Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

3 päivänä maaliskuuta 2022*

Ennakkoratkaisupyyntö – Yhteinen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka – Vaatimukset, jotka kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden on täytettävä kansainvälisen suojelun saamiseksi – Direktiivi 2004/83/EY – 12 artikla – Sulkeminen pakolaisaseman ulkopuolelle – Yhdistyneiden kansakuntien Lähi-idässä olevien palestiinalaispakolaisten avustus- ja työelimen (UNRWA) rekisteriin merkitty Palestiinasta lähtöisin oleva kansalaisuudeton henkilö – Edellytykset oikeudelle vedota direktiiviin 2004/83 ipso facto – UNRWA:n suojelun tai avun lakkaaminen

Asiassa C-349/20,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (alioikeus, maahanmuutto- ja turvapaikkajaosto, Yhdistynyt kuningaskunta) on esittänyt 29.7.2020 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 29.7.2020, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

NB ja

AB

vastaan

Secretary of State for the Home Department,

jossa asian käsittelyyn osallistuu

United Nations High Commissioner for Refugees (UK),

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: toisen jaoston puheenjohtaja A. Prechal, joka hoitaa kolmannen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit J. Passer, F. Biltgen, L. S. Rossi (esittelevä tuomari) ja N. Wahl,

julkisasiamies: G. Hogan,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– AB ja NB, edustajinaan A. Vasisht, solicitor, R. Husain, QC, sekä E. Mitchell, G. Capel, R. Toal ja T. Tridimas, barristers,

– Secretary of State for the Home Department, asiamiehenään T. Lindsay,

– United Nations High Commissioner for Refugees (UK), edustajinaan S. Mobley, solicitor, M. Demetriou, QC, ja T. Johnston, barrister,

– Saksan hallitus, asiamiehinään R. Kanitz ja J. Möller,

– Euroopan komissio, asiamiehinään C. Ladenburger ja A. Azéma,

kuultuaan julkisasiamiehen 6.10.2021 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee 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 alakohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat yhtäältä NB ja AB, jotka ovat Palestiinasta lähtöisin olevia kansalaisuudettomia henkilöitä, ja toisaalta Secretary of State for the Home Department (sisäministeri, Yhdistynyt kuningaskunta) ja joka koskee sitä, että viimeksi mainittu on hylännyt NB:n ja AB:n tekemän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Kansainvälinen oikeus

Geneven yleissopimus

3 Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus, joka allekirjoitettiin 28.7.1951 Genevessä (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 työelin (UNRWA)

5 Yhdistyneiden kansakuntien Lähi-idässä olevien palestiinalaispakolaisten avustus- ja työelin (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 VII.C ja VII.E kohdan mukaan UNRWA:n toimialueeseen kuuluu viisi toiminta-aluetta eli Gazan alue, Länsiranta (Itä-Jerusalem mukaan luettuna), Jordania, Libanon ja Syyria.

Unionin oikeus

Direktiivi 2004/83/EY

7 Direktiivin 2004/83 johdanto-osan 3, 10–12, 16, 17 ja 38 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(3) Geneven yleissopimus ja pöytäkirja ovat pakolaisten suojelua koskevan kansainvälisen oikeudellisen järjestelmän kulmakivi.

– –

(10) Tässä direktiivissä kunnioitetaan perusoikeuksia ja noudatetaan Euroopan unionin perusoikeuskirjan periaatteita. Tällä direktiivillä pyritään erityisesti varmistamaan ihmisarvon täysimääräinen kunnioittaminen sekä turvapaikanhakijoiden ja heidän mukanaan tulevien perheenjäsenten oikeus turvapaikkaan.

(11) Tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden osalta jäsenvaltioita sitovat niistä kansainvälisen oikeuden välineistä johtuvat sitoumukset, joiden osapuolia ne ovat ja jotka kieltävät syrjinnän.

(12) Soveltaessaan tätä direktiiviä jäsenvaltioiden olisi otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu.

