



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NICHOLAS EMILIOU
4 päivänä toukokuuta 2023¹

Asia C-294/22

Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)
vastaan
SW

(Ennakkoratkaisupyyntö – Conseil d’État (ylin hallintotuomioistuin, Ranska))

Ennakkoratkaisupyyntö – Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue – Turvapaikka – Pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema – Direktiivi 2011/95/EU – Edellytykset, jotka kolmansien maiden kansalaisten tai kansalaisuudettomien henkilöiden on täytettävä saadakseen pakolaisaseman – Palestiinasta lähtöisin olevat kansalaisuudettomat henkilöt, jotka ovat turvautuneet Yhdistyneiden kansakuntien Lähi-idässä olevien palestiinalaispakolaisten avustus- ja työelimen (UNRWA) apuun – 12 artiklan 1 kohdan a alakohta – Pakolaisaseman poissulkeminen – UNRWA:n suojelun tai avun lakkaaminen – Edellytykset oikeudelle vedota direktiiviin 2011/95 ipso facto – Ilmaisun ”kun tällainen suojelu tai apu on jostain syystä lakannut” merkitys

I Johdanto

1. Pääasian vastapuoli SW on Palestiinasta lähtöisin oleva kansalaisuudeton henkilö, joka on syntynyt Libanonissa ja joka on Yhdistyneiden kansakuntien Lähi-idässä olevien palestiinalaispakolaisten avustus- ja työelimen (UNRWA) suojeluksessa. Hän lähti Libanonista kriittisen terveydentilansa vuoksi ja hakee turvapaikkaa Ranskasta väittäen, että UNRWA:n suojelu tai apu hänen osalta on ”lakannut”, koska hänen on mahdotonta saada Libanonissa lääketieteellistä hoitoa, jota hän tarvitsee pysyäkseen hengissä.²

¹ Alkuperäinen kieli: englanti.

² Vuoden 2021 lopussa UNRWA:n mandaatin piirissä oli 5,8 miljoonaa palestiinalaispakolaista, kun taas Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun (UNHCR) suojeluksessa oli 21,3 miljoonaa pakolaista (ks. UNHCR, 16.6.2022, ”Global displacement hits another record, capping decade-long rising trend”, saatavilla osoitteessa <https://www.unhcr.org/news/press/2022/6/62a9d2b04/unhcr-global-displacement-hits-record-capping-decade-long-rising-trend.html>).

2. Tässä yhteydessä unionin tuomioistuinta pyydetään jälleen tulkitsemaan direktiivin 2011/95/EU³ 12 artiklan 1 kohdan a alakohtaa.⁴Sillä on erityisesti mahdollisuus selvittää, voidaanko UNRWA:n Palestiinasta lähtöisin olevan kansalaisuudettoman henkilön suojelun tai avun katsoa ”lakanneen” kyseisessä säännöksessä tarkoitettulla tavalla, ja jos näin on, missä olosuhteissa, ja voisiko tämä henkilö olla suoraan oikeutettu kyseisen direktiivin mukaisiin etuihin pakolaisena tilanteessa, jossa hän ei voi saada tarvitsemaansa lääketieteellistä hoitoa UNRWA:n toimialueella.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Kansainvälinen oikeus

1. Geneven yleissopimus

3. Geneven yleissopimuksen⁵ 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[valuutetulta].

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 tarjomiin etuihin.”

2. Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen päätöslauselmat UNRWA:sta

4. UNRWA perustettiin 8.12.1949 annetulla Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen päätöslauselmalla nro 302 (IV). Sen mandaattia on jatkettu säännöllisesti, ja sen nykyinen mandaatti päättyy 30.6.2023. UNRWA:n toimialueeseen kuuluvat Libanon, Syyria, Jordania, Länsiranta (Itä-Jerusalem mukaan luettuna) ja Gazan alue.

³ Vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittämiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle 13.12.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2011, L 337, s. 9).

⁴ Ks. tuomio 17.6.2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351; jäljempänä tuomio Bolbol); tuomio 19.12.2012, Abed El Karem El Kott ym. (C-364/11, EU:C:2012:826; jäljempänä tuomio Abed El Karem El Kott ym.); tuomio 25.7.2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, jäljempänä tuomio Alheto); tuomio 13.1.2021, Saksan valtio (Kansalaisuudettoman palestiinalaisen pakolaisasema) (C-507/19, EU:C:2021:3; jäljempänä tuomio Saksan valtio (Kansalaisuudettoman palestiinalaisen pakolaisasema) ja tuomio 3.3.2022, Secretary of State for the Home Department (Palestiinasta lähtöisin olevan kansalaisuudettoman henkilön pakolaisasema) (C-349/20, EU:C:2022:151; jäljempänä tuomio Secretary of State for the Home Department (Palestiinasta lähtöisin olevan kansalaisuudettoman henkilön pakolaisasema)). Useat näistä tuomioista koskevat 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), joka on kumottu ja korvattu direktiivillä 2011/95, 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan tulkintaa. Koska kyseinen säännös on kuitenkin sama kuin mainitun direktiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohta, viitataan jompaakumpaa säädöstä koskeviin tuomioihin tekemättä eroa niiden välillä.

⁵ Genevessä 28.7.1951 allekirjoitettu pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (Yhdistyneiden kansakuntien sopimuskokoelma, osa 189, nro 2545, 1954, s. 150) tuli voimaan 22.4.1954. Sitä täydennettiin ja muutettiin New Yorkissa 31.1.1967 tehdyllä pakolaisten oikeusasemaa koskevalla pöytäkirjalla, joka tuli voimaan 4.10.1967 (jäljempänä Geneven yleissopimus).

5. UNRWA:ta on sen toiminnan luonteen vuoksi pidettävä Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdassa tarkoitettuna muuna Yhdistyneiden kansakuntien elimenä tai toimistona kuin Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutettuna.

6. Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen 13.12.2019 antaman päätöslauselman nro 74/83 mukaan UNRWA:n on toimia toteuttaessaan ”otettava huomioon palestiinalaispakolaisten hyvinvointi, suojelu ja inhimillinen kehitys”. Lisäksi se ”pyrkii turvaamaan heidän olennaiset terveyteen, koulutukseen ja toimeentuloon liittyvät tarpeensa”.

B Unionin oikeus

7. Direktiivin 2011/95 johdanto-osan 15 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(15) Tätä direktiiviä ei sovelleta sellaisiin kolmansien maiden kansalaisiin tai kansalaisuudettomiin henkilöihin, joiden annetaan jäädä jäsenvaltioiden alueelle myötätunnosta tai yksilöllisistä inhimillisistä syistä eikä kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella.”

8. Kyseisen direktiivin 12 artiklassa, jonka otsikko on ”Poissulkeminen”, säädetään 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;

– –”

C Kansallinen oikeus

9. Direktiivi 2011/95 on saatettu osaksi Ranskan oikeutta turvapaikkaoikeuden uudistamisesta 29.7.2015 annetulla lailla nro 2015-925 (Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d’asile) (JORF nro 0174, 30.7.2015) ja turvapaikkaoikeuden uudistamisesta 29.7.2015 annetun lain nro 2015-925 täytäntöönpanosta 21.9.2015 annetulla asetuksella nro 2015-1166 (Décret n° 2015-1166 du 21 septembre 2015 pris pour l’application de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d’asile) (JORF nro 0219, 22.9.2015).

10. Turvapaikkaoikeuden uudistamisesta 29.7.2015 annetulla lailla nro 2015-925 lisättiin L711-3 § ulkomaalaisten mahantulosta, oleskelusta ja turvapaikkaoikeudesta annettuun lakiin (Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile). Kyseisen pykälän ensimmäisessä momentissa, sellaisena kuin sitä sovelletaan nyt käsiteltävään asiaan, säädetään seuraavaa:

”Pakolaisasemaa ei myönnetä henkilölle, johon sovelletaan jotakin 28.7.1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D, E tai F kohdassa määrättyä poissulkemislauseketta.”

III Tosiseikat, kansallinen menettely ja ennakkoratkaisukysymykset

11. SW on Palestiinasta lähtöisin oleva kansalaisuudeton henkilö. Hän on syntynyt vuonna 1976 Libanonissa ja asui helmikuuhun 2019 asti kyseisessä maassa, joka kuuluu UNRWA:n toimialueeseen. Hänet on merkitty UNRWA:n rekisteriin, joten hän on oikeutettu saamaan suojelua tai apua kyseiseltä elimeltä. Hän lähti Libanonista helmikuussa 2019 ja saapui elokuussa 2019 Ranskaan, jossa hän haki turvapaikkaa.

12. SW:n turvapaikkahakemus hylättiin Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatridesin (Ranskan pakolaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden suojeluviranomainen, jäljempänä OFPRA) 11.10.2019 tekemällä päätöksellä, jolla häneltä evättiin sekä pakolaisasema että toissijainen suojelu.

13. SW nosti tästä päätöksestä kanteen Cour nationale du droit d'asilessa (kansallinen turvapaikka-asioiden tuomioistuin, Ranska; jäljempänä CNDA). CNDA totesi seuraavat tosiseikat merkityksellisiksi.

- SW on koko elämänsä ajan kärsinyt vakavasta talassemiaasta, joka on hemoglobiinin tuotantoon vaikuttava geneettinen sairaus, joka edellyttää muun muassa säännöllisiä verensiirtoja.
- SW joutui varttuessaan turvautumaan yhä useammin verensiirtoihin sairautensa vuoksi. UNRWA ohjasi hänet Palestiinan Punaisen Ristin sairaalaan, jossa hän ei väittämänsä mukaan kuitenkaan saanut asianmukaista terveydenhoitoa. Niinpä SW päätti turvautua sen sijaan verensiirtoihin isältään.
- Vuonna 2014 SW:n isä, joka oli siihen asti antanut SW:lle verta verensiirtoja varten, joita tämä tarvitsi selviytyäkseen, menehtyi. SW alkoi turvautua verensiirtoihin, joita hän pyysi yhteensopivilta luovuttajilta.
- Lääkäri kertoi hänelle myös, että hänen oli välttääkseen sairauden maksalle ja sydämelle aiheuttamat komplikaatiot otettava tiettyä lääkettä, jota UNRWA ei riittävien varojen puuttumisen vuoksi eikä mikään palestiinalainen avustusjärjestö sen vuoksi, ettei SW kuulunut mihinkään palestiinalaiseen poliittiseen puolueeseen, suostunut antamaan hänelle.
- SW:llä ei ollut tarpeeksi rahaa saadakseen lääketieteellistä apua mistään muusta lähteestä, eikä hänellä ollut mahdollisuutta saada kyseistä lääkettä.

