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämisestä.

### Asiaa koskevat oikeussäännöt

#### *Kansainvälinen oikeus*

##### *Geneven yleissopimus*

- 3 Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus, joka on allekirjoitettu Genevessä 28.7.1951 (Yhdistyneiden kansakuntien sopimuskokoelma, nide 189, s. 150, nro 2545 (1954)), tuli voimaan 22.4.1954. Sitä on täydennetty ja muutettu New Yorkissa 31.1.1967 tehdyllä pakolaisten oikeusasemaa koskevalla pöytäkirjalla, joka puolestaan tuli voimaan 4.10.1967 (jäljempänä Geneven yleissopimus).
- 4 Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdassa määrätään seuraavaa:

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

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

##### *Yhdistyneiden kansakuntien Lähi-idässä olevien palestiinalaispakolaisten avustus- ja työjärjestö (UNRWA)*

- 5 Yhdistyneiden kansakuntien Lähi-idässä olevien palestiinalaispakolaisten avustus- ja työjärjestö (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, jäljempänä UNRWA) perustettiin Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen 8.12.1949 hyväksymällä päätöslauselmalla nro 302 (IV) palestiinalaispakolaisille annettavasta avusta. UNRWA:n tehtävänä on tehdä työtä palestiinalaispakolaisten hyvinvoinnin ja inhimillisen kehityksen edistämiseksi.

- 6 Pakolaisaseman myöntämisedellytyksiä ja pakolaisten rekisteröintiä koskevien UNRWA:n toimintaohjeiden (Consolidated Eligibility and Registration Instructions) VII.C ja VII.E kohdan mukaan UNRWA:n toimialueeseen ("area of operation") kuuluu viisi toiminta-aluetta ("fields") eli Gazan alue, Länsiranta (Itä-Jerusalem mukaan luettuna), Jordania, Libanon ja Syyria.

### *Unionin oikeus*

#### *Direktiivi 2004/83/EY*

- 7 Kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä 29.4.2004 annetun neuvoston direktiivin 2004/83/EY (EUVL 2004, L 304, s. 12) 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädettiin seuraavaa:

"1. Pakolaisasema jätetään myöntämättä kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle, jos:

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

#### *Direktiivi 2011/95*

- 8 Direktiivin 2011/95 johdanto-osan 1, 4, 16, 23 ja 24 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"(1) [Direktiiviin 2004/83/EY] on tehtävä useita huomattavia muutoksia. Mainittu direktiivi olisi selkeyden vuoksi laadittava uudelleen.

--

- (4) Geneven yleissopimus ja pöytäkirja ovat pakolaisten suojelua koskevan kansainvälisen oikeudellisen järjestelmän kulmakivi.

--

- (16) Tässä direktiivissä kunnioitetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet. Tällä direktiivillä pyritään erityisesti varmistamaan ihmisarvon kunnioitus sekä turvapaikanhakijoiden ja heidän mukanaan tulevien perheenjäsenten oikeus turvapaikkaan ja edistämään Euroopan unionin perusoikeuskirjan 1, 7, 11, 14, 15, 16, 18, 21, 24, 34 ja 35 artiklan soveltamista, ja se olisi näin ollen pantava täytäntöön niiden 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."

- 9 Direktiivin 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

--

- 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;

--

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

- 10 Mainitun direktiivin 11 artiklan, jonka otsikkona on ”Lakkaaminen”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö lakkaa olemasta pakolainen, jos hän:

--

- f) kansalaisuutta vailla olevana henkilönä voi palata entiseen pysyvään asuinmaahansa sen vuoksi, että olosuhteet, joiden vallitessa hänet tunnustettiin pakolaiseksi, ovat lakanneet olemasta.”

- 11 Saman direktiivin 12 artiklan, jonka otsikko on ”Poissulkeminen”, sanamuoto on seuraava:

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

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

- b) hänellä on sen valtion, johon hän on asettunut asumaan, toimivaltaisten viranomaisten tunnustamat tämän valtion kansalaisuuteen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet tai niitä vastaavat oikeudet ja velvollisuudet.

2. Pakolaisasema jätetään myöntämättä kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle, jos on vakavaa aihetta epäillä, että hän on:

- a) tehnyt rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmisyyttä vastaan, siten kuin nämä rikokset on määritelty asiaankuuluvissa kansainvälisissä sopimuksissa;

- b) tehnyt törkeän muun kuin poliittisen rikoksen turvapaikkamaan ulkopuolella ennen kuin hänet otettiin maahan pakolaisena eli ennen pakolaisaseman myöntämiseen perustuvan oleskeluluvan myöntämishetkeä; erityisen raa’at teot voidaan luokitella törkeiksi muiksi kuin poliittisiksi rikoksiksi, vaikka niillä väitettäisiin olleen poliittiset päämäärät;

c) syyllystynyt Yhdistyneiden Kansakuntien tarkoituksien ja periaatteiden vastaisiin tekoihin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan johdanto-osassa sekä 1 ja 2 artiklassa esitetyn mukaisesti.

3. Edellä olevaa 2 kohtaa sovelletaan henkilöihin, jotka yllyttävät siinä mainittuihin rikoksiin tai tekoihin tai muulla tavoin osallistuvat niiden suorittamiseen.”

12 Direktiivin 2011/95 14 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Kun kyseessä ovat [direktiivin 2004/83] voimaantulon jälkeen tehdyt kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset, jäsenvaltioiden on peruutettava, lakkautettava tai jätettävä uusimatta valtion elimen, hallinnollisen elimen, tuomioistuimen tai lainkäyttöelimen myöntämä kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön pakolaisasema, jos hän on 11 artiklan mukaisesti lakannut olemasta pakolainen.

--

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

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

--”

#### *Direktiivi 2013/32/EU*

13 Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU (EUVL 2013, L 180, s. 60) johdanto-osan 18 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”On sekä jäsenvaltioiden että kansainvälistä suojelua hakevien edun mukaista, että kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset ratkaistaan mahdollisimman nopeasti, tämän kuitenkin rajoittamatta asianmukaisen ja perusteellisen tutkinnan suorittamista.”