– –

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

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

– –

(38) Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan yhteisön perustamissopimukseen liitetyn, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemasta tehdyn pöytäkirjan 3 artiklan mukaisesti [Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin] Yhdistynyt kuningaskunta on 28 päivänä tammikuuta 2002 päivätyllä kirjeellä ilmoittanut haluavansa osallistua tämän direktiivin antamiseen ja soveltamiseen.”

8 Tämän direktiivin 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tämän direktiivin tavoitteena on vahvistaa kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi määrittelyä koskevat vähimmäisvaatimukset sekä myönnetyn suojelun sisältö.”

9 Direktiivin 2 artiklan c–e alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

– –

c) ’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;

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

e) ’henkilöllä, joka voi saada toissijaista suojelua’, kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä, jolle ei voida myöntää pakolaisasemaa mutta jonka suhteen on esitetty merkittäviä perusteita uskoa, että jos hänet palautetaan alkuperämaahansa tai kansalaisuudettoman henkilön ollessa kyseessä entiseen pysyvään asuinmaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä 15 artiklassa määriteltyä vakavaa haittaa, ja jota 17 artiklan 1 ja 2 kohta ei koske ja joka on kykenemätön tai sellaisen vaaran johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan”.

10 Direktiivin 2004/83 4 artiklassa, jonka otsikko on ”Tosiseikkojen ja olosuhteiden arviointi”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat katsoa, että hakija on velvollinen esittämään mahdollisimman pian kaikki kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteiksi tarvittavat seikat. Jäsenvaltio on velvollinen yhteistyössä hakijan kanssa arvioimaan kaikki hakemukseen liittyvät olennaiset seikat.

– –

3. Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen arviointi on suoritettava tapauskohtaisesti, ja se käsittää:

a) kaikki alkuperämaahan silloin, kun jäsenvaltiot tekevät hakemusta koskevan päätöksen, liittyvät asiaan vaikuttavat tosiseikat, mukaan luettuina alkuperämaan lait ja asetukset ja tapa, jolla niitä sovelletaan;

b) hakijan esittämät asiaan vaikuttavat lausumat ja asiakirjat, mukaan luettuina tiedot siitä, onko hakija joutunut tai voiko hän joutua vainotuksi tai kärsimään vakavaa haittaa;

c) hakijan asema ja henkilökohtaiset olosuhteet, kuten tausta, sukupuoli ja ikä, jotta voidaan arvioida, onko hakijan henkilökohtaisten olosuhteiden perusteella niitä tekoja, joiden kohteeksi hakija on joutunut tai voisi joutua, pidettävä vainona tai vakavana haittana;

– –”

11 Mainitun direktiivin 12 artiklan, jonka otsikko on ”Poissulkeminen”, 1 kohdan a alakohdassa säädetään seuraavaa:

”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/EU

12 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) johdanto-osan 1 ja 50 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

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

– –

(50) Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyssä, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemasta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta tehdyssä pöytäkirjassa N:o 21 olevan 1 ja 2 artiklan sekä 4 a artiklan 1 kohdan mukaisesti nämä jäsenvaltiot eivät osallistu tämän direktiivin hyväksymiseen, direktiivi ei sido näitä jäsenvaltioita eikä sitä sovelleta näihin jäsenvaltioihin, sanotun kuitenkaan rajoittamatta mainitun pöytäkirjan 4 artiklan soveltamista.”

13 Kyseisen direktiivin 12 artiklan, jonka otsikko on ”Poissulkeminen”, 1 kohdan a alakohdassa säädetään seuraavaa:

”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”.

14 Mainitun direktiivin 40 artiklan, jonka otsikko on ”Kumoaminen”, sanamuoto on seuraava:

”Kumotaan direktiivi [2004/83] niiden jäsenvaltioiden osalta, joita se sitoo, 21 päivänä joulukuuta 2013, sanotun kuitenkaan vaikuttamatta jäsenvaltioiden velvollisuuteen noudattaa liitteessä I olevassa B osassa olevia määräaikoja, joiden kuluessa niiden on saatettava siinä mainittu direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Niiden jäsenvaltioiden osalta, joita tämä direktiivi sitoo, viittauksia kumottuun direktiiviin pidetään viittauksina tähän direktiiviin liitteessä II olevan vastaavuustaulukon mukaisesti.”