14. CNDA myönsi SW:lle pakolaisaseman 9.12.2020 tekemällään päätöksellä sillä perusteella, että UNRWA:n ei kyennyt antamaan hänelle riittävää mahdollisuutta päästä hänen terveydentilansa edellyttämään erikoissairaanhoidon. Lisäksi UNRWA ei ollut varmistanut hänelle sellaisia elinoloja, jotka olivat yhdenmukaiset sille kuuluvan tehtävän kanssa, ja hänen henkilökohtaisen turvallisuutensa oli vakavasti uhattuna. SW:n oli siis katsottava olleen pakotettu lähtemään Libanonista.

15. OFPRA valitti tästä päätöksestä Conseil d'État'han (ylin hallintotuomioistuin, Ranska) ja väitti ensinnäkin, että CNDA ei ollut tutkinut sitä, oliko SW lähtenyt Libanonista, koska hänet oli pakotettu lähtemään UNRWA:n toimialueelta sen vuoksi, että hänen turvallisuutensa oli uhattuna; toiseksi tämä tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan, että se, ettei UNRWA:n kykene rahoittamaan SW:n terveydenhoitoa tai muutoin huolehtimaan siitä, oli peruste katsoa, että tämän elimen tehokas suojelu tai apu oli lakannut, ja kolmanneksi se teki

myös oikeudellisen virheen katsoessaan, että erikoissairaanhoidosta vastaaminen⁶ kuului UNRWA:n tehtäviin. Lisäksi OFPRA väitti, ettei asiassa ollut osoitettu, ettei SW voisi saada asianmukaista lääketieteellistä hoitoa Libanonissa.

16. Conseil d'État muistutti, että direktiivin 2011/95/12 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan henkilölle jätetään myöntämättä pakolaisasema, jos hän kuuluu Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan soveltamisalaan, kuten silloin, kun kyseessä on Palestiinasta lähtöisin oleva kansalaisuudeton henkilö, joka on turvautunut UNRWA:n suojeluun tai apuun, paitsi jos tämän suojelun tai avun katsotaan lakanneen. Kyseinen tuomioistuin totesi tuomioon Abed El Karem El Kott ym. tukeutuen, että näin on silloin, kun henkilö on pakotettu lähtemään kyseisen elimen toimialueelta, koska hänen oma turvallisuutensa on vakavasti uhattuna ja UNRWA:n on mahdotonta varmistaa hänelle sellaiset elinolot, jotka ovat yhdenmukaiset UNRWA:lle kuuluvan tehtävän kanssa.

17. Tässä tilanteessa Conseil d'État on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- 1) Onko direktiivin 2011/95/EU 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan säännöksiä tulkittava riippumatta kansallisen oikeuden säännöksistä, joissa sallitaan tietyin edellytyksin ulkomaalaisen oleskelu tämän terveydentilan perusteella ja joissa tätä suojataan tarvittaessa maastapoistamista koskevalta toimenpiteeltä, siten, että kun sairas [Palestiinasta lähtöisin oleva kansalaisuudeton henkilö] tosiasiallisesti turvaututtuaan UNRWA:n suojeluun tai apuun lähtee valtiosta tai alueelta, joka sijaitsee tämän elimen toimialueella ja jossa oli hänen pysyvä asuinpaikkansa, sillä perusteella, että hänellä ei ole siellä riittävää mahdollisuutta päästä terveydentilansa edellyttämään hoitoon ja että tämä hoidosta vastaamatta jättäminen merkitsee todellista riskiä hänen hengelleen tai fyysiselle koskemattomuudelleen, hänen voidaan katsoa olevan tilanteessa, jossa hän tuntee oman turvallisuutensa olevan vakavasti uhattuna ja jossa UNRWA:n on mahdotonta varmistaa hänelle sellaiset elinolot, jotka ovat yhdenmukaiset sille kuuluvan tehtävän kanssa?
- 2) Jos tähän vastataan myöntävästi, minkä arviointiperusteiden – esimerkiksi sairauden vakavuuden tai tarvittavan hoidon luonteeseen liittyvien arviointiperusteiden – nojalla tällainen tilanne voidaan todeta?"

18. Ennakkoratkaisupyynnö, joka on päivätty 22.3.2022, kirjattiin saapuneeksi 3.5.2022. SW, Belgian ja Ranskan hallitukset sekä Euroopan komissio esittivät kirjallisia huomautuksia. SW, Ranskan hallitus ja komissio olivat edustettuina 26.1.2023 pidetyssä istunnossa.

⁶ Ennakkoratkaisupyynnössä käytetään tertiäärin terveydenhoidon käsitettä. Kuten asianosaiset ja muut osapuolet selittivät istunnossa, kyseinen ilmaisu on ymmärrettävä siten, että sillä viitataan lääketieteelliseen hoitoon, johon liittyy pitkälle edistynyttä ja monimutkaista diagnostiikkaa, toimenpiteitä ja hoitoja.

IV Asian tarkastelu

19. Direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdassa, jolla pannaan täytäntöön Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan sisältö ja sisällytetään se unionin oikeuteen,⁷ on sekä *poissulkemis-* että *sisällyttämislauseke*.⁸

20. Yhtäältä siinä säädetään, että jos henkilö kuuluu Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan soveltamisalaan – tässä tapauksessa siksi, että hän on Palestiinasta lähtöisin oleva kansalaisuudeton henkilö, joka kuuluu UNRWA:n suojelun tai avun piiriin –, hänelle ei voida myöntää direktiivin 2011/95 mukaista ”pakolaisasemaa” samalla tavoin kuin tällaiselle henkilölle ei voida myöskään myöntää ”pakolaisasemaa” Geneven yleissopimuksen nojalla.⁹

21. Toisaalta on niin, että jos kyseisen suojelun tai avun voidaan katsoa lakanneen, tällainen henkilö on ”suoraan oikeutettu tämän direktiivin mukaisiin etuihin” (samalla tavalla kuin hänellä on myös ipso facto oikeus Geneven yleissopimuksen tarjoamiin etuihin). Tästä *lex specialis*-säännöstä seuraa, että direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan poissulkemislauseketta ei enää sovelleta Palestiinasta lähtöisin olevaan kansalaisuudettomaan henkilöön vain, jos UNRWA:n suojelun tai avun voidaan katsoa lakanneen. Silloin kyseistä henkilöä on kuitenkin pidettävä kyseisessä direktiivissä tarkoitettuna ”pakolaisena” – ja hänellä on oikeus hyötyä ”suoraan” saman direktiivin pakolaisiin sovellettavasta järjestelmästä¹⁰ – ilman, että hänen tarvitsee täyttää muihin turvapaikanhakijoihin sovellettavia vaatimuksia.¹¹ Kuten julkisasiamies Mengozzi totesi ratkaisuehdotuksessaan Alheto,¹² kansainvälinen yhteisö on *jo tunnustanut* direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan soveltamisalaan kuuluvat henkilöt *pakolaisiksi*. Syy siihen, miksi heihin sovelletaan kyseisen säännöksen poissulkemislauseketta, on se, että heitä koskee jo erillinen suojeluohjelma, jonka toteuttaminen on annettu YK:n toimiston tai elimen (nyt käsiteltävässä asiassa UNRWA:n) tehtäväksi.

22. Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, *voidaanko* direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan sisällyttämislauseketta *soveltaa* Palestiinasta lähtöisin olevaan kansalaisuudettomaan henkilöön, joka kuuluu UNRWA:n suojelun tai avun piiriin ja jonka on mahdotonta päästä terveydentilansa edellyttämään lääketieteelliseen hoitoon kyseisen elimen toimialueella. Toisella kysymyksellä, joka riippuu unionin

⁷ Direktiivin 2011/95 johdanto-osan 3 perustelukappaleen mukaan unionin turvapaikkajärjestelmä perustuu ”Geneven yleissopimuksen – – täysimääräiseen ja kokonaisvaltaiseen soveltamiseen”, ja useissa kyseisen direktiivin säännöksissä viitataan kyseisen yleissopimuksen määräyksiin tai toistetaan sen sisältö. Lisäksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 18 artiklassa määrätään, että ”oikeus turvapaikkaan taataan – – Geneven yleissopimuksen – – määräysten – – mukaisesti”, ja SEUT 78 artiklan 1 kohdan mukaan yhteisen turvapaikkapolitiikan ”on oltava” tämän yleissopimuksen ”mukaista”. Tästä seuraa, että vaikka Euroopan unioni ei ole allekirjoittanut Geneven yleissopimusta, unionin turvapaikkaa koskevia oikeussääntöjä on tulkittava kyseisen yleissopimuksen mukaisesti (ks. vastaavasti myös tuomio Bolbol, 37 kohta).

⁸ Ks. vastaavasti tuomio Alheto, 87 kohta. Unionin tuomioistuin nimesi kyseisessä tuomiossa poissulkemislausekkeen ”pakolaisaseman poissulkemisperusteeksi” ja sisällyttämislausekkeen ”poissulkemisperusteen soveltamisen lakkaamisperusteeksi”. Yksinkertaisuuden vuoksi käytän mieluummin ilmaisuja ”poissulkemislauseke” ja ”sisällyttämislauseke”.

⁹ Poissulkemislauseketta sovelletaan vain henkilöihin, jotka *tosiasiassa* turvautuvat UNRWA:n tarjoamaan suojeluun tai apuun. Se ei voi koskea henkilöitä, joilla on tai on ollut pelkästään oikeus kyseiseen elimen apuun mutta jotka eivät ole tosiasiassa saaneet sitä (ks. tuomio Bolbol, 51 kohta).

¹⁰ Ks. tuomio Abed El Karem El Kott ym., 71 kohta.