14 Kyseisen direktiivin 2 artiklan sanamuoto on seuraava:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

--

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

--

f) ’määrittävällä viranomaisella’ jäsenvaltion mitä tahansa lainkäyttöelimiin verrattavaa tai hallinnollista elintä, joka vastaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkinnasta ja jolla on toimivalta tehdä niistä ensimmäinen päätös;

--”

15 Mainitun direktiivin 46 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että hakijoilla on oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa muutoksen hakemiseksi:

- a) päätökseen, joka koskee heidän tekemäänsä kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, mukaan lukien:
- i) päätös hakemuksen katsomisesta perusteettomaksi pakolaisaseman ja/tai toissijaisen suojeluaseman suhteen;

--

--

3. Edellä olevan 1 kohdan noudattamiseksi jäsenvaltioiden on varmistettava, että tehokkaat oikeussuojakeinot sisältävät sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen ex nunc -tutkimisen kaikilta osin, mukaan lukien tarvittaessa kansainvälisen suojelun tarpeen tutkiminen [direktiivin 2011/95] mukaisesti, ainakin muutoshakumenettelyssä ensimmäisessä oikeusasteessa.

--”

### ***Saksan oikeus***

16 Direktiivi 2011/95 on saatettu osaksi Saksan oikeutta turvapaikkalailla (Asylgesetz), sellaisena kuin se on julkaistuna 2.9.2008 (BGBl. 2008 I, s. 1798; jäljempänä AsylG).

17 AsylG:n 3 §:n 3 momentissa toistetaan olennaisilta osin kyseisen direktiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohta.

18 AsylG:n 77 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tässä laissa tarkoitetuissa riita-asioissa tuomioistuin ottaa huomioon hakijan tosiasiallisen ja oikeudellisen tilanteen sillä hetkellä, kun viimeisin suullinen käsittely pidettiin; jos päätöstä ei ole edeltänyt suullinen käsittely, ratkaisevana pidetään hakijan tilannetta sillä hetkellä, kun päätös tehdään. --”

### **Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset**

19 XT:llä, joka on Palestiinasta lähtöisin oleva Damaskoksessa (Syyria) syntynyt kansalaisuudeton henkilö, on UNRWA:n antama rekisteröintikortti Damaskoksen eteläosassa sijaitsevan Yarmoukin pakolaisleirin jäsenenä.

20 XT työskenteli lokakuun 2013 ja 20.11.2015 välisenä aikana satunnaisesti Libanonissa, jossa hän asui. Koska hän ei ollut saanut kyseisessä maassa oleskelulupaa ja koska hän pelkäsi, että Libanonin turvallisuusjoukot käännyttäisivät hänet, hän päätti vuoden 2015 marraskuun lopussa palata Syyriaan Damaskoksen länsipuolella sijaitsevaan Qudsayan kaupunkiin, jossa oleskeli hänen perheenjäseniään.

21 Joitakin päiviä myöhemmin XT lähti sodan ja Syyrian erittäin huonojen elinolosuhteiden vuoksi kyseisestä maasta, jossa hän pelkäsi, että hänet otettaisiin kiinni, jos hän palaisi. Jordanian hašemiittinen kuningaskunta ja Libanonin tasavalta olivat jo sulkeneet rajansa Syyriasta tulevilta palestiinalaispakolaisilta ennen XT:n lähtöä Syyriasta.

- 22 XT saapui Saksaan joulukuussa 2015 ja jätti siellä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen helmikuussa 2016.
- 23 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (liittovaltion maahanmuutto- ja pakolaisvirasto, Saksa) hylkäsi 29.8.2016 tekemällään päätöksellä XT:n hakemuksen pakolaisaseman saamiseksi mutta myönsi hänelle toissijaisen suojeluaseman.
- 24 Verwaltungsgericht (hallintotuomioistuin, Saksa) hyväksyi 24.11.2016 antamallaan tuomiolla XT:n kanteen ja velvoitti Bundesamt für Migration und Flüchtlingen myöntämään hänelle pakolaisaseman sillä perusteella, että riippumatta siitä, oliko häntä vainottu aiemmin, Syyrian nykytilanteesta ilmeni, että XT olisi vaarassa joutua vainotuksi sellaisten painavien syiden vuoksi, jotka olivat ilmenneet hänen Syyrian alueelta lähtönsä jälkeen ja jotka liittyivät paitsi tähän lähtöön myös siihen, että hän on jättänyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ja oleskelee ulkomailla.
- 25 Oberverwaltungsgericht (ylempi hallintotuomioistuin, Saksa) hylkäsi 18.12.2017 antamallaan tuomiolla Saksan valtion, jota Bundesamt für Migration und Flüchtlinge edusti, Verwaltungsgerichtin tuomiosta tekemän valituksen, sillä se katsoi lähinnä, että koska XT oli Palestiinasta lähtöisin oleva kansalaisuudeton henkilö, häntä oli pidettävä Saksan oikeuden säännöksessä, jolla direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohda on saatettu osaksi Saksan lainsäädäntöä, tarkoitettuna pakolaisena. Kyseisen tuomioistuimen mukaan XT on näet saanut UNRWA:n suojelua, joka on lakannut hänen tahdostaan riippumattomista syistä. XT:n henkilökohtainen turvallisuus oli hänen Syyrian alueelta poistuessaan ollut vakavasti uhattuna, joten hänen lähtönsä Syyriasta on ollut omasta tahdosta riippumatonta, minkä se, että hän on saanut toissijaista suojelua, vahvistaa. Mainittu tuomioistuin täsmensi myös, ettei XT voinut lähtönsä ajankohtana saada UNRWA:n suojelua kyseisen järjestön toimialueeseen kuuluvilla muilla toiminta-alueilla ja että Jordanian hašemiittinen kuningaskunta ja Libanonin tasavalta olivat jo ennen hänen Syyriasta lähtöään sulkeneet rajansa Syyriasta tulevilta palestiinalaispakolaisilta.
- 26 Saksan liittotasavalta teki tästä tuomiosta Revision-valituksen ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle.
- 27 Tämä tuomioistuin tarkoittaa yhtäältä, että XT:hen ei voida soveltaa mitään direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan b alakohdassa ja 12 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettua pakolaisaseman ulkopuolelle sulkemisen perustetta. XT täyttää toisaalta edellytykset, joista säädetään kyseisen direktiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäisessä virkkeessä, jonka mukaan lähinnä pakolaisasema jätetään myöntämättä Palestiinasta lähtöisin olevalle kansalaisuudettomalle henkilölle, jos hän saa suojelua tai apua UNRWA:lta. UNRWA:n toimikautta näet on ensinnäkin jatkettu 30.6.2020 saakka, XT on toiseksi merkitty UNRWA:n rekisteriin, mikä on riittävä näyttö siitä, että hän on tosiasiallisesti saanut suojelua tai apua kyseiseltä järjestöltä, ja XT on saanut kolmanneksi tätä suojelua tai apua vähän ennen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa jättämistä, koska hänet on merkitty perheenjäsenenä UNRWA:n Yarmoukin pakolaisleirin rekisteriin.
- 28 Ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella on sitä vastoin epäilyksiä siitä, täyttääkö XT edellytykset, joiden perusteella mainittua poissulkemisperustetta ei enää sovelleta ja joista säädetään direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa virkkeessä, jonka mukaan on lähinnä niin, että jos UNRWA:n suojelu tai apu on jostain syystä lakannut ilman, että tällaista suojelua tai tällaista apua saavien henkilöiden asemaa olisi lopullisesti ratkaistu Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen hyväksymien asiaa koskevien päätöslauselmien mukaisesti, kyseiset henkilöt ovat suoraan oikeutettuja direktiivin 2011/95 mukaisiin etuihin.
- 29 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii ensinnäkin, onko sen määrittämiseksi, onko UNRWA:n suojelu tai apu päättynyt ajankohtana, jona asianomainen henkilö on lähtenyt kyseisen järjestön toimialueelta, otettava alueellisesti huomioon ainoastaan se kyseiseen toimialueeseen kuuluva