Direktiivi 2013/32/EU

15 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 kuitenkaan rajoittamatta asianmukaisen ja perusteellisen tutkinnan suorittamista.”

16 Kyseisen direktiivin 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”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;

– –”

17 Mainitun direktiivin 46 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että hakijoilla on oikeus tehokkaisiin 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 muutoksenhakumenettelyissä ensimmäisessä oikeusasteessa.

– –”

Yhdistyneen kuningaskunnan oikeus

18 Direktiivi 2004/83 saatettiin osaksi Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusjärjestystä pakolaisista tai kansainvälistä suojelua tarvitsevista henkilöistä vuonna 2006 annetulla asetuksella (Refugee or Person in Need of International Protection (Qualification) Regulations 2006) (S. I. 2006/2525; jäljempänä vuoden 2006 asetus) ja vuoden 2006 maahanmuuttosäännöstöllä (Immigration Rules (the 2006 Regulations)).

19 Vuoden 2006 asetuksen 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”’Pakolaisella’ tarkoitetaan henkilöä, joka kuuluu Geneven yleissopimuksen 1 artiklan A kohdan soveltamisalaan ja johon ei sovelleta 7 §:ää”.

20 Kyseisen asetuksen 7 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Henkilö ei ole pakolainen, jos hän kuuluu Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D, E tai F kohdan soveltamisalaan.”

21 Vuoden 2006 maahanmuuttosäännöstön 339AA §:ssä säädetään seuraavaa:

”Tätä pykälää sovelletaan, kun sisäministeri on vakuuttunut siitä, että henkilölle olisi pitänyt jättää myöntämättä tai jätetään myöntämättä pakolaisasema pakolaisista tai kansainvälistä suojelua tarvitsevista henkilöistä vuonna 2006 annetun asetuksen 7 §:n mukaisesti.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

22 NB on asunut Yhdistyneessä kuningaskunnassa lokakuusta 2015 lähtien aviomiehensä ja heidän viiden alaikäisen lapsensa kanssa, joista yksi on AB, joka on vaikeasti vammainen. Kaikki perheenjäsenet, jotka olivat aiemmin asuneet Al Bassin (Libanon) pakolaisleirillä, ovat UNRWA:n rekisteröimiä lukuun ottamatta heistä nuorinta, H:ta, joka oli ennakkoratkaisupyynnön tekopäivänä seitsemän kuukauden ikäinen.

23 Pääasian valittajat pyrkivät muutoksenhaullaan ennen kaikkea siihen, että heille myönnetään pakolaisasema Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan perusteella, johon direktiivin 2004/83 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa viitataan, ja väittävät, että kansalaisuudettomina, joina he ovat aikaisemmin turvautuneet UNRWA:n suojeluun tai apuun, he voivat vedota mainitun 1 artiklan D kohdan toisen alakohdan nojalla suoraan pakolaisasemaan, koska tämä suojelu tai apu on lakannut syystä, joka ei ole heidän määräysvallassaan eikä riipu heidän tahdostaan (sisällyttämislauseke). Pääasian valittajat väittävät tässä yhteydessä, että he kuuluvat tämän sisällyttämislausekkeen soveltamisalaan yhtäältä sen vuoksi, että UNRWA on osoittautunut kykenemättömäksi auttamaan vaikeasti vammaisia lapsia sille kuuluvan tehtävän vaatimusten mukaisesti, ja toisaalta sen vakavan syrjinnän vuoksi, jonka kohteeksi AB on vammaisuutensa vuoksi joutunut Libanonissa.

24 Tältä osin he toteavat, että AB ei ole päässyt hänen tarpeisiinsa mukautettuun koulutukseen eikä saanut lääketieteellistä apua Al Bassin leirillä. Sekä AB että hänen veljensä ja sisarensa ovat AB:n vammaisuuden vuoksi joutuneet ympäröivän yhteisön kaltoin kohtelemiksi, millä on ollut haitallisia vaikutuksia koko perheen mielenterveyteen ja elämään. Tätä tilannetta ovat pahentaneet leirillä vallitsevat erityisen epävarmat elinolosuhteet, syrjintä, jonka kohteeksi Libanonissa asuvat vammaiset palestiinalaiset yleisesti joutuvat, sekä Libanonin sosioekonomisen tilanteen heikkeneminen viime vuosina.