¹¹ Asianomaisen henkilön ei erityisesti tarvitse osoittaa, että hänellä on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi direktiivin 2011/95 2 artiklan d alakohdassa tarkoitettulla tavalla. Kansallisten viranomaisten on kuitenkin edelleen tarkistettava, ettei häneen ole sovellettava jotakin tämän direktiivin 12 artiklan 1 kohdan b alakohdassa ja sen 12 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädettyä poissulkemisperustetta (ks. tältä osin tuomio Alheto, 86 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Lisäksi henkilön on vielä jätettävä pakolaisasemaa koskeva hakemus. Näin ollen se, että asianomainen henkilö on suoraan oikeutettu direktiivin 2011/95 mukaisiin etuihin, ei johda ehdottomaan oikeuteen saada pakolaisasema (ks. tuomio Abed El Karem El Kott ym., 75 kohta).

¹² C-585/16, EU:C:2018:327, 36 kohta.

tuomioistuimen ensimmäiseen kysymykseen antamasta vastauksesta, pyydetään ohjeita niistä arviointiperusteista, joita kansallisten tuomioistuinten on sovellettava yksilöidäkseen näistä tilanteista ne tilanteet, joihin kyseistä lauseketta *tosiasiallisesti sovelletaan*.

23. Tarkastelen kumpaakin kysymystä erikseen.

A Ensimmäinen kysymys: voidaanko sisällyttämislauseketta soveltaa?

24. Ennen kuin analysoin ensimmäisessä kysymyksessä esitettyä asiaa, haluaisin esittää muutamia alustavia huomioita, jotka liittyvät asiayhteyteen ja jotka koskevat UNRWA:n suojeluun tai apuun turvautuneiden Palestiinasta lähtöisin olevien kansalaisuudettomien henkilöiden poikkeuksellista oikeudellista tilannetta.

1. UNRWA:n suojeluun tai apuun turvautuneiden Palestiinasta lähtöisin olevien kansalaisuudettomien henkilöiden poikkeuksellinen oikeudellinen tilanne

25. Tähän mennessä ja huolimatta siitä, että Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohta on muotoiltu laajasti,¹³ on selvää, että tähän määräykseen sisältyvä poissulkemislauseketta – joka on sama kuin direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohtaan sisältyvä lauseke – sovelletaan ainoastaan UNRWA:n suojelun tai avun piiriin kuuluviin henkilöihin, toisin sanoen tämän elimen toimialueella oleviin Palestiinasta lähtöisin oleviin kansalaisuudettomiin henkilöihin, jotka ovat tosiasiallisesti turvautuneet tähän suojeluun tai apuun.

26. Näihin henkilöihin sovelletaan *erityistä* järjestelmää, koska he ovat ainoa ryhmä henkilöitä, joille ei voida myöntää kyseisen yleissopimuksen ja kyseisen direktiivin mukaista pakolaisasemaa kyseisten säännösten ja määräysten nojalla.

27. Kuten julkisasiamies Sharpston on todennut,¹⁴ Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohta on laadittu erityisessä asiayhteydessä. Se laadittiin pian vuoden 1948 Israelin ja arabien välisen konfliktin jälkeen muun muassa siksi, että vältettäisiin massiivinen poistuminen entisen Palestiinan maantieteelliseltä alueelta ja UNHCR:n ja UNRWA:n toimivaltuuksien päällekkäisyys.¹⁵ Palestiinasta lähtöisin olevien kansalaisuudettomien henkilöiden jättämistä kyseisen yleissopimuksen ulkopuolelle perusteltiin sillä, että näiden henkilöiden oletettiin saavan UNRWA:lta asianmukaista ja vastaavantasoisia suojelua sen toimialueella ja että heillä ei näin ollen periaatteessa ollut mitään syytä turvautua yleissopimuksen tarjoamaan suojeluun.¹⁶

28. Lisäksi Palestiinasta lähtöisin olevien kansalaisuudettomien henkilöiden erityiskohtelun oli alun perin tarkoitus kestää vain rajoitetun ajan. Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan tavoitteena oli varmistaa, että tällaisia kansalaisuudettomia henkilöitä suojellaan edelleen siihen saakka, kunnes heidän asemansa on lopullisesti ratkaistu Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen hyväksymien asiaa koskevien päätöslauselmien mukaisesti.¹⁷ Tähän ei kuitenkaan

¹³ Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdassa ei viitata nimenomaisesti UNRWA:han. Sen sijaan siinä mainitaan yleisemmin ”muu[t] Yhdistyneiden Kansakuntien elim[et] tai toimisto[t] kuin [UNHCR]”.

¹⁴ Ks. julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:119, 41 kohta).

¹⁵ Ibid., 43 kohta.

¹⁶ Ks. edellä 21 kohta.

¹⁷ Ks. tuomio Abed El Karem El Kott ym., 62 kohta.

ole vielä löydetty ratkaisua. Tästä syystä Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohta on edelleen voimassa, ja sen sisältö on otettu huomioon direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa.

29. Näiden selvennysten jälkeen totean, että direktiivin 2011/95 soveltamisen yhteydessä Palestiinasta lähtöisin oleviin kansalaisuudettomiin henkilöihin sovellettava erityinen järjestelmä koskee ainoastaan mahdollisuutta saada pakolaisasema, ei toissijaista suojelua.¹⁸

30. Tätä taustaa vasten muistutan, että Geneven yleissopimuksessa ja direktiivissä 2011/95 edellytetään, että vastaanottava valtio ja/tai jäsenvaltio myöntää henkilöille, jotka tosiasiallisesti saavat pakolaisaseman kyseisten välineiden nojalla, tiettyjä oikeuksia. Oikeudet on myönnettävä samantasoisina kuin ne, jotka taataan kyseisen valtion tai jäsenvaltion kansalaisille, tai vähintään samantasoisina kuin ne, jotka taataan ulkomaalaisille samassa valtiossa tai jäsenvaltiossa.¹⁹ Terveystuon osalta totean, että direktiivin 2011/95 30 artiklassa säädetään, että ”kansainvälistä suojelua saavilla henkilöillä” eli sekä ”pakolaisilla” että kyseisessä direktiivissä tarkoitetuilla ”toissijaista suojelua saavilla henkilöillä” on oltava mahdollisuus terveydenhuoltoon *samoin* edellytyksin kuin jäsenvaltioiden kansalaisilla.

31. Palestiinasta lähtöisin olevat kansalaisuudettomat henkilöt, jotka ovat turvautuneet UNRWA:n suojeluun tai apuun, eivät erityisen oikeudellisen asemansa vuoksi voi vedota tähän säännökseen, *paitsi jos ja kunnes* on osoitettu, että UNRWA:n suojelu tai apu on heidän osaltaan lakannut kyseisen direktiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla, tai jos heille on annettu toissijaista suojelua.

2. Milloin UNRWA:n suojelun tai avun on katsottava lakanneen: unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö

32. Unionin tuomioistuin on jo selventänyt useita direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan tulkintaa koskevia kysymyksiä. Se on erityisesti todennut, että UNRWA:n tässä säännöksessä tarkoitetun suojelun tai avun on katsottava lakanneen kaikissa tilanteissa, joissa UNRWA:n on *mahdotonta* suorittaa tehtävänsä.²⁰ Tältä osin riittää, että tämä lakkaaminen tapahtuu ”jostain syystä”, kuten kyseisen direktiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa todetaan.

33. Unionin tuomioistuin on tarkentanut näiden sanojen (jostain syystä) merkitystä ja todennut, että niillä ei viitata ainoastaan tapahtumiin, joka koskevat UNRWA:ta suoraan (esim. kyseisen elimen lakkauttamiseen). Syy, jonka vuoksi tällaisen suojelu tai apu lakkaa, voi perustua myös laajemmin olosuhteisiin, jotka ovat asianomaisen henkilön tahdosta riippumattomia ja jotka ovat pakottaneet hänet lähtemään UNRWA:n toimialueelta.²¹

¹⁸ Ibid., 68 kohta.

¹⁹ Ks. esim. uskonnonvapaus (Geneven yleissopimuksen 4 artikla); oikeus ajaa kannetta tuomioistuimessa, oikeusapu ja vapautus velvollisuudesta asettaa vakuus oikeudenkäyntikuluista (16 artikla); julkinen huoltoavustus (23 artikla) ja työläinsäädäntö ja sosiaaliturva (24 artiklan 1 kohta).

²⁰ Ks. tuomio *Abed El Karem El Kott* ym., 56 kohta.

²¹ Ibid., 58 ja 59 kohta. Täydellisyyden vuoksi lisään vielä, että unionin tuomioistuin on todennut, että pelkkää poissaoloa kyseiseltä alueelta tai pelkkää vapaaehtoista päätöstä lähteä sieltä ei luonnollisestikaan voida luonnehtia suojelun tai avun lakkaamiseksi.

34. Unionin tuomioistuin on tässä yhteydessä lisäksi todennut, että henkilön on katsottava olleen pakotettu lähtemään UNRWA:n toimialueelta silloin, kun kaikkien merkityksellisten seikkojen tapauskohtaisen arvioinnin perusteella²² osoittautuu, että hänen oma turvallisuutensa on vakavasti uhattuna (ensimmäinen kriteeri), ja kun UNRWA:n on mahdotonta varmistaa hänelle kyseisellä alueella sellaiset elinolot, jotka ovat yhdenmukaiset UNRWA:lle annetun tehtävän kanssa (toinen kriteeri).²³

35. Kaikki pääasian asianosaiset ja muut osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että nämä kaksi kriteeriä ovat ne, joiden perusteella pääasian tilannetta on arvioitava sen määrittämiseksi, onko UNRWA:n SW:lle antama suojelu tai apu lakannut direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettulla tavalla ja onko hänelle näin ollen myönnettävä pakolaisasema. Totean, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee ensimmäisessä kysymyksessään samat kriteerit merkityksellisinä vertailuarvoina, joiden perusteella tämä arviointi on suoritettava.