toiminta-alue, jossa asianomaisen henkilön viimeisin tosiasiallinen asuinpaikka oli, vai myös mainittuun toimialueeseen kuuluvat muut toiminta-alueet, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ilmeisesti katsoo.

- 30 Jälkimmäisessä tapauksessa se pyrkii toiseksi selvittämään, onko huomioon otettava kaikki UNRWA:n toimialueen muodostavat toiminta-alueet vai pelkästään tietyt siihen kuuluvat toiminta-alueet, ja tarvittaessa, mitkä ovat niiden yksilöimiseksi merkitykselliset kriteerit. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan huomioon on otettava toiminta-alue, jossa asianomaisen henkilön viimeisin tosiasiallinen asuinpaikka oli, sekä toiminta-alueet, joihin kyseisellä henkilöllä on liittymä. Tämä liittymä voisi perustua esimerkiksi merkittäviin siteisiin, kuten aiempaan oleskeluun tai lähisukulaisiin. Asianomaisella henkilöllä pitäisi lisäksi olla kohtuudella mahdollisuus siirtyä kyseiselle toiminta-alueelle ja oleskella siellä, sillä UNRWA:n rekisteriin merkitsemisen yhteydessä ei myönnetä oleskeluoikeutta eikä anneta lupaa siirtyä yhdeltä toiminta-alueelta toiselle kyseisen järjestön toimialueella. Niiden toiminta-alueiden osalta, joihin asianomaisella henkilöllä ei koskaan ole ollut henkilökohtaisia siteitä, on siinä määrin epätodennäköistä, että niille tuloa ja niillä oleskelua koskevat edellytykset voisivat täytyä, että mainitut toiminta-alueet on jätettävä huomiotta suoralta kädeltä.
- 31 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii kolmanneksi, missä määrin matkustamisella UNRWA:n toimialueeseen kuuluvien eri toiminta-alueiden välillä voi olla vaikutusta siihen, onko kyseisen järjestön tarjoama suojelu tai apu lakannut. Kyseisen tuomioistuimen mukaan pakolaisaseman ulkopuolelle sulkeminen voisi koskea myös henkilöä, joka poistuu UNRWA:n toimialueelta sen vuoksi, että hänen henkilökohtainen turvallisuutensa on vakavasti uhattuna tähän toimialueeseen kuuluvalla toiminta-alueella, jossa hänen tosiasiallinen asuinpaikkansa on ja jossa UNRWA ei kykene antamaan hänelle suojelua tai apua – nyt käsiteltävässä asiassa Syyriassa –, jos kyseinen henkilö on siirtynyt mainitulle toiminta-alueelle ilman pakottavaa syytä ja vaikka hänen henkilökohtainen turvallisuutensa ei ole ollut vakavasti uhattuna sillä toiminta-alueella, jossa hän aiemmin asui, eli nyt käsiteltävässä asiassa Libanonissa. Näin olisi erityisesti siinä tapauksessa, että kun otetaan huomioon olosuhteet, jotka vallitsivat hänen tältä toiminta-alueelta poistuessaan, hän ei voinut odottaa saavansa UNRWA:n suojelua tai apua uudella toiminta-alueella – nyt käsiteltävässä asiassa Syyriassa – tai voivansa palata lähitulevaisuudessa sille toiminta-alueelle, jossa hän aiemmin asui, eli nyt käsiteltävässä asiassa Libanoniin.
- 32 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa neljänneksi, että jotta pakolaisasema voidaan direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisen virkkeen nojalla myöntää, ei riitä se, että asianomainen henkilö ei ole saanut UNRWA:n suojelua tai apua enää silloin, kun hän lähti kyseisen järjestön toimialueelta, vaan direktiivin 2011/95 11 artiklan 1 kohdan f alakohdan, luettuna yhdessä sen 14 artiklan 1 kohdan kanssa, mukaisesti edellytetään lisäksi, että hakijan ei ole mahdollista palata mainitulle toimialueelle saadakseen uudelleen mainitun järjestön suojelua tai apua silloin, kun päätös kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta tehdään. Mahdollisuus palata UNRWA:n toimialueelle olisi näet otettava huomioon jo silloin, kun pakolaisaseman myöntämisestä tehdään ratkaisu, koska pakolaisaseman myöntämisessä ei olisi mitään mieltä, jos se olisi poistettava välittömästi myöntämisen jälkeen.
- 33 Kyseinen tuomioistuin pohtii tässä yhteydessä kuitenkin, onko huomioon otettava ainoastaan se UNRWA:n toimialueeseen kuuluva toiminta-alue, jossa kansainvälistä suojelua hakevan henkilön viimeisin pysyvä asuinpaikka oli, vai myös kyseiseen toimialueeseen kuuluvat muut toiminta-alueet, ja tarvittaessa, mitkä ovat kriteerit, joiden perusteella nämä muut toiminta-alueet on otettava huomioon.
- 34 Mainitun tuomioistuimen mukaan huomioon on otettava ensinnäkin se UNRWA:n toimialueeseen kuuluva toiminta-alue, jossa kyseisen hakijan viimeisin pysyvä asuinpaikka oli, ja tämän jälkeen ne toiminta-alueet, joihin hänellä on merkittäviä siteitä, kuten tosiasiallinen asuinpaikka tai lähisukulaisia. Lopuksi mainitulla hakijalla pitäisi kohtuudella olla mahdollisuus päästä kyseisille toiminta-alueille.



35 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii viidenneksi selventämään erityisesti direktiivin 2011/95 2 artiklan d ja n alakohdassa tarkoitettua pysyvän asuinpaikan käsitettä, joka voisi olla ratkaiseva määrittäessä sitä, voidaanko kyseisen direktiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa virkkeessä säädettyä poissulkemisperustetta soveltaa.