25 Tässä yhteydessä pääasian valittajat toteavat 19.12.2012 annettuun tuomioon Abed El Karem El Kott ym. (C-364/11, EU:C:2012:826) tukeutuen, että sen kaltaista vakavaa syrjintää, jonka kohteeksi AB on edellä mainittujen seikkojen perusteella tässä tapauksessa joutunut, voidaan pitää syynä, jonka vuoksi asianomaisen on ollut pakko lähteä UNRWA:n toimialueelta. He lisäävät, että siitä aiheutuva syrjintä, että vammaisilta evätään mielivaltaisesti pääsy terveydenhuoltoon ja koulutukseen, on omiaan aiheuttamaan vakavaa haittaa sen kohteeksi joutuvalle lapselle, ja voi jopa kuulua vainon käsitteen alaan. Tällaisen vainon olemassaoloa on heidän mukaansa arvioitava ottamalla asianmukaisesti huomioon lasten erityinen haavoittuvuus, jota Libanonissa vallitsevan tilanteen heikentyminen lisää, sekä lapsen etu paitsi AB:n, myös hänen veljiensä ja sisartensa osalta. Nämä seikat huomioon ottaen pääasian valittajat katsovat, että he ovat lähteneet Libanonista ja siten lakanneet saamasta UNRWA:n suojelua tai apua sellaisista objektiivisista syistä, jotka eivät ole heidän määräysvallassaan.

26 Sisäministeri puolestaan kiistää, että valittajilla olisi oikeus saada pakolaisasema suoraan. Hän tosin myöntää, että AB on joutunut vammaisuuteensa perustuvan syrjinnän kohteeksi, mutta katsoo, että tämä syrjintä ei ole tasoltaan sellaista, että sen voitaisiin katsoa olevan vainoa. Lisäksi hän väittää, että AB on saanut riittävää apua Libanonissa ja että hän tulee saamaan sitä myös sinne palatessaan. Sisäministeri viittaa tältä osin siihen, että Al Bassin leirillä on erään kansalaisjärjestön alaisuudessa toimiva varhaisen puuttumisen keskus, joka hänen mukaansa auttaa siellä asuvia vammaisia lapsia. Lopuksi hän väittää, että pääasian valittajat eivät ole näyttäneet toteen sitä, että

tällaisten kansalaisjärjestöjen antamaan koulutukseen ja apuun turvautuminen olisi ollut mahdotonta, eivätkä näin ollen syitä, jotka eivät olisi heidän määräysvallassaan ja jotka olisivat estäneet heitä saamasta edelleen UNRWA:n apua tai suojelua Libanonissa.

27 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että jotta voidaan määrittää, voidaanko valittajille myöntää suoraan pakolaisasema heidän esittämiensä tosiseikkojen perusteella, on ensinnäkin selvitettävä, onko UNRWA:n antaman suojelun tai avun lakkaaminen tutkittava yksinomaan heidän lähtöajankohtansa tilanteen perusteella vai onko kyseessä tutkiminen, jossa täydentävästi tai vaihtoehtoisesti arvioidaan tämän ajankohdan jälkeen esiintyneitä olosuhteita. Se pohtii lisäksi, kenellä on tässä yhteydessä todistustaakka. Lopuksi se pyrkii saamaan selvennystä siihen, mitä ovat ne merkitykselliset seikat, jotka voivat osoittaa, että tällainen UNRWA:n antama suojelu tai apu on lakannut.