3. Sisällyttämislausekkeen soveltaminen tapauksiin, joissa on mahdotonta saada lääketieteellistä hoitoa UNRWA:n toimialueella

a) Ensimmäinen kriteeri: henkilökohtainen turvallisuus on vakavasti uhattuna

36. Mielestäni on selvää, että ensimmäinen kriteeri eli se, onko henkilön turvallisuus vakavasti uhattuna, voi täytyä tietyissä tapauksissa, joissa hänen on mahdotonta saada lääketieteellistä hoitoa UNRWA:n toimialueella.

37. Tältä osin voin helposti hyväksyä sen, että henkilökohtaisen turvallisuuden käsite näyttää ensi näkemältä viittaavan tilanteisiin, joihin liittyy uhkia, jotka ovat henkilölle pikemminkin ulkoisia kuin sisäisiä. On nimittäin helpompaa kuvitella, että henkilökohtainen turvallisuus on vakavasti uhattuna tilanteessa, johon liittyy luonnonkatastrofi (kuten tulva tai maanjäristys) tai jossa, kuten Belgian ja Ranskan hallitukset väittävät, toinen henkilö, yhteisö tai valta²⁴ on *tarkoituksellisesti aiheuttanut* haittaa, toisin kuin tilanteessa, jossa henkilön haitan pääasiallinen syy on *luonnollisesti aiheutunut* sairaus. Nähdäkseni tämä käsite on kuitenkin, kuten komissio väittää, riittävän laaja kattamaan myös sellaiset sisäiset tilanteet, joissa henkilölle aiheutuu haittaa, jota ei ole aiheutettu tahallisesti tai ulkoisesti vaan luonnollisesti ja jota ulkoiset tekijät (esim. UNRWA:n kyvyttömyys varmistaa asianmukaiset aineelliset olosuhteet tai tarjota asianmukaista lääketieteellistä hoitoa) vain pahentavat.²⁵

²² Tältä osin on otettava huomioon merkitykselliset olosuhteet paitsi sellaisina kuin ne ilmenivät ajankohtana, jolloin kyseinen henkilö lähti UNRWA:n toimialueelta, myös sellaisina kuin ne ilmenevät ajankohtana, jolloin toimivaltaiset viranomaiset tai tuomioistuimet käsittelevät pakolaisaseman myöntämistä koskevaa hakemusta tai päätöstä, jolla tällaista asemaa ei ole myönnetty (ks. tuomio Secretary of State for the Home Department (Palestiinasta lähtöisin olevan kansalaisuudettoman henkilön pakolaisasema), 58 kohta).

²³ Ks. tuomio Abed El Karem El Kott ym., 63 kohta.

²⁴ Esim. tilanteissa, joista oli kyse tuomioon Abed El Karem El Kott ym. johtaneissa menettelyissä, Libanonin armeijan sotilaat olivat loukanneet, pahoinpidelleet, pidättäneet laittomasti, kiduttaneet tai nöyryyttäneet asianomaisia henkilöitä, ja heidän kotinsa oli syytetty tuleen tai sitä oli vahingoitettu ja/tai he olivat saaneet tappouhkauksia.

²⁵ Ymmärtääkseni Belgian hallitus katsoo, että periaatteessa vain sellaiset uhat tai puutteet, jotka koskevat Palestiinasta lähtöisin olevia kansalaisuudettomia henkilöitä *ryhmänä* tai jotka ovat luonteeltaan systeemisiä (toisin kuin yksittäiset tai satunnaiset uhat), ovat merkityksellisiä. Tällainen suppea tulkinta on mielestäni virheellinen. Jos kyseisen hallituksen lähestymistapaa noudatettaisiin, yksilöllinen arviointi, joka kansallisten viranomaisten on suoritettava, olisi hyödytön. Lisäksi unionin tuomioistuin on jo vahvistanut, että riittää, kun osoitetaan, että UNRWA:n apu tai suojelu on tosiasiallisesti lakannut jostain syystä, joihin kuuluvat ”objektiiviset syyt tai kyseisen henkilön henkilökohtaiseen tilanteeseen liittyvät syyt” (ks. tuomio Secretary of State for the Home Department (Palestiinasta lähtöisin olevan kansalaisuudettoman henkilön pakolaisasema), 72 kohta).

38. Unionin tuomioistuin on jo todennut, että henkilökohtainen turvallisuus voi olla vakavasti uhattuna tilanteessa, jossa henkilö väittää, ettei hän voi päästä tarpeisiinsa mukautettuun koulutukseen tai saada lääketieteellistä apua, koska hänellä on syntymästä johtuva vakava vamma.²⁶ Henkilökohtaisen turvallisuuden käsitettä on siis jo sovellettu tapauksiin, joissa henkilön haitan *ensisijainen tai alkuperäinen syy* ei ole ulkoinen vaan liittyy vammaisuuteen tai synnynnäiseen tai laajemmin sanottuna luonnollisesti aiheutuneeseen sairauteen, joka on puhtaasti *sisäinen* kyseiselle henkilölle,²⁷ ja joissa ainoastaan haittaa *pahentava syy*, eli mahdollisuus saada lääketieteellistä hoitoa, liittyy tekijöihin, jotka ovat kyseiselle henkilölle *ulkoisia*.²⁸

39. Tältä osin on selvää, että sen lisäksi, että henkilölle aiheutuneen haitan *ensisijainen syy* voi olla täysin sisäinen, myös yleisemmin *ulkoinen syy*, jonka vuoksi haitta pahenee (eli ulkoinen syy, jonka vuoksi henkilö ei voi saada tarvitsemaansa lääketieteellistä hoitoa UNRWA:n toimialueella), on merkityksetön. Mahdollisuus saada kyseistä lääketieteellistä hoitoa on ehkä tarkoituksellisesti poistettu tai tarvittavaa hoitoa ei yksinkertaisesti ole saatavilla UNRWA:n aineellisten resurssien tai varojen puutteen vuoksi tai mistä tahansa muusta syystä (lukuun ottamatta jälleen kerran syitä, jotka ovat kyseisen henkilön määräysvallassa ja jotka eivät ole hänelle ulkoisia). Toisin kuin Belgian ja Ranskan hallitukset ovat väittäneet, ei ole tarpeen osoittaa, että UNRWA tai valtio, jonka alueella se toimii, on tarkoituksellisesti aiheuttanut haittaa asianomaiselle henkilölle epäämällä häneltä tarvittavan lääketieteellisen hoidon joko toimilla tai toimimatta jättämisellä.²⁹ Tällaista näyttöä ei edellytetä.³⁰

40. Henkilökohtaiseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien lisäksi on mielestäni selvää, että kahden muun vaatimuksen on täytyttävä. Ensinnäkin uhkien on oltava sellaisia, että voidaan todeta, että henkilökohtainen turvallisuus on vakavasti uhattuna, ja toiseksi sen haitan tason, jota henkilölle aiheutuisi, jos hän jäisi UNRWA:n toimialueelle, on oltava vakava (muutoin uhkia ei voida pitää niin vakavina, että ne vaarantaisivat henkilökohtaisen turvallisuuden). Ensimmäisen vaatimuksen osalta eli sen osalta, onko turvallisuus vakavasti uhattuna, minulle on selvää, että ilmaisu ”vakavasti uhattuna” liittyy *todelliseen vaaraan* siitä, että henkilökohtaiseen turvallisuuteen kohdistuva uhka todella toteutuu ja että henkilön turvallisuus vaarantuu, jos hän jää UNRWA:n toimialueelle. Selvytyden vuoksi totean, että olen samaa mieltä pääasian vastapuolen kanssa siitä, että uhat eivät voi olla pelkästään hypoteettisia. Niiden on oltava riittävän *todellisia*, jotta ne aiheuttavat vakavan vaaran hänen henkilökohtaiselle turvallisuudelleen.

41. Toisen vaatimuksen osalta eli sen osalta, onko aiheutunut haitta niin vakava, että uhkien voidaan katsoa vaikuttavan ”henkilökohtaiseen turvallisuuteen”, esitän yksityiskohtaisemmin tältä osin vaadittavan kynnyksen jäljempänä toiseen kysymykseen antamassani vastauksessa. Riittää kuitenkin toistaiseksi todeta, että ainakin *tietyt* tapaukset, joissa on kyse siitä, ettei

²⁶ Ibid., 24 ja 50 kohta.

²⁷ Kuten pääasian vastapuoli totesi, ”terveys” ja ”vammainen” on lueteltu UNHCR:n kansainvälistä suojelua koskevien suuntaviivojen nro 13 24 kohdassa niiden ”henkilökohtaisten olosuhteiden” joukossa, joiden perusteella Palestiinasta lähtöisin olevalla kansalaisuudettomalla henkilöllä voi olla oikeus saada pakolaisasema.

²⁸ Mielestäni on tärkeää, että tällaiset ulkoiset tekijät pahentavat henkilön terveydentilaa. Tilanne on mielestäni toinen silloin, kun ei ole mitään lääketieteellistä hoitoa, joka voisi lievittää henkilön kipua tai kärsimystä, tai kun hän yksinkertaisesti kieltäytyy tarvittavasta lääketieteellisestä hoidosta (jolloin pahentava tekijä on sisäinen, ei ulkoinen).

²⁹ Ks. tuomio Secretary of State for the Home Department (Palestiinasta lähtöisin olevan kansalaisuudettoman henkilön pakolaisasema), 70 ja 71 kohta.

³⁰ Lisään vielä, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, johon nämä hallitukset perustavat väitteensä ja jossa todetaan pääasiallisesti, että vakavasti sairaalle henkilölle ei tarvitse myöntää kansainvälistä suojelua pelkästään sillä perusteella, ettei hän voi saada asianmukaista hoitoa alkuperämaassaan, ellei häneltä *tahallisesti* evätä tällaista hoitoa (ks. tuomio 18.12.2014, M’Bodj, C-542/13, EU:C:2014:2452, 36 kohta), ei koske Palestiinasta lähtöisin olevia kansalaisuudettomia henkilöitä vaan muita turvapaikanhakijoita. Kuten olen todennut edellä 26–28 kohdassa, Palestiinasta lähtöisin olevat kansalaisuudettomat henkilöt eivät ole samassa tilanteessa tai heihin ei sovelleta samoja vaatimuksia kuin muihin turvapaikanhakijoihin.

tarvittavaa lääketieteellistä hoitoa ole mahdollista saada, ja erityisesti tapaukset, joissa asianomainen henkilö joutuu ilman hoitoa hengenvaaraan, saavuttavat mielestäni tämän vakavan haitan kynnyksen.