36 Tässä tilanteessa Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Saksa) päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Kun arvioidaan, onko [UNRWA:n] Palestiinasta lähtöisin olevalle kansalaisuudettomalle henkilölle antama suojelu tai apu lakannut direktiivin [2011/95] 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa virkkeessä tarkoitettulla tavalla, onko maantieteellisesti otettava huomioon pelkästään se toiminta-alue (Gazan alue, Jordania, Libanon, 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-alueita, 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 siirtyä 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] 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa virkkeessä tarkoitettulla 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] 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 toiminta-alueet, jotka on otettava huomioon silloin, kun hakemuksesta päätetään? Edellyttääkö direktiivin [2011/95] 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] 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?”

## Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

### *Alustavat huomautukset*

- 37 Ennen esitettyihin kysymyksiin vastaamista on aivan aluksi täsmennettävä, että – kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 26 kohdassa todennut – direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohta vastaa olennaisilta osin direktiivin 2004/83 12 artiklan 1 kohdan a alakohtaa, joten tätä jälkimmäistä säännöstä koskeva oikeuskäytäntö on merkityksellinen tulkittaessa ensin mainittua säännöstä.
- 38 Direktiivin 2011/95 johdanto-osan 4, 23 ja 24 perustelukappaleesta ilmenee, että Geneven yleissopimus on pakolaisten suojelua koskevan kansainvälisen oikeudellisen järjestelmän kulmakivi ja että direktiivissä olevat säännökset, jotka koskevat pakolaisaseman myöntämisen edellytyksiä ja sen sisältöä, on annettu, jotta jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia autettaisiin soveltamaan kyseistä yleissopimusta yhteisten käsitteiden ja perusteiden mukaisesti (ks. analogisesti 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 1.3.2016, Alo ja Osso, C-443/14 ja C-444/14, EU:C:2016:127, 28 kohta).
- 39 Direktiivin 2011/95 säännöksiä on näin ollen tulkittava sen systematiikan ja tarkoituksen valossa sekä niin, että Geneven yleissopimusta ja muita SEUT 78 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja asiaa koskevia sopimuksia noudatetaan. Kuten kyseisen direktiivin johdanto-osan 16 perustelukappaleesta ilmenee, tässä tulkinnassa on myös kunnioitettava Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustettuja oikeuksia (ks. analogisesti tuomio 17.6.2010, Bolbol, C-31/09, EU:C:2010:351, 38 kohta; tuomio 19.12.2012, Abed El Karem El Kott ym., C-364/11, EU:C:2012:826, 43 kohta ja tuomio 1.3.2016, Alo ja Osso, C-443/14 ja C-444/14, EU:C:2016:127, 29 kohta).
- 40 Lisäksi on muistutettava, että jäsenvaltioiden on direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdan nojalla mukautettava kansallista oikeuttaan siten, että tässä säännöksessä tarkoitettujen muutoksenhakujen käsittely käsittää ainakin ensimmäisessä oikeusasteessa kaikkien niiden tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen tutkinnan tuomioistuimessa, joiden avulla se kykenee arvioimaan käsiteltävänäään olevan tapauksen ajantasaisesti, ja että tähän säännökseen sisältyvät ilmaus ”ex nunc” ja adverbi ”kaikilta osin” korostavat tuomioistuimen velvollisuutta suorittaa arviointi, jossa otetaan tarvittaessa huomioon sekä seikat, jotka määrittävä viranomainen on ottanut tai sen olisi pitänyt ottaa huomioon, että sellaiset uudet seikat, jotka ovat tulleet ilmi vasta sen päätöksen tekemisen jälkeen, johon muutosta haetaan. Tuomioistuimella näin oleva valta ottaa huomioon sellaisia uusia seikkoja, joista kyseinen viranomainen ei ole lausunut, on direktiivin 2013/32 päämäärän mukainen, ja sillä pyritään erityisesti – kuten muun muassa sen johdanto-osan 18 perustelukappaleesta ilmenee – siihen, että kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset käsitellään ”mahdollisimman nopeasti, tämän kuitenkaan rajoittamatta asianmukaisen ja perusteellisen tutkinnan suorittamista” (ks. vastaavasti tuomio 25.7.2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, 109–113 kohta).
- 41 Lopuksi on todettava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää kysymyksensä kahdesta sellaisesta oletuksesta käsin, joiden paikkansapitävyys selvittäminen ei ole unionin tuomioistuimen tehtävä ja joiden mukaan XT on yhtäältä saanut direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohtaan ensimmäisen virkkeen mukaisesti UNRWA:n suojelua tai apua ennen siirtymistään Saksaan ja on toisaalta poistunut Syyriasta kyseisessä maassa vallitsevan sotatilan vuoksi.

- 42 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitsemasta direktiivin 2011/95 14 artiklasta on sitä vastoin todettava, että vaikka sen 3 kohdan a alakohdasta, luettuna yhdessä tämän direktiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan kanssa, seuraa, että mahdollisuus saada UNRWA:n suojelua tai apua voi olla peruste pakolaisaseman peruuttamiselle sen myöntämisen jälkeen ja että tätä mahdollisuutta voidaan arvioida myös kyseisen aseman myöntämistä koskevan päätöksen tekemishetkellä tämän tuomion 40 kohdassa tarkoitettuna kaikilta osin suoritettavan ex nunc -tutkimisen yhteydessä, mainittua 14 artiklaa, joka edellyttää nimenomaan sitä, että kyseinen asema on jo myönnetty, ei voida soveltaa tähän päätökseen.
- 43 Ennakkoratkaisukysymyksiin on vastattava edellä esitettyjen näkökohtien valossa.