28 Tässä tilanteessa First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (alioikeus, maahanmuutto- ja turvapaikkajaosto, Yhdistynyt kuningaskunta) päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”Arvioitaessa, onko UNRWA:n sen rekisteröimälle kansalaisuudettomalle palestiinalaiselle antama suojelu tai apu lakannut [direktiivin 2004/83] 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa virkkeessä tarkoitetulla tavalla vammaisille annettavan avun osalta:

1) Arvioidaanko tätä puhtaasti aiemman tilanteen perusteella ottaen huomioon olosuhteet, joiden väitetään pakottaneen hakijan lähtemään UNRWA:n toimialueelta asianomaisena ajankohtana, vai arvioidaanko tässä yhteydessä myös ex nunc ennakoivasti sitä, voiko hakija saada tällaista suojelua tai apua nykyisin?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan siten, että tähän arviointiin sisältyy ennakoiva arviointi, onko oikeutettua vedota analogisesti [direktiivin 2004/38] 11 artiklaan sisältyvään pakolaisaseman lakkaamista koskevaan lausekkeeseen siten, että jos hakija pystyy osoittamaan aiemman tilanteen osalta pätevän perusteen poistumiselleen UNRWA:n toimialueelta, todistustaakka sen osoittamisesta, ettei tällainen peruste ole enää pätevä, lankeaa jäsenvaltiolle?

3) Jotta tällaisen henkilön lähtemiselle UNRW[A]:n tarjoaman suojelun tai avun piiristä on oikeutettavissa olevat objektiiviset perusteet, onko tarpeen osoittaa, että UNRWA tai valtio, jossa se toimii, on tarkoituksella aiheuttanut haittaa tai evännyt avun (toimilla tai toimimatta jättämisellä)?

4) Onko tässä yhteydessä merkityksellistä ottaa huomioon kansalaisjärjestöjen kaltaisten kansalaisyhteiskunnan toimijoiden tällaisille henkilöille antama apu?”

Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

29 Yhdistynyt kuningaskunta erosi Euroopan unionista 31.1.2020. Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä tehdyn sopimuksen (EUVL 2019, C 384 I, s. 1) 86 artiklan 2 kohdan mukaan Euroopan unionin tuomioistuimella säilyy toimivalta antaa ennakkoratkaisuja asioissa, joissa Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimen ennakkoratkaisupyyntö on jätetty ennen siirtymäkauden päättymistä. Kyseisen sopimuksen 126 artiklan mukaan siirtymäkausi päättyi 31.12.2020.

30 Lisäksi kyseisen sopimuksen 89 artiklan 1 kohdassa määrätään siltä osin kuin kyse on mainituista pyynnöistä, että tuomiot ja määräykset, jotka Euroopan unionin tuomioistuin antaa ennen siirtymäkauden päättymistä, sekä tuomiot ja määräykset, jotka Euroopan unionin tuomioistuin antaa siirtymäkauden päättymisen jälkeen, sitovat kaikilta osiltaan Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

31 Koska nyt käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö on jätetty unionin tuomioistuimen kirjaamoon 29.7.2020, unionin tuomioistuimella säilyy toimivalta ratkaista tämä pyyntö ja tämä tuomio sitoo ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta.

32 Unionin tuomioistuin esitti 25.5.2021 Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklassa tarkoitetuille asianosaisille ja muille osapuolille kysymyksen, jossa heitä pyydettiin esittämään näkemyksensä 13.1.2021 annetun tuomion Saksan valtio (Kansalaisuudettoman palestiinalaisen pakolaisasema) (C-507/19, EU:C:2021:3) mahdollisesta vaikutuksesta erityisesti ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen annettavan vastauksen kannalta.

33 NB ja AB, sisäministeri, Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutettu ja Euroopan komissio vastasivat tähän kysymykseen. Unionin tuomioistuin esitti 25.5.2021 myös Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetulle kysymyksen UNRWA:n oikeudellisista velvollisuuksista, jotka koskevat avun antamista vammaisille lapsille, ja tosiasiallisesti toteutetuista toimenpiteistä erityisesti Libanonissa. Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasian päävaltuutettu sekä NB ja AB vastasivat tähän kysymykseen.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Alustavat huomautukset

34 Ennen esitettyihin kysymyksiin vastaamista on ensinnäkin muistutettava, että Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemasta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta tehdyn pöytäkirjan (N:o 21) (EUVL 2008, C 115, s. 295), joka on EU- ja EUT-sopimusten liitteenä, 1 artiklan mukaan Yhdistyneeseen kuningaskuntaan sovelletaan poikkeussääntelyä, joka kattaa kaikki vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen yhteydessä toteutetut toimenpiteet, ja sillä on mahdollisuus olla osallistumatta lainsäädäntömenettelyihin tällä alalla.