42. Tältä osin totean, että komissio katsoo esimerkiksi SW:n tilanteen olevan yksi näistä tapauksista. Muistutan, että SW kärsii vakavasta geneettisestä sairaudesta. Jollei kansallisten tuomioistuinten suorittamasta tarkastuksesta muuta johdu, näyttää siltä, eivätkä pääasian asianomaiset kiistä sitä, että jos SW ei saa tarvitsemaansa lääketieteellistä hoitoa, hänen elinajanodotteensa ja eloonjäämismahdollisuutensa heikkenevät merkittävästi. Tällaisissa olosuhteissa kärsityn haitan on varmasti katsottava olevan vakava.

43. Tehtyäni nämä selvennykset ja selitettyäni, miksi katson, että henkilökohtainen turvallisuus voi olla vakavasti uhattuna tilanteessa, jossa henkilö väittää, ettei hänellä ole mahdollisuutta saada tarpeitaan vastaavaa lääketieteellistä apua UNRWA:n toimialueella, esitän kaksi lisähuomautusta.

44. Ensinnäkin katson – jälleen toisin kuin Belgian ja Ranskan hallitukset ovat väittäneet –, että sen toteamiseksi, että henkilökohtainen turvallisuus on vakavasti uhattuna, ei ole tarpeen arvioida, onko SW:n kaltaisella henkilöllä direktiivin 2011/95 5 artiklan 1 kohdassa ja 6 artiklassa tarkoitettu ”perusteltu aihe pelätä joutuvansa vainotuksi” tai ”todellinen vaara joutua kärsimään vakavaa haittaa”. Vaatimus siitä, että henkilökohtainen turvallisuus on vakavasti uhattuna, ei liity, kuten komissio on selittänyt, siihen, onko hänellä kyseisissä säännöksissä tarkoitettu ”perusteltu aihe pelätä joutuvansa vainotuksi” tai ”todellinen vaara joutua kärsimään vakavaa haittaa”; ne koskevat yksinomaan tiettyjen toimijoiden aiheuttamaa vaaraa tai vakavaa haittaa.

45. Muussa tapauksessa SW:n kaltaisen Palestiinasta lähtöisin olevan kansalaisuudettoman henkilön olisi osoitettava, että hän täyttää samat edellytykset kuin henkilöt, jotka eivät kuulu direktiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan soveltamisalaan, jotta hän kuuluisi direktiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa olevan sisällyttämislausekkeen soveltamisalaan. Tämä tekisi tyhjäksi kyseiseen säännökseen sisältyvän *lex specialis* -säännön, jonka mukaan kyseisessä säännöksessä tarkoitettu henkilö on suoraan oikeutettu pakolaisasemaan, jos hän pystyy osoittamaan, että UNRWA:n suojelu tai apu on lakannut hänen osaltaan, ilman että hänen tarvitsee täyttää kyseisessä direktiivissä lueteltuja yleisiä edellytyksiä, joita sovelletaan vain muihin turvapaikanhakijoihin.³¹ Sitä paitsi se lähinnä sekoittaisi nämä kaksi hyvin erillistä oikeudellista asiaa toisiinsa.

46. Toiseksi haluan myös selventää, että sen toteamiseksi, että henkilön henkilökohtainen tilanne on vakavasti uhattuna, ei ole tarpeen arvioida systemaattisesti, onko tällainen vakava vaara olemassa asianomaisen henkilön osalta kaikilla niillä alueilla, joilla UNRWA toimii. Tämä olisi täysin kohtuutonta. Pikemminkin on otettava huomioon kaikki UNRWA:n toimialueeseen kuuluvat toiminta-alueet, joille asianomaisella henkilöllä on *konkreettinen* mahdollisuus päästä ja oleskella siellä turvassa.³²

³¹ Ks. edellä 21 kohta.

³² Ks. tuomio Saksan valtio (Palestiinalaista lähtöisin olevan kansalaisuudettoman henkilön pakolaisasema), 67 kohta.

b) Toinen kriteeri: onko UNRWA:n mahdotonta varmistaa henkilölle sellaiset elinolot, jotka ovat yhdenmukaiset sille kuuluvan tehtävän kanssa?

47. Toiseen kriteerin osalta eli sen osalta, onko UNRWA:n mahdotonta varmistaa henkilölle kyseisen elimen toimialueella sellaiset elinolot, jotka ovat yhdenmukaiset sille kuuluvan tehtävän kanssa, totean, että pääasian asianosaisten ja muiden osapuolten välisessä näkemystenvaihdossa on keskitytty siihen, miten UNRWA:n ”tehtävä” on ymmärrettävä yleisesti (1) ja erityisesti lääketieteellisten tai terveyden liittyvien tarpeiden osalta (2).

48. Ranskan hallitus katsoo tältä osin, että UNRWA:n tehtäviin kuuluu *ainoastaan* perusterveydenhuollon tarjoaminen mutta ei SW:n tarvitseman kaltaisen erikoistuneen ja monimutkaisemman lääketieteellisen hoidon tarjoaminen. Sen mukaan UNRWA:n tehtävän ei voida katsoa lakanneen direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettulla tavalla tilanteessa, jossa Palestiinasta lähtöisin olevan kansalaisuudettoman henkilön on mahdotonta saada suhteellisen harvinaista ja/tai monimutkaista lääketieteellisiä hoitoa, joka menee tällaista perusterveydenhuoltoa pidemmälle.

49. Selitän jäljempänä, miksi olen eri mieltä.

1) UNRWA:n tehtävä yleisesti

50. Aluksi muistutan, että UNRWA:ta rahoitetaan pääasiassa YK:n jäsenvaltioiden vapaaehtoisilla maksuilla. Sen *toimintakyky* vaihtelee näin ollen kyseisten jäsenvaltioiden määräajoin tekemien päätösten mukaan, jotka voivat tietysti muuttua ajan mittaan budjettirajoitusten ja monien muiden tekijöiden mukaan. Mielestäni tämä seikka ei kuitenkaan tarkoita sitä, että UNRWA:n tehtävä itsessään muuttuisi samanaikaisesti tämän toimintakyvyn kanssa. Nämä kaksi ovat nimittäin hyvin erilaisia: toimintakyky liittyy käytettävissä oleviin resursseihin, kun taas tehtävä liittyy UNRWA:n pääasialliseen tarkoitukseen (*raison d'être*). Yleisesti ottaen resurssit jonkin asian toteuttamiseksi voivat usein muuttua, mutta pääasiallisen tarkoituksen oletetaan olevan jokseenkin ajallisesti kestävä ja pysyvä.

51. Unionin tuomioistuin on nähdäkseni tarkoittanut juuri UNRWA:n pääasiallista tarkoitusta (*raison d'être*), joka on ajallisesti kestävä ja pysyvä, kun se totesi, että UNRWA:n tehtävä on merkityksellinen seikka sen määrittämisessä, ”onko UNRWA:n mahdotonta varmistaa henkilölle kyseisen elimen toimialueella sellaiset elinolot, jotka ovat yhdenmukaiset sille annetun *tehtävän* kanssa”, ja näin ollen sen määrittämisessä, tuleeko direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan sisällyttämislauseke kyseeseen. Se, onko UNRWA:lla käytettävissään riittävät aineelliset resurssit, ja sen toimintakyky eivät liity itse tehtävän laajuuteen vaan kyseisen elimen mahdollisuuteen (mahdottomuuteen) toteuttaa tämä tehtävä.

52. Tätä taustaa vasten muistutan, että – kuten komissio on huomauttanut – UNRWA:n tehtävää (toisin sanoen sen pääasiallista tarkoitusta) ei ole määritelty missään perussäännössä, vaan se perustuu YK:n yleiskokouksen asiaa koskeviin päätöslauselmiin. Tätä tehtävää ei näin ollen voida päätellä yhdestä ainoasta lähteestä. Lisäksi YK:n yleiskokouksen eri päätöslauselmissa käytetyt sanamuodot ovat tältä osin varsin laajoja. Erityisesti YK:n yleiskokouksen 13.12.2019 antaman päätöslauselman nro 74/83 mukaisesti UNRWA:n tehtävänä on tehdä työtä ”palestiinalaispakolaisten hyvinvoinnin, suojelun ja inhimillisen kehityksen edistämiseksi” yleisesti.

53. Unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään tukeutunut kyseiseen sanamuotoon ja todennut, että UNRWA on perustettu suojelemaan ja auttamaan henkilöitä, jotka on merkitty UNRWA:n rekisteriin, ”hyvinvointinsa turvaamiseksi [pakolaisina]”.³³

54. Unionin tuomioistuin on myös todennut, että kuten YK:n yleiskokouksen useista päätöslauselmista seuraa, Palestiinasta lähtöisin oleviin kansalaisuudettomiin henkilöihin sovellettavan erityisjärjestelmän tavoitteena on varmistaa tämän henkilöryhmän suojelun jatkuvuus *tehokkaalla* suojelulla tai avulla eikä pelkästään takaamalla sellaisen elimen tai toimiston olemassaolo, jonka tehtävänä on tarjota kyseistä apua tai suojelua.³⁴ Näyttää siis siltä, että unionin tuomioistuin ymmärtää UNRWA:n tehtävänä olevan tehokkaan (eikä pelkästään abstraktin) suojelun tai avun tarjoaminen UNRWA:n rekisteriin merkityille henkilöille heidän ”hyvinvointinsa” edistämiseksi.

55. Tämän pohdinnan valossa tarkastelen seuraavaksi erityisesti sitä, mitä UNRWA:n ”tehtävään” kuuluu näiden henkilöiden lääketieteellisten tai terveyteen liittyvien tarpeiden osalta.

2) UNRWA:n tehtävä erityisesti lääketieteellisten tai terveyteen liittyvien tarpeiden osalta

56. Koska UNRWA:n tehtävää tarjota tehokasta suojelua tai apua UNRWA:n rekisteriin merkityille henkilöille ei ole selkeästi määritelty eikä sitä voida päätellä yhdestä ainoasta lähteestä, unionin tuomioistuin pyysi istunnossa asianosaisia ja muita osapuolia selventämään, mikä UNRWA:n tehtävä on kyseisten henkilöiden lääketieteellisten tai terveyteen liittyvien tarpeiden osalta.