### ***Ensimmäinen, toinen ja neljäs kysymys***

- 44 Ensimmäisellä, toisella ja neljännellä kysymyksellään, joita on tarkasteltava yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee pääasiallisesti, onko direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toista virkettä tulkittava siten, että sen määrittämiseksi, onko UNRWA:n suojelu tai apu lakannut, huomioon on otettava pelkästään se UNRWA:n toimialueeseen kuuluva toiminta-alue, jossa Palestiinasta lähtöisin olevalla kansalaisuudettomalla henkilöllä oli tosiasiallinen asuinpaikka hänen lähtiessään mainitulta toimialueelta, vai myös muita tähän toimialueeseen kuuluvia toiminta-alueita, ja jos näin on, mitkä näistä toiminta-alueista.
- 45 Näihin kysymyksiin vastattaessa on todettava, että direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäisen virkkeen mukaan pakolaisasema jätetään myöntämättä kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle, ”jos hän kuuluu Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan soveltamisalaan ja saa suojelua tai apua muilta Yhdistyneiden Kansakuntien elimiltä tai toimistoilta kuin Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetulta”.
- 46 Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan kyseistä yleissopimusta ei sovelleta henkilöihin, jotka ”nykyisin saavat” suojelua tai avustusta ”muilta Yhdistyneiden Kansakuntien elimiltä tai toimistoilta kuin Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain pää[valtuutetulta]”.
- 47 UNRWA, joka on muu Yhdistyneiden kansakuntien elin kuin Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutettu, on perustettu suojelemaan ja avustamaan palestiinalaisia ”palestiinalaispakolaisina”. Sen mandaatti, jota – kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 4 kohdassa todennut – on pidennetty 30.6.2023 asti, koskee sen toimialuetta, joka muodostuu viidestä toiminta-alueesta eli Gazan alueesta, Länsirannasta (Itä-Jerusalem mukaan luettuna), Jordaniasta, Libanonista ja Syyriasta.
- 48 Näin ollen XT:n kaltaisen henkilön, joka on merkitty UNRWA:n rekisteriin, on tarkoitettu saavan tämän järjestön tarjoamaa suojelua ja apua hyvinvointinsa turvaamiseksi pakolaisena (ks. vastaavasti tuomio 25.7.2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, 84 kohta).
- 49 UNRWA:n rekisteriin merkityille henkilöille ei tämän kyseisiä Lähi-idässä sijaitsevia alueita koskevan erityisen pakolaisasemansa vuoksi lähtökohtaisesti myönnetä direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäisen virkkeen, joka vastaa Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan ensimmäistä alakohtaa, mukaan pakolaisasemaa unionissa (tuomio 25.7.2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, 85 kohta).

- 50 Tästä huolimatta silloin, kun kansainvälistä suojelua unionissa hakeva ei enää kuulu UNRWA:n tarjoaman suojelun tai avun piiriin, tätä poissulkemista lakataan soveltamasta direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisen virkkeen mukaan, joka vastaa Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan toista alakohtaa (tuomio 25.7.2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, 85 kohta).
- 51 Kuten unionin tuomioistuin on täsmentänyt, direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toista virkettä sovelletaan, kun kaikkien merkityksellisten seikkojen tapauskohtaisen arvioinnin perusteella osoittautuu, että kyseessä olevan Palestiinasta lähtöisin olevan kansalaisuudettoman henkilön henkilökohtainen turvallisuus on vakavasti uhattuna ja ettei UNRWA, jonka apua hän on vaatinut, kykene turvaamaan hänelle elinolosuhteita, jotka vastaisivat sen tehtävän mukaisia vaatimuksia, jolloin asianomainen kansalaisuudeton henkilö joutuu näin omasta tahdostaan riippumattomista syistä lähtemään UNRWA:n toimialueelta. Tällaisessa tapauksessa mainittu kansalaisuudeton henkilö voi, ellei häneen ole sovellettava jotakin tämän direktiivin 12 artiklan 1 kohdan b alakohdassa ja sen 12 artiklan 2 ja 3 kohdassa muotoilluista poissulkemisperusteista, vedota ipso facto tähän direktiiviin ilman, että hänen olisi välttämättä osoitettava, että hänellä on aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi mainitun direktiivin 2 artiklan d alakohdassa tarkoitetulla tavalla (ks. vastaavasti tuomio 25.7.2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, 86 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 52 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 36 kohdassa korostanut pääasiallisesti, direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tai Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdassa ei viitata asianomaisen henkilön asuinpaikkaan, vaan kyseisessä säännöksessä ja määräyksessä viitataan ainoastaan siihen, että hän saa UNRWA:n suojelua tai apua taikka että kyseinen suojelu tai apu on lakannut.
- 53 Kyseisen säännöksen ja määräyksen sanamuodosta itsestään ilmenee niissä edellytettävän, että huomioon on otettava asianomaisen henkilön mahdollisuus saada UNRWA:n suojelua tai apua koko alueella, jonka tämän järjestön mandaatti kattaa, eli tämän tuomion 6 kohdassa mainitulla UNRWA:n toimialueella, joka koostuu viidestä toiminta-alueesta.
- 54 Tällaista tulkintaa tukee lisäksi oikeuskäytäntö, jonka mukaan siinä tapauksessa, että henkilö, joka on lähtenyt UNRWA:n toiminta-alueelta ja tehnyt unionissa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, saa mainitulla alueella tosiasiallisesti UNRWA:n suojelua tai apua, jonka avulla hän kykenee oleskelemaan siellä turvassa ihmisarvoisissa elinolosuhteissa ja ilman vaaraa siitä, että hänet palautettaisiin alueelle, jossa hänen pysyvä asuinpaikkansa sijaitsee, niin kauan kuin hän ei voi palata sinne turvallisesti, viranomaisen, jolla on toimivalta ratkaista tämä hakemus, ei voi katsoa, että hän on joutunut lähtemään UNRWA:n toiminta-alueelta omasta tahdostaan riippumattomista syistä. Kyseiseltä henkilöltä on tällaisessa tapauksessa evättävä unionin pakolaisasema direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti (tuomio 25.7.2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, 134 kohta).
- 55 Kuten tämän tuomion 51 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, kysymystä siitä, onko UNRWA:n tosiasiallisesti mahdotonta turvata asianomaiselle henkilölle elinolosuhteita, jotka vastaisivat UNRWA:n tehtävän mukaisia vaatimuksia, ja onko UNRWA:n suojelu tai apu näin ollen lakannut kyseisen henkilön osalta, on kuitenkin arvioitava tapauskohtaisesti kaikkien merkityksellisten seikkojen perusteella.
- 56 Toimivaltaisten hallintoviranomaisten tai tuomioistuinten on tämän arvioinnin yhteydessä tutkittava muun muassa, kykeneekö asianomainen henkilö konkreettisesti saamaan kyseistä suojelua tai apua.