35 Yhdistynyt kuningaskunta on, kuten direktiivin 2004/83 johdanto-osan 38 perustelukappaleessa todetaan, osallistunut tämän direktiivin antamiseen ja soveltamiseen, mutta se on sen sijaan soveltanut tätä poikkeusjärjestelmää direktiivin 2011/95 osalta, jolla direktiivi 2004/83 kumottiin 21 päivästä joulukuuta 2013.

36 Kuten direktiivin 2011/95 johdanto-osan 50 perustelukappaleessa todetaan, Yhdistynyt kuningaskunta ei osallistunut tämän direktiivin hyväksymiseen, direktiivi ei sido sitä eikä direktiiviä sovelleta siihen.

37 Lisäksi direktiivin 2011/95 40 artiklasta ilmenee, että direktiivi 2004/83 kumottiin 21 päivästä joulukuuta 2013 ainoastaan niiden jäsenvaltioiden osalta, joita direktiivi 2011/95 sitoo.

38 Näin ollen juuri direktiiviä 2004/83 sovelletaan edelleen Yhdistyneeseen kuningaskuntaan nähden tämän tuomion 29 ja 30 kohdassa mainituissa rajoissa.

39 Toiseksi on myös muistutettava, että – kuten direktiivin 2004/83 johdanto-osan 3, 16 ja 17 perustelukappaleesta ilmenee – 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 (tuomio 17.6.2010, Bolbol, C-31/09, EU:C:2010:351, 37 kohta ja tuomio 19.12.2012, Abed El Karem El Kott ym., C-364/11, EU:C:2012:826, 42 kohta).

40 Direktiivin 2004/83 säännöksiä on näin ollen tulkittava tämän direktiivin systematiikan ja tarkoituksen valossa sekä niin, että Geneven yleissopimusta ja muita SEUT 78 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja asiaa koskevia sopimuksia noudatetaan. Kuten saman direktiivin johdanto-osan kymmenennestä perustelukappaleesta ilmenee, tässä tulkinnassa on myös kunnioitettava perusoikeuskirjassa tunnustettuja oikeuksia (tuomio 17.6.2010, Bolbol, C-31/09, EU:C:2010:351, 38 kohta ja tuomio 19.12.2012, Abed El Karem El Kott ym., C-364/11, EU:C:2012:826, 43 kohta).

41 Kolmanneksi täsmennettäköön, että direktiivin 2004/83 12 artiklan 1 kohdan a alakohta vastaa olennaisilta osin direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohtaa, joten tätä jälkimmäistä säännöstä koskeva oikeuskäytäntö on merkityksellinen tulkittaessa ensin mainittua säännöstä (ks. analogisesti tuomio 13.1.2021, Saksan valtio (Kansalaisuudettoman palestiinalaisen pakolaisasema), C-507/19, EU:C:2021:3, 37 kohta).

42 Ennakkoratkaisukysymyksiin on vastattava näiden näkökohtien valossa.

Ensimmäinen kysymys

43 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään pääasiallisesti, onko direktiivin 2004/83 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toista virkettä tulkittava siten, että sen määrittämiseksi, onko UNRWA:n suojelu tai apu lakannut siten, että henkilö voi vaatia suoraan ”pakolaisasemaa” kyseisessä säännöksessä tarkoitetuin tavoin, on otettava huomioon ainoastaan merkitykselliset olosuhteet sellaisina, kuin ne ilmenivät ajankohtana, jolloin kyseinen henkilö lähti UNRWAN:n toimialueelta, vai myös olosuhteet sellaisina, kuin ne ilmenevät ajankohtana, jolloin toimivaltaiset viranomaiset käsittelevät pakolaisaseman myöntämistä koskevan hakemuksen tai asianomaiset tuomioistuimet antavat ratkaisunsa oikeussuojakeinosta, joka on kohdistettu päätökseen, jolla tällaista asemaa ei ole myönnetty.