57. Vastauksissaan asianosaiset ja muut osapuolet viittasivat kaikki YK:n yleiskokouksen 13.12.2019 antamaan päätöslauselman nro 74/83 sisältöön, josta ne päättelevät, että UNRWA:n tehtävänä on antaa *tehokasta* ”apua terveyteen – – liittyvien perustarpeiden täyttämiseen”. Asianosaiset ja muut osapuolet ovat kuitenkin ymmärtäneet tämän ilmaisen eri tavoin.

58. Yhtäältä pääasian vastapuoli, jonka kanssa komissio on samaa mieltä, on korostanut, ettei ole tärkeää tarkastella sitä, kuuluuko tietynlainen lääketieteellinen hoito yleisesti UNRWA:n tehtäviin vai ei. On omaksuttava teleologinen lähestymistapa, jossa keskitytään pikemminkin siihen suojelun tai avun tasoon, jota Palestiinasta lähtöisin oleville kansalaisuudettomille henkilöille on annettava UNRWA:n toimialueella, ja arvioitava kussakin yksittäistapauksessa, täytyvätkö asianomaisen henkilön erityiset lääketieteelliset tai terveyteen liittyvät tarpeet tämän tason valossa. Lääketieteellisen hoidon tyypillä, vaikka se olisikin pitkälle erikoistunut, ei ole merkitystä.

59. Toisaalta Ranskan hallitus väitti, kuten olen jo todennut edellä 48 kohdassa, että ilmaisu ”apua terveyteen – – liittyvien perustarpeiden täyttämiseen” käsittää vain perusterveydenhuollon tarjoamisen.³⁵ Kyseinen hallitus katsoo, ettei UNRWA ole vastuussa monimutkaisemman tai erikoistuneemman lääketieteellisen hoidon tarjoamisesta.

³³ Ks. tuomio Alheto, 84 kohta ja tuomio Saksan valtio (Palestiinasta lähtöisin olevan kansalaisuudettoman henkilön pakolaisasema), 48 kohta.

³⁴ Ks. vastaavasti tuomio Abed El Karem El Kott ym., 60 kohta.

³⁵ Huomautan, että UNRWA:n UNHCR:lle lähettämän 22.9.2021 päivätyn kirjeen mukaan, jossa kuvataan UNRWA:n mandaattia ja palveluja (saatavilla osoitteesta https://www.unrwa.org/resources/about-unrwa/UNRWA_letter_to_UNHCR), vaikuttaa siltä, että UNRWA:n palveluihin kuuluu mm. peruskoulutuksen ja perusterveydenhuollon tarjoaminen. Ensisilmäyksellä näyttää siis siltä, että tertiäärinen hoito ei sisälly tähän, mutta mielestäni tämä puute ei välttämättä johda kieltävään vastaukseen ensimmäiseen kysymykseen.

60. En yhdy tähän näkemykseen. Minusta vaikuttaa siltä, että Ranskan hallitus sekoittaa UNRWA:n tehtävän, joka on antaa *tehokasta* apua *lääketieteellisten tai terveyteen liittyvien perustarpeiden* täyttämiseen (minkä tarkoituksena on pikemminkin päämäärään kuin keinoihin perustuvan lähestymistavan perusteella varmistaa, että UNRWA:n rekisteriin merkittyjen henkilöiden lääketieteelliset ja terveyteen liittyvät perustarpeet täytetään, olivatpa keinot sitten mitä tahansa), velvollisuuteen tarjota *perusterveydenhuoltoa*, toisin sanoen velvollisuuteen antaa tietyt terveydenhuollon vähimmäisresurssit näiden samojen henkilöiden käyttöön (esimerkiksi antamalla ensiapupakkauksia tai peruslääkkeitä, mikä ei ole monimutkaista tai erikoistunutta).

61. Tältä osin katson, että UNRWA ei tietenkään voi taata kaikkien saatavilla olevien lääke- ja hoitotyyppien saatavuutta. Sen on kuitenkin tehtävänsä – joka on tarjota ”apua terveyteen – liittyvien perustarpeiden täyttämiseen” – mukaisesti *tehokkaasti* autettava sen rekisteriin merkittyjä henkilöitä saamaan lääketieteellistä hoitoa, joka on tarpeen heidän terveyteen liittyvien tai lääketieteellisten perustarpeidensa täyttämiseksi, erityisesti silloin, kun tämä hoito on välttämätön sellaisen sairauden torjumiseksi, joka voi ilman hoitoa valitettavasti johtaa kuolemaan. Tarkastelen jäljempänä B jaksossa osana toiseen kysymykseen antamaani vastausta, mitä vakavuuden tasoa tältä osin edellytetään, jotta voidaan määritellä, mitä pidetään lääketieteellisenä tai terveyteen liittyvänä perustarpeena. Voin kuitenkin jo tässä vaiheessa todeta, että jos henkilö on hengenvaarallisessa tilanteessa, kuten SW:n kohdalla näyttää olevan,³⁶ koska UNRWA ei voi auttaa tai ei auta häntä tehokkaasti saamaan sairautensa tai tilansa edellyttämää hoitoa, on katsottava, että UNRWA:n on mahdotonta varmistaa, että henkilön terveyteen liittyvät tai lääketieteelliset perustarpeet täyttyvät ja että henkilön elinolot kyseisen elimen toimialueella ovat yhdenmukaiset UNRWA:lle kuuluvan tehtävän kanssa.

62. Selvytyden vuoksi totean, että voin helposti hyväksyä sen, että SW:n tarvitsema lääketieteellinen hoito on melko monimutkaista ja/tai erikoistunutta. Asiakirja-aineistossa olevien tietojen mukaan SW tarvitsee verensiirtojen lisäksi myös erikoislääkettä, jota on saatavissa vain tiettyyn hintaan (jota UNRWA ei väittämänsä mukaan voi maksaa). Hoidon monimutkaisuudella, hinnalla tai erikoisluonteella ei mielestäni ole kuitenkaan merkitystä UNRWA:n tehtävän laajuuden kannalta vaan pikemminkin sen kannalta, onko UNRWA:n mahdollista täyttää tehtävänsä.³⁷

63. Tältä osin muistutan, että sen määrittämiseksi, onko UNRWA:n mahdotonta varmistaa henkilölle kyseisen elimen toimialueella sellaiset elinolot, jotka ovat yhdenmukaiset sille kuuluvan tehtävän kanssa, toimivaltaisten hallintoviranomaisten tai tuomioistuinten on arvioitava, voiko asianomainen henkilö tosiasiallisesti saada tarvitsemaansa suojelua tai apua vai ei.³⁸ Se, että UNRWA ei kykene lainkaan tarjoamaan tarvittavaa suojelua tai apua asianomaisen henkilön lääketieteellisten tai terveyteen liittyvien perustarpeiden täyttämiseksi tai että se kykenee tekemään niin, mutta ei tehokkaasti (esimerkiksi koska lääkettä tai hoitoa ei ole helposti saatavilla tai koska UNRWA:lla ei ole rahoitusta tai budjettia siihen), on merkityksellistä sen kannalta, voidaanko tällainen mahdottomuus todeta, mutta se ei sulje tilannetta UNRWA:n tehtävän alan ulkopuolelle.³⁹

³⁶ Tämän selvittäminen kuuluu tietenkin kansallisille tuomioistuimille.

³⁷ Ks. edellä 51 ja 52 kohta.

³⁸ Ks. tuomio Saksan valtio (Palestiinasta lähtöisin olevan kansalaisuudettoman henkilön pakolaisasema), 55 ja 56 kohta.

³⁹ Muutoin, kuten komissio on todennut, esimerkiksi budjettirajoituksiin liittyvät näkökohdat, jotka ovat merkityksellisiä arvioitaessa sitä, kykeneekö UNRWA tosiasiallisesti tarjoamaan tehokasta suojelua tai apua, olisivat itse asiassa syy siihen, miksi tämän saman suojelun tai avun ei voida katsoa lakanneen direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettulla tavalla.

4. Ensimmäistä kysymystä koskeva päätelmä

64. Äsken tekemiäni toteamusten perusteella katson, että edellä 34 kohdassa esitetyt kaksi kriteeriä, joita käytetään sen määrittämiseksi, onko UNRWA:n suojelu tai apu lakannut direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettulla tavalla, *voivat* täytyä tilanteessa, jossa Palestiinasta lähtöisin olevan kansalaisuudettoman henkilön, joka on turvautunut UNRWA:n suojeluun tai apuun, on mahdotonta saada terveydentilansa edellyttämää lääketieteellistä hoitoa tämän elimen toimialueella. Näin ollen tällainen tilanne voi kuulua kyseisessä säännöksessä säädetyin sisällyttämislausekkeen soveltamisalaan eikä sitä ole suljettu sen ulkopuolelle.

65. Käytännön näkökohdat tukevat mielestäni tätä tulkintaa. Jos unionin tuomioistuin päättäisi toisin, SW:n tilanteessa oleva henkilö ei olisi suoraan oikeutettu kyseisen direktiivin mukaisiin etuihin (direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan sisällyttämislausekkeen nojalla), eikä hän voisi myöskään vaatia pakolaisasemaa *minkään* direktiivin 2011/95 muun säännöksen nojalla, koska hänet jätettäisiin kokonaisuudessaan tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle siihen sisältyvän poissulkemislausekkeen nojalla. Kyseinen henkilö joutuisi toisin sanoen epäedullisempaan asemaan kuin muut turvapaikanhakijat (joihin ei sovelleta direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohtaa), koska nämä muut henkilöt voisivat ainakin vedota näihin yleisiin edellytyksiin vaatiakseen pakolaisasemaa, kun taas hän ei voisi. Tällainen ratkaisu olisi mielestäni selvästi ristiriidassa edellä 27 kohdassa mainitsemani Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan tavoitteen kanssa, jonka mukaan Palestiinasta lähtöisin oleville kansalaisuudettomille henkilöille on taattava suojelu ja apu.