- 57 Kysymys siitä, voiko Palestiinasta lähtöisin oleva kansalaisuudeton henkilö saada UNRWA:n suojelua tai apua, riippuu paitsi kyseisen järjestön kyvystä antaa tälle kansalaisuudettomalle henkilölle suojelua tai apua jollakin sen toimialueeseen kuuluvalla toiminta-alueella myös mainitun kansalaisuudettoman henkilön konkreettisesta mahdollisuudesta päästä tähän toiminta-alueeseen kuuluvalle alueelle tai palata mainitulle toimialueelle, jos hän on poistunut sieltä.
- 58 Tässä yhteydessä on todettava, että – kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee – se, että Palestiinasta lähtöisin oleva kansalaisuudeton henkilö on merkitty UNRWA:n rekisteriin, ei anna hänelle oikeutta päästä kyseisen järjestön toimialueelle tai liikkua siellä siirtymällä yhdeltä tähän toimialueeseen kuuluvalla toiminta-alueelta toiselle. UNRWA:lla ei nimittäin ole toimivaltaa sallia Palestiinasta lähtöisin olevien kansalaisuudettomien henkilöiden pääsy mainittuun toimialueeseen kuuluville viidelle toiminta-alueelle, koska nämä alueet kuuluvat eri valtioille tai autonomisille alueille.
- 59 Määrittävän viranomaisen ja tuomioistuimen, jonka käsiteltäväksi tämän viranomaisen päätöksestä nostettu kanne on saatettu, on siten otettava huomioon kaikki kyseessä olevan tilanteen kannalta merkitykselliset seikat, joiden perusteella voidaan saada selvennystä siihen, oliko asianomaisella Palestiinasta lähtöisin olevalla kansalaisuudettomalla henkilöllä UNRWA:n toimialueelta poistumisen ajankohtana konkreettinen mahdollisuus päästä jollekin UNRWA:n toimialueeseen kuuluvista viidestä toiminta-alueesta saadakseen kyseisen järjestön suojelua tai apua.
- 60 Tätä tarkoitusta varten se, että kyseisellä kansalaisuudettomalla henkilöllä on oikeus saada oleskelulupa siinä valtiossa tai sillä autonomisella alueella, jossa UNRWA:n toimialueeseen kuuluva asianomainen toiminta-alue sijaitsee, on seikka, joka osoittaa, että mainitulla kansalaisuudettomalla henkilöllä on mahdollisuus päästä tälle toiminta-alueelle ja saada siten UNRWA:n suojelua tai apua edellyttäen, että kyseinen järjestö kykenee antamaan sitä hänelle kyseisellä toiminta-alueella.
- 61 Jos tällaista oikeutta ei ole, merkitystä voi olla sillä, että kyseisellä kansalaisuudettomalla henkilöllä on perhesiteitä tietyllä UNRWA:n toimialueeseen kuuluvalla toiminta-alueella, että hänellä on ollut tosiasiallinen tai vakituinen asuinpaikka tällä toiminta-alueella tai että hän on oleskellut siellä ennen mainitulta toimialueelta poistumista edellyttäen, että asianomaiset valtiot tai alueet katsovat, että tällaiset seikat ovat riittäviä niin, että Palestiinasta lähtöisin olevaa kansalaisuudetonta henkilöä ei estetä pääsemästä niiden alueelle ja oleskelemasta siellä turvassa riippumatta siitä, myönnetäänkö hänelle oleskelulupa.
- 62 Huomioon on otettava myös kaikki seikat, kuten mainittujen valtioiden ja alueiden viranomaisten ilmoitukset tai käytännöt, joista ilmenee, että suhtautuminen Palestiinasta lähtöisin oleviin kansalaisuudettomiin henkilöihin on muuttunut, erityisesti silloin, kun ne näillä ilmoituksilla ja käytännöillä ilmaisevat aikomuksen olla enää sallimatta näiden kansalaisuudettomien henkilöiden oleskelua alueellaan, jos heillä ei ole oleskeluoikeutta.
- 63 Jos kaikkien kyseessä olevaan tilanteeseen liittyvien merkityksellisten seikkojen – joihin kuuluvat erityisesti tämän tuomion 59–62 kohdassa mainitut seikat – arvioinnista käy ilmi, että asianomaisella Palestiinasta lähtöisin olevalla kansalaisuudettomalla henkilöllä oli konkreettinen mahdollisuus päästä jollekin UNRWA:n toimialueeseen kuuluvista toiminta-alueista, joissa tämä järjestö kykeni antamaan hänelle suojelua tai apuaan, ja oleskella siellä turvassa, ei voida katsoa, että UNRWA:n suojelu tai apu olisi lakannut direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa virkkeessä tarkoitetulla tavalla.
- 64 Kun tarkastellaan kysymystä siitä, mikä UNRWA:n toimialueeseen kuuluva toiminta-alue on otettava huomioon sen määrittämiseksi, eivätkö edellytykset, joiden perusteella pakolaisasema voidaan tunnustaa ipso facto, enää täyty sen jälkeen, kun asianomainen henkilö on poistunut mainitulta toimialueelta, ja ennen kuin hänen pakolaisaseman saamiseksi tekemästään hakemuksesta on tehty lopullinen päätös, on todettava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin näyttää tukeutuvan oletukseen siitä, että direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toista virkettä voitiin



soveltaa pääasian valittajaan silloin, kun hän lähti mainitulta toimialueelta, koska UNRWA:n suojelu tai apu oli lakannut, mutta että sitä ei ehkä voida soveltaa häneen enää silloin, kun tuomioistuin, jonka käsiteltäväksi pakolaisaseman epäämistä koskevasta päätöksestä tehty valitus on saatettu, ratkaisee kyseisen valituksen.

- 65 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää tässä yhteydessä, että turvapaikka-asioissa se ottaa kansallisen oikeutensa mukaisesti huomioon oikeudellisen ja tosiasiallisen tilanteen sillä hetkellä, kun se ratkaisee käsiteltäväkseen saatetun valituksen, joten sen on otettava huomioon myös viimeisimmän suullisen käsittelyn aikana tai sillä hetkellä, kun se tekee päätöksensä, ilmenneet uudet seikat, ja että tällaisesta mahdollisuudesta on säädetty myös direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdassa, kuten tämän tuomion 40 kohdasta ilmenee.
- 66 Tähän kysymykseen vastaamiseksi on riittävää todeta julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksensa 52 kohdassa esittämän ja kaikkien kirjallisia huomautuksia esittäneiden osapuolten tavoin, että minkään seikan perusteella ei voida katsoa, että sitä, onko UNRWA:n suojelu tai apu edelleen suljettu pois direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa virkkeessä tarkoitetulla tavalla silloin, kun tuomioistuin ratkaisee pakolaisaseman epäämistä koskevasta päätöksestä nostetun kanteen, pitäisi tutkia ottamalla huomioon muita seikkoja kuin tämän tuomion 53–63 kohdassa mieleen palautetut seikat.
- 67 Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen, toiseen ja neljanteen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toista virkettä on tulkittava siten, että sen määrittämiseksi, onko UNRWA:n suojelu tai apu lakannut, on kaikkien kyseessä olevaan tilanteeseen liittyvien merkityksellisten seikkojen tapauskohtaisen arvioinnin yhteydessä otettava huomioon kaikki UNRWA:n toimialueeseen kuuluvat toiminta-alueet, joiden alueille tältä toimialueelta lähteneellä Palestiinasta lähtöisin olevalla kansalaisuudettomalla henkilöllä on konkreettinen mahdollisuus päästä ja oleskella siellä turvassa.