66. Katson kuitenkin, että myöntävä vastaus ensimmäiseen kysymykseen ei tarkoita sitä, että kaikilla Palestiinasta lähtöisin olevilla kansalaisuudettomilla henkilöillä, jotka pelkästään valittavat UNRWA:n toimialueella saamastaan (tai saamatta jääneestä) lääketieteellisestä hoidosta, olisi ipso facto oikeus saada pakolaisasema direktiivin 2011/95 nojalla. Käsittelen seuraavaksi tätä yksityiskohtaisemmin toisen kysymyksen osalta.

B Toinen kysymys: milloin sisällyttämislauseketta sovelletaan lääketieteellisissä tilanteissa?

67. Toisessa kysymyksessä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, mitä kriteerejä kansallisten tuomioistuinten on sovellettava määrittäessään, mitkä tilanteet – niistä, joissa Palestiinasta peräisin oleva kansalaisuudetton henkilö, joka on turvautunut UNRWA:n suojeluun tai apuun, väittää, että hänen on mahdotonta saada terveydentilansa edellyttämää lääketieteellistä hoitoa UNRWA:n toimialueella – kuuluvat direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa olevan *sisällyttämislausekkeen* soveltamisalaan.

68. Esitän aluksi kolme tärkeää huomautusta.

69. Haluan ensinnäkin sanoa muutaman sanan Ranskan hallituksen ehdottamasta ratkaisusta. Kyseisen hallituksen mukaan pääasiassa kyseessä olevan kaltaista tapausta *ei* pitäisi ratkaista direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan sisällyttämislausekkeen perusteella vaan pikemminkin ainoastaan sellaisten kansallisten säännösten⁴⁰ perusteella, joissa myönnetään tietyissä rajoitetuissa olosuhteissa kolmansien maiden kansalaisille tai kansalaisuudettomille henkilöille mahdollisuus jäädä jäsenvaltioiden alueelle muun muassa terveydentilansa vuoksi.

⁴⁰ Ranskan hallitus viittasi tältä osin ulkomaalaisten maahantulosta ja maassa oleskelusta sekä turvapaikkaoikeudesta annetun lain (code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) L425-9 §:ään.

70. Tämän päätelmän tueksi Ranskan hallitus viittaa direktiivin 2011/95 johdanto-osan 15 perustelukappaleeseen, jossa muistutetaan, että jäsenvaltiot voivat sallia tällaisten henkilöiden jäädä alueelleen myötätunnosta tai yksilöllisistä inhimillisistä syistä. Samasta johdanto-osan kappaleesta käy ilmi, että henkilöt, jotka hyötyvät tästä mahdollisuudesta, eivät kuulu kyseisen direktiivin soveltamisalaan vaan sen ulkopuolelle.

71. Mielestäni ja toisin kuin Ranskan hallitus väittää tätä johdanto-osan kappaletta ei voida ymmärtää siten, että henkilö on jätettävä direktiivin 2011/95 soveltamisalan ulkopuolelle aina, kun hänellä voisi olla mahdollisuus vedota kansallisiin säännöksiin, joilla myönnetään oikeus jäädä maahan myötätunnosta tai humanitaarisista syistä. Siinä todetaan pikemminkin vain, että jos henkilölle on todellakin myönnetty tällainen oleskeluoikeus, hän ei kuulu kyseisen direktiivin soveltamisalaan. Tästä seuraa, että näitä erityisiä olosuhteita lukuun ottamatta toimivaltaisten hallinto- tai oikeusviranomaisten on ensin tarkistettava, onko kyseisellä henkilöllä oikeus kansainväliseen suojeluun (tai, jos hän on Palestiinasta peräisin oleva kansalaisuudeton henkilö, kuuluuko hän direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa olevan sisällyttämislausekkeen soveltamisalaan), ja vain jos hänellä ei ole oikeutta kansainväliseen suojeluun, niiden on sen jälkeen harkittava, voiko hän saada kansalliseen lainsäädäntöön perustuvaa suojelua myötätunnosta tai humanitaarisista syistä. Näin ollen en näe mitään syytä, miksi jälkimmäisen suojelutyypin olisi oltava etusijalla, kuten Ranskan hallitus esittää, ensin mainittuun suojelutyyppiin nähden.

72. Toiseksi sen selvittämiseksi, onko UNRWA:n suojelu tai apu lakannut direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla, on tehtävä sekä tosiseikkoja että oikeudellisia seikkoja koskeva arviointi. Tosiseikkojen arvioinnin osalta muistutan, että kuten jo edellä 34 kohdassa totesin, arviointi on suoritettava tapauskohtaisesti ottaen huomioon kaikki merkitykselliset olosuhteet, jotka voivat liittyä asianomaiseen henkilöön (kuten hänen terveydentilansa, hänen tarvitsemansa hoito ja asiantuntijoiden avulla hänelle tosiasiallisesti aiheutuvat seuraukset, jos hän ei saa kyseistä hoitoa) tai asiayhteyteen, mukaan lukien erityisesti se, olisiko tarvittavaa lääketieteellistä hoitoa saatavilla jäsenvaltioissa, ja sen valtion tai niiden valtioiden erityistilanne, joissa UNRWA toimii.⁴¹ Tämä on mielestäni erittäin tärkeä seikka. Nyt esillä olevan asian kaltaisessa tilanteessa Palestiinasta lähtöisin olevien kansalaisuudettomien henkilöiden elinolot kokonaisuudessaan Libanonissa sekä SW:n henkilökohtaiset elinolot ovat merkityksellisiä sen kysymyksen kannalta, onko UNRWA:n suojelu tai apu lakannut.

73. Nyt käsiteltävässä asiassa tämä tarkoittaa, että sen arvioimiseksi, onko SW oikeutettu direktiivin 2011/95 mukaisesti etuuksiin, on otettava huomioon lääketieteellinen hoito, jota hän voi saada sekä UNRWA:lta suoraan että Libanonin terveydenhuoltojärjestelmästä kyseisen elimen avustuksella, koska hänet on merkitty UNRWA:n rekisteriin Libanonissa. Yleisellä tasolla on mahdotonta erottaa UNRWA:n toimia (tai niiden puuttumista) siitä kontekstista, jossa kyseinen elin toimii.⁴²

⁴¹ Unionin tuomioistuin on todennut, että ”valtiolla, jossa UNRWA toimii, voi myös olla ratkaiseva rooli sen kannalta, että kyseinen elin voi tehokkaasti täyttää mandaattinsa ja varmistaa, että kyseiset henkilöt elävät ihmisarvoisissa olosuhteissa” (ks. tuomio Secretary of State for the Home Department (Palestiinasta lähtöisin olevan kansalaisuudettoman henkilön pakolaisasema), 82 ja 83 kohta). Muistutan, että unionin tuomioistuin on myös todennut kyseisessä tuomiossa, että tarve ottaa huomioon *kaikki merkitykselliset tapauskohtaiset olosuhteet*, myös sen valtion tai niiden valtioiden osalta, jossa UNRWA toimii, johtuu suoraan direktiivin 2011/95 4 artiklan 3 kohdasta (ks. kyseisen tuomion 54 kohta). Kyseisessä säännöksessä luetellaan tekijät, jotka toimivaltaisten hallintoviranomaisten tai tuomioistuinten on otettava huomioon, kun ne arvioivat kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta.

⁴² Yksinkertaisena esimerkkinä voidaan todeta, että on selvää, että sota siinä valtiossa, jossa UNRWA toimii, voi vaikuttaa suoraan siihen, kykeneekö UNRWA tarjoamaan direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettua suojelua tai apua. Lisään vielä, että tuomiossa Secretary of State for the Home Department (Palestiinasta lähtöisin olevan kansalaisuudettoman henkilön pakolaisasema), 80 kohta, unionin tuomioistuin totesi myös, että kansalaisjärjestöjen kaltaisten kansalaisyhteiskunnan toimijoiden antama apu olisi otettava huomioon edellyttäen, että UNRWA:lla on niiden kanssa muodollinen yhteistyösuhde, joka on luonteeltaan pysyvä ja jonka puitteissa ne avustavat UNRWA:ta sen mandaatin toteuttamisessa.

74. Kolmanneksi oikeudellisen arvioinnin osalta olen Belgian ja Ranskan hallitusten kanssa samaa mieltä siitä, että kaikki terveysongelmat tai sairaudet, joihin ei ole saatavilla hoitoa UNRWA:n toimialueella, eivät voi johtaa siihen, että UNRWA:n suojelu tai apu on lakannut. Tietty vakavuuskynnys on välttämätön, ja mielestäni vain poikkeuksellisissa tilanteissa voidaan sallia siirtyminen suojelualueelta (UNRWA:n toimialueelta) toiseen (jäsenvaltioon). Jos näin ei olisi, voitaisiin helposti päätyä tilanteeseen, jossa direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan poissulkemislausekkeen soveltamisalaan kuuluva henkilö, joka katsoo, että hänen UNRWA:n toimialueella saamansa (tai mahdollisesti saamansa) lääketieteellinen hoito ei ole yhtä tehokasta tai sen laatu ei vastaa samoja vaatimuksia kuin hoito, jota hän voisi saada jossakin jäsenvaltiossa, voisi väittää, että UNRWA:n hänelle antama suojelu tai apu on lakannut, ja hänelle voitaisiin myöntää pakolaisasema direktiivin 2011/95 nojalla.

75. Vakavuuskynnyksen on näin ollen oltava riittävän korkea, jotta se toimisi rajoittavana tekijänä tällaisten valintatilanteiden välttämiseksi sekä ”patona” tilanteissa, jossa Palestiinasta lähtöisin olevat kansalaisuudettomat henkilöt esittävät loputtomasti turvapaikkahakemuksia. Samanaikaisesti on niin, että jos vakavuuskynnys on liian korkea, se voi tehdä käytännössä mahdottomaksi sen, että henkilö voi vedota direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan sisällyttämislausekkeeseen, myös tilanteissa, joissa loukataan perusoikeuskirjassa vahvistettuja oikeuksia – kuten erityisesti oikeutta ihmisarvoon, oikeutta elämään ja oikeutta olla joutumatta kärsimään kidutuksesta tai halventavasta kohtelusta tai rangaistuksesta –,⁴³ joista ei voida poiketa.⁴⁴ Sen vuoksi on tarpeen löytää asianmukainen tasapaino.