### *Kolmas kysymys*

- 68 Kolmannella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään pääasiallisesti, onko direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toista virkettä tulkittava siten, että UNRWA:n suojelu tai apu lakkaa silloin, kun Palestiinasta lähtöisin oleva kansalaisuudeton henkilö on lähtenyt UNRWA:n toimialueelta poistumalla kyseiseen toimialueeseen kuuluvalta toiminta-alueelta, jossa hänen henkilökohtainen turvallisuutensa on ollut vakavasti uhattuna ja jossa kyseinen järjestö ei ole kyennyt tarjoamaan tälle kansalaisuudettomalle henkilölle suojeluaan tai apuaan, kun hän yhtäältä on siirtynyt vapaaehtoisesti kyseiselle toiminta-alueelle mainittuun toimialueeseen kuuluvalta toiselta toiminta-alueelta, jossa hänen henkilökohtainen turvallisuutensa ei ole ollut vakavasti uhattuna, ja kun hän ei toisaalta ole voinut odottaa saavansa UNRWA:n suojelua tai apua toiminta-alueella, jonne hän on siirtynyt, tai voivansa palata lähitulevaisuudessa toiminta-alueelle, josta hän on lähtenyt.
- 69 Tähän kysymykseen vastattaessa on muistettava aluksi, että sitä, että Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdassa, johon direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäisessä virkkeessä viitataan, vain suljetaan sen soveltamisalan ulkopuolelle henkilöt, jotka ”nykyisin saavat” suojelua tai avustusta muilta Yhdistyneiden kansakuntien elimiltä tai toimistoilta kuin Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetulta, ei voida tulkita siten, että pelkkä poissaolo tai vapaaehtoinen lähteminen UNRWA:n toimialueelta riittäisi lopettamaan pakolaisaseman poissulkemisen, josta kyseisessä määräyksessä määrätään (ks. analogisesti tuomio 19.12.2012, Abed El Karem El Kott ym., C-364/11, EU:C:2012:826, 49 kohta).
- 70 Jos näin olisi, direktiivin 2013/32 2 artiklan c alakohdassa tarkoitettu hakija, joka tekee hakemuksensa jonkin jäsenvaltion alueella ja joka ei siis fyysisesti ole läsnä UNRWA:n toimialueella, ei näet kuuluisi milloinkaan direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa mainitun pakolaisaseman



poissulkemisperusteen piiriin, mikä johtaisi siihen, ettei tällaisella poissulkemisperusteella olisi mitään tehokasta vaikutusta (ks. analogisesti tuomio 19.12.2012, Abed El Karem El Kott ym., C-364/11, EU:C:2012:826, 50 kohta).

- 71 Sen myöntäminen, että vapaaehtoinen lähteminen UNRWA:n toimialueelta ja näin ollen vapaaehtoinen UNRWA:n antaman avun hylkääminen johtavat direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisen virkkeen soveltamiseen, olisi lisäksi ristiriidassa Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan ensimmäisellä alakohdalla tavoitellun päämäärän kanssa, jona on sulkea kyseisen yleissopimuksen järjestelmän ulkopuolelle kaikki sellaiset henkilöt, jotka saavat tällaista apua (ks. analogisesti tuomio 19.12.2012, Abed El Karem El Kott ym., C-364/11, EU:C:2012:826, 51 kohta).
- 72 Tämän tuomion 54 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, ettei voida katsoa, että lähteminen UNRWA:n toimialueelta poistumalla tähän toimialueeseen kuuluvalta tietyltä toiminta-alueelta on omasta tahdosta riippumatonta, jos asianomaisella henkilöllä on ollut mahdollisuus päästä tähän toimialueeseen kuuluvalle toiselle toiminta-alueelle saadakseen konkreettisesti UNRWA:n suojelua tai apua.
- 73 Asiassa, joka johti 25.7.2018 annettuun tuomioon Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584), pääasian kantaja oli näet Israelin valtion ja Gazan aluetta määräysvallassaan pitävän Hamas-järjestön välisten aseellisten selkkausten aikana lähtenyt Gazan alueelta päästäkseen turvaan Jordaniaan, missä hän on oleskellut ja mistä hän on siirtynyt Bulgariaan. Unionin tuomioistuin katsoi, että pois ei voitu sulkea sitä, etteikö UNRWA kykenisi tarjoamaan Jordaniassa rekisteriinsä merkitylle henkilölle elinolosuhteita, jotka vastaavat sille annetun tehtävän mukaisia vaatimuksia, sen jälkeen kun kyseinen henkilö on paennut Gazan alueelta, siten, että kyseinen henkilö voisi oleskella siellä turvassa ihmisarvoisissa elinolosuhteissa ja ilman vaaraa siitä, että hänet palautettaisiin alueelle, jonne hän ei voisi palata turvallisesti. Jos todetaan, että kyse on tällaisista olosuhteista, unionin tuomioistuimen mukaan kyseisen pääasian kantajan kaltaisen henkilön ei voitu katsoa joutuneen lähtemään UNRWA:n toimialueelta omasta tahdostaan riippumattomista syistä (ks. vastaavasti tuomio 25.7.2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, 132–134 kohta).
- 74 Asia ei voi olla toisin tilanteessa, jossa kyse on Palestiinasta lähtöisin olevasta kansalaisuudettomasta henkilöstä, joka päättää lähteä UNRWA:n toimialueeseen kuuluvalta toiminta-alueelta, jossa hänen henkilökohtainen turvallisuutensa ei ole vakavasti uhattuna ja jolla hän voisi saada kyseisen järjestön suojelua tai apua, siirtyäkseen mainittuun toimialueeseen kuuluvalle toiselle toiminta-alueelle, jossa hän ei tätä toiminta-aluetta koskevien käytettävissään olevien konkreettisten tietojen perusteella voi kohtuudella odottaa saavansa UNRWA:n suojelua tai apua tai pystyvänsä palaamaan lähitulevaisuudessa toiminta-alueelle, josta hän on lähtenyt. Tällaisen vapaaehtoisen ensimmäiseltä toiminta-alueelta jälkimmäiselle siirtymisen perusteella ei voida siten katsoa, että tällainen kansalaisuudeton henkilö olisi joutunut lähtemään koko UNRWA:n toimialueelta silloin, kun hän on myöhemmin poistunut tältä jälkimmäiseltä toiminta-alueelta siirtyäkseen unionin alueelle.
- 75 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on siten selvittää tapauskohtaisen arvioinnin yhteydessä kaikkien pääasiassa kyseessä olevaan tilanteeseen liittyvien merkityksellisten seikkojen ja erityisesti sen, mitä Syyrian tilannetta koskevia konkreettisia tietoja XT:llä oli käytettävissään Libanonista lähtiessään, perusteella, onko kyseinen lähtö tapahtunut tämän tuomion 74 kohdassa kuvatuissa olosuhteissa. Jos tilanne on tämä, XT:n ei voida katsoa joutuneen lähtemään koko UNRWA:n toimialueelta, kun hän poistui myöhemmin Syyriasta.
- 76 Unionin tuomioistuin voi kuitenkin esittää kyseiselle tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyyntöön ja unionin tuomioistuimelle toimitettuun asiakirja-aineistoon sisältyvien tietojen perusteella seikkoja, jotka voivat olla merkityksellisiä kyseisen arvioinnin kannalta.