76. Näiden selvennysten jälkeen muistutan, kuten olen selittänyt edellä A jaksossa, että jotta UNRWA:n suojelun tai avun voidaan katsoa lakanneen, kahden kriteerin on täytyttävä: hakijan henkilökohtaisen turvallisuuden on oltava vakavasti uhattuna (ensimmäinen kriteeri) ja UNRWA:lle on oltava mahdotonta varmistaa hakijalle kyseisellä alueella sellaiset elinolot, jotka ovat yhdenmukaiset sille kuuluvan tehtävän kanssa (toinen kriteeri).

77. Kun pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa toinen kriteeri edellyttää lähinnä sen selvittämistä, onko UNRWA:n mahdotonta varmistaa, että henkilön *lääketieteelliset ja terveyteen liittyvät perustarpeet* täytetään, jos hän jää kyseisen elimen toimialueelle, ensimmäinen kriteeri voidaan mielestäni jakaa kolmeen vaatimukseen. Ensinnäkin on oltava olemassa uhka tai uhkia, jotka kohdistuvat kyseisen henkilön turvallisuuteen, mikä tässä tilanteessa on hänelle luonnollisesti aiheutunut sairaus (sisäinen uhka), jota ulkoiset tekijät pahentavat. Toiseksi näiden uhkien on oltava sellaisia, että voidaan osoittaa, että henkilökohtainen turvallisuus on vakavasti uhattuna (toisin sanoen ne eivät voi olla pelkästään hypoteettisia, vaan niiden on oltava riittävän *todellisia*). Kolmanneksi haitan, joka henkilölle aiheutuisi, jos hän jäisi UNRWA:n toimialueelle, on oltava *vakava* (tai muuten samoja uhkia ei voida pitää riittävän vakavina, jotta ne vaikuttaisivat henkilökohtaiseen turvallisuuteen).

78. Tässä yhteydessä minulle on selvää, että tämän kolmannen edellytyksen osalta on asetettava tietty kynns, joka liittyy haitan vakavuuteen. Myös toinen kriteeri, joka edellyttää rajanvetoa niiden tilanteiden välillä, joissa henkilön lääketieteellisten ja terveyteen liittyvien perustarpeiden voidaan katsoa täyttyneen, ja niiden tilanteiden välillä, joissa niiden ei voida katsoa täyttyneen, edellyttää tietyn kynnsarvon määrittämistä. Mielestäni lääketieteellisiin tai terveyteen liittyviin

⁴³ Ks. perusoikeuskirjan 1, 2 ja 4 artikla.

⁴⁴ Unionin tuomioistuin on todennut esim., että epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen ja kohtelun kiellolla, josta määrätään perusoikeuskirjan 4 artiklassa, on ehdoton luonne (ks. tuomio 5.4.2016, Aranyosi ja Căldăraru, C-404/15 ja C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, 85 kohta).

perustarpeisiin kuuluvat ainoastaan tietyt keskeiset lääketieteelliset ja terveyteen liittyvät tarpeet, joiden täyttämättä jättäminen johtaisi kuolemaan tai vakavaan haittaan. Tästä seuraa, että tämän kriteerin osalta huomiota on kiinnitettävä myös vakavaan haittaan.

79. Sen osalta, mitä voidaan ymmärtää vakavalla haitalla, muistutan, että direktiivin 2011/95 johdanto-osan 16 perustelukappaleessa viitataan perusoikeuskirjassa tunnustettujen perusoikeuksien, sellaisina kuin niitä on tulkittu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ja perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan nojalla Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vastaavia oikeuksia koskevassa oikeuskäytännössä, kunnioittamisen tärkeyteen.⁴⁵ On myös selvää, että perusoikeuskirjan 4 artikla, jolla suojellaan oikeutta elämään ja kielletään kidutus sekä epäinhimillinen tai halventavan rangaistus ja kohtelu, vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa.⁴⁶

80. Viimeksi mainitun määräyksen osalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy selvästi ilmi, että luonnollisesti aiheutuneesta sairaudesta, olipa se sitten fyysinen tai psyykinen, aiheutuva kipu on riittävän *vakava*⁴⁷ erityisesti silloin, kun on perusteltua syytä uskoa, että vaikka henkilö ei ole välittömässä vaarassa kuolla, asianmukaisen hoidon puuttuminen tai tällaisen hoidon saavuttamattomuus aiheuttaa hänelle todellisen vaaran hänen terveydentilansa vakavasta, nopeasta ja peruuttamattomasta heikkenemisestä, mistä aiheutuisi merkittävää kipua tai hänen elinajanodotteensa huomattava lyheneminen.

81. Nyt käsiteltävässä asiassa on mielestäni turvaututtava samaan kynnykseen. Henkilön on katsottava olevan vakavassa vaarassa kärsiä vakavaa haittaa ja hänen lääketieteellisten ja terveyteen liittyvien perustarpeidensa on katsottava jäävän täyttymättä tilanteessa, jossa i) hän on välittömässä vaarassa kuolla tai ii) on perusteltua syytä uskoa, että vaikka hän ei ole välittömässä vaarassa kuolla, asianmukaisen hoidon puuttuminen tai tällaisen hoidon saavuttamattomuus aiheuttaa hänelle todellisen vaaran hänen terveydentilansa vakavasta, nopeasta ja peruuttamattomasta heikkenemisestä, mistä aiheutuisi merkittävää kipua tai hänen elinajanodotteensa huomattava lyheneminen.

82. Tämä on melko korkea kynnyks. On tärkeää, että tämä kynnyks perustuu ainoastaan siihen, kuinka suuri *haitta* asianomaiselle henkilölle aiheutuu vakavasta tai todellisesta vaarasta, riippumatta siitä, minkä tyyppisestä sairaudesta on kyse ja kuinka harvinainen tai yleinen se on.

83. Loppuhuomautuksena haluan lisätä, että juuri ehdottamani kynnyks liittyy mielestäni läheisesti ihmisarvon kunnioittamiseen. Muistutan, että direktiivin 2011/95 johdanto-osan 16 perustelukappaleessa tehdään selväksi, että direktiivillä pyritään ”erityisesti” varmistamaan ihmisarvon kunnioitus. Lisäksi unionin tuomioistuin on jo viitannut ihmisarvoon tuomiossaan Saksan valtio (Palestiinasta lähtöisin olevan kansalaisuudettoman henkilön pakolaisasema), jossa se totesi, että henkilön ei voida katsoa joutuneen lähtemään UNRWA:n

⁴⁵ Ks. myös tuomio Bolbol, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

⁴⁶ Ks. tuomio 22.11.2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Maastapoistaminen – Lääkekannabis) (C-69/21, EU:C:2022:913, 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) (jäljempänä tuomio Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Maastapoistaminen – Lääkekannabis)).

⁴⁷ Ks. vastaavasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 13.12.2016, Paposhvili v. Belgia, CE:ECHR:2016:1213JUD004173810, 178 ja 183 kohta). Ks. myös tuomio Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Maastapoistaminen – Lääkekannabis), 63 ja 66 kohta. Kyseinen oikeuskäytäntö koskee tilanteita, joissa vakavasti sairas henkilö poistetaan maasta. Katson kuitenkin, että se on merkityksellinen nyt käsiteltävän asian kannalta.

toimialueelta, jos hän on voinut oleskella 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.⁴⁸

84. Sekä komissio että pääasian vastapuoli katsovat, että kysymys siitä, voiko UNRWA:n rekisteriin merkitty henkilö asua ”ihmisarvoisissa elinolosuhteissa” kyseisen elimen toimialueella, on merkityksellinen arvioitaessa sitä, onko hänellä vakava tai todellinen vaara kärsiä vakavaa haittaa ja täytetäänkö hänen lääketieteelliset ja terveyteen liittyvät perustarpeensa.

85. Yhdyn tähän lähestymistapaan. Mielestäni edellä 81 kohdassa esittämäni kynnys on vain yksityiskohtaisempi ilmaus tästä vaatimuksesta.⁴⁹

V Ratkaisuehdotus

86. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Conseil d'État'n esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittämiseksi 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 alakohtaa

on tulkittava siten, että UNRWA:n suojeluun tai apuun turvautuneen henkilön turvallisuus voi olla vakavasti uhattuna ja että hän voi olla tilanteessa, jossa UNRWA:n on mahdotonta varmistaa hänelle sellaiset elinolot, jotka ovat yhdenmukaiset UNRWA:lle kuuluvan tehtävän kanssa, tilanteessa, jossa hänellä on jokin sairaus ja jossa hänen on mahdotonta saada tarvitsemaansa lääketieteellistä hoitoa UNRWA:n toimialueella.

2) Direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohtaa

on tulkittava siten, että tällaisessa tilanteessa on osoitettava, että henkilö on vakavassa vaarassa kärsiä vakavaa haittaa ja että UNRWA:n on mahdotonta varmistaa, että henkilön lääketieteelliset ja terveyteen liittyvät perustarpeet täytetään, jos hän jää kyseisen elimen toimialueelle. Molemmat edellytykset täyttyvät, jos osoitetaan, että jos hän jää kyseiselle alueelle, i) hän on välittömässä vaarassa kuolla tai ii) on perusteltua syytä uskoa, että vaikka hän ei ole välittömässä vaarassa kuolla, asianmukaisen lääketieteellisen hoidon saavuttamattomuus aiheuttaa hänelle todellisen vaaran hänen terveydentilansa vakavasta, nopeasta ja peruuttamattomasta heikkenemisestä, mistä aiheutuisi merkittävää kipua tai hänen elinajanodotteensa huomattava lyheneminen.

⁴⁸ Ks. kyseisen tuomion 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

⁴⁹ Unionin tuomioistuin tukeutui sekä edellä esittämäni kaksiosaiseen kynnyskseen että ihmisarvon käsitteeseen tuomiossaan Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Maastapoistaminen – Lääkekannabis), 63 ja 71 kohta.