- 77 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee nyt käsiteltävässä asiassa, että XT väittää lähteneensä Libanonista, koska hänellä ei ollut voimassa olevaa oleskelulupaa ja koska Libanonin turvallisuusjoukkojen tekemiä tarkastuksia, joiden yhteydessä XT:n kaltaiset ilman oleskelulupaa olevat henkilöt poistettiin maasta Syyrian rajalle, oli tehostettu.
- 78 Lisäksi kun ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii sitä, mitä merkitystä on sillä, että XT oli Libanonista lähtiessään vallinneiden olosuhteiden perusteella voinut odottaa, ettei hän voisi saada UNRWA:n suojelua tai apua Syyriassa eikä palata lähitulevaisuudessa Libanoniin, jossa hän oleskeli aiemmin, on todettava, että jotta tällaisilla olosuhteilla voisi olla merkitystä edellä tämän tuomion 75 kohdassa tarkoitettussa tapauskohtaisessa arvioinnissa, niiden on oltava kohtuullisesti ennakoitavissa tämän lähdön ajankohtana. XT:n kaltaisella henkilöllä on siten oltava konkreettisia tietoja UNRWA:n toimialueen tilanteesta. Tässä yhteydessä huomioon on otettava myös tilanteen äkillinen ja ennalta-arvaamaton kehittyminen, kuten mainittuun toimialueeseen kuuluvien eri toiminta-alueiden välisten rajojen sulkeminen tai konfliktien puhkeaminen jollakin siihen kuuluvalla toiminta-alueella.
- 79 Kun otetaan huomioon tämän tuomion 77 ja 78 kohdassa mainitut seikat ja sikäli kuin ne ovat paikkansapitäviä – mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkistettava –, ei vaikuta siltä, että XT olisi lähtenyt Libanonista Syyriaan tämän tuomion 74 kohdassa kuvatuissa olosuhteissa, joten hänen lähtönsä koko UNRWA:n toimialueelta ei ole ollut vapaaehtoista.
- 80 Edellä esitetyn perusteella kolmanteen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toista virkettä on tulkittava siten, että UNRWA:n suojelun tai avun ei voida katsoa lakanneen silloin, kun Palestiinasta lähtöisin oleva kansalaisuudeton henkilö on lähtenyt UNRWA:n toimialueelta poistumalla kyseiseen toimialueeseen kuuluvalta toiminta-alueelta, jossa hänen henkilökohtainen turvallisuutensa on ollut vakavasti uhattuna ja jossa kyseinen järjestö ei kyennyt tarjoamaan tälle kansalaisuudettomalle henkilölle suojeluaan tai apuaan, kun hän yhtäältä on siirtynyt vapaaehtoisesti kyseiselle toiminta-alueelle mainittuun toimialueeseen kuuluvalta toiselta toiminta-alueelta, jossa hänen henkilökohtainen turvallisuutensa ei ollut vakavasti uhattuna ja jossa hän saattoi saada kyseisen järjestön suojelua tai apua, ja kun hän ei toisaalta käytettävissään olleiden konkreettisten tietojen perusteella voinut kohtuudella odottaa saavansa UNRWA:n suojelua tai apua toiminta-alueella, jonne hän siirtyi, tai voivansa palata lähitulevaisuudessa toiminta-alueelle, josta hän oli lähtenyt, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkistettava.

### *Viides kysymys*

- 81 Kun otetaan huomioon ensimmäiseen, toiseen ja neljänteen kysymykseen annettu vastaus, viidenteen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

### **Oikeudenkäyntikulut**

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

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

- 1) 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 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/95/EU 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toista virkettä on tulkittava siten, että sen määrittämiseksi, onko Yhdistyneiden kansakuntien Lähi-idässä olevien palestiinalaispakolaisten avustus- ja työjärjestön (UNRWA) suojelu tai apu lakannut, on kaikkien kyseessä olevaan tilanteeseen liittyvien merkityksellisten seikkojen tapauskohtaisen arvioinnin yhteydessä otettava huomioon kaikki UNRWA:n toimialueeseen kuuluvat toiminta-alueet, joiden alueille tältä toimialueelta lähteneellä Palestiinasta lähtöisin olevalla kansalaisuudettomalla henkilöllä on konkreettinen mahdollisuus päästä ja oleskella siellä turvassa.

- 2) Direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toista virkettä on tulkittava siten, että UNRWA:n suojelun tai avun ei voida katsoa lakanneen silloin, kun Palestiinasta lähtöisin oleva kansalaisuudeton henkilö on lähtenyt UNRWA:n toimialueelta poistumalla kyseiseen toimialueeseen kuuluvalta toiminta-alueelta, jossa hänen henkilökohtainen turvallisuutensa on ollut vakavasti uhattuna ja jossa kyseinen järjestö ei kyennyt tarjoamaan tälle kansalaisuudettomalle henkilölle suojeluaan tai apuaan, kun hän yhtäältä on siirtynyt vapaaehtoisesti kyseiselle toiminta-alueelle mainittuun toimialueeseen kuuluvalta toiselta toiminta-alueelta, jossa hänen henkilökohtainen turvallisuutensa ei ollut vakavasti uhattuna ja jossa hän saattoi saada kyseisen järjestön suojelua tai apua, ja kun hän ei toisaalta käytettävissään olleiden konkreettisten tietojen perusteella voinut kohtuudella odottaa saavansa UNRWA:n suojelua tai apua toiminta-alueella, jonne hän siirtyi, tai voivansa palata lähitulevaisuudessa toiminta-alueelle, josta hän oli lähtenyt, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkistettava.

Allekirjoitukset