44 Tähän kysymykseen vastattaessa on huomattava, että direktiivin 2004/83 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”.

45 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]”.

46 UNRWA on Yhdistyneiden kansakuntien elin, joka on perustettu suojelemaan ja auttamaan palestiinalaisia ”palestiinalaispakolaisina”. UNRWA:n mandaattia on jatkettu 30.6.2023 saakka, ja sen toimialue muodostuu viidestä toiminta-alueesta, jotka ovat Gazan alue, Länsiranta (Itä-Jerusalem mukaan luettuna), Jordania, Libanon ja Syyria.

47 Näin ollen NB:n ja AB:n kaltaisten henkilöiden, jotka on merkitty UNRWA:n rekisteriin, on tarkoitettu saavan tämän järjestön tarjoamaa suojelua ja apua hyvinvointinsa turvaamiseksi pakolaisina (ks. vastaavasti tuomio 25.7.2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, 84 kohta).

48 UNRWA:n rekisteriin merkityt henkilöt on tämän kyseisillä Lähi-idässä sijaitsevilla alueilla palestiinalaisille annetun erityisen pakolaisaseman vuoksi direktiivin 2004/83 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäisen virkkeen, joka vastaa Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan ensimmäistä alakohtaa, mukaan lähtökohtaisesti suljettu pois pakolaisasemasta unionissa (tuomio 13.1.2021, Saksan valtio (Kansalaisuudettoman palestiinalaisen pakolaisasema), C-507/19, EU:C:2021:3, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

49 Lisäksi silloin, kun kansainvälistä suojelua unionissa hakeva ei enää kuulu UNRWA:n tarjoaman suojelun tai avun piiriin, tätä poissulkemista lakataan soveltamasta direktiivin 2004/83 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisen virkkeen mukaan, joka vastaa Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan toista alakohtaa (tuomio 13.1.2021, Saksan valtio (Kansalaisuudettoman palestiinalaisen pakolaisasema), C-507/19, EU:C:2021:3, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

50 Direktiivin 2004/83 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toista virkettä sovelletaan siis, 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 syistä, jotka eivät ole hänen määräysvallassaan ja jotka ovat hänen tahdostaan riippumattomia, 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 suoraan tähän direktiiviin ilman, että hänen olisi välttämättä osoitettava, että hänellä on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi mainitun direktiivin 2 artiklan c alakohdassa tarkoitetulla tavalla (tuomio 13.1.2021, Saksan valtio (Kansalaisuudettoman palestiinalaisen pakolaisasema), C-507/19, EU:C:2021:3, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

51 Tältä osin on kuitenkin täsmennettävä, että se, että kyseiseen direktiiviin voidaan vedota suoraan sen 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla, ei johda ehdottomaan oikeuteen saada pakolaisasema. Näin ollen henkilön, joka on suoraan oikeutettu vetoamaan direktiivin 2004/83 mukaisiin etuihin, ei tosin ole välttämättä osoitettava, että hän pelkää joutuvansa vainotuksi kyseisen direktiivin 2 artiklan c alakohdassa tarkoitetulla tavalla, mutta hänen on kuitenkin esitettävä, kuten pääasian valittajat ovat tehneet, pakolaisaseman saamiseksi hakemus, joka vastuussa olevan jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten on tutkittava (ks. vastaavasti tuomio 19.12.2012, Abed El Karem El Kott ym., C-364/11, EU:C:2012:826, 75 ja 76 kohta).

52 Kuten julkisasiamies on pääasiallisesti todennut ratkaisuehdotuksensa 52 kohdassa, on kuitenkin niin, että vaikka direktiivin 2004/83 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa ei ilmoiteta täsmällisesti, mikä on merkityksellinen ajankohta toimivaltaisten kansallisten viranomaisten tai

tuomioistuinten suorittamalle UNRWA:n antaman avun tai suojelun lakkaamisen arvioinnille, Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdassa olevan ilmaisun ”nykyisin saavat” ja toisessa alakohdassa olevan ilmaisun ”on – – lakannut” käyttö puoltaa arviointia, jossa pyritään selvittämään, onko tämä apu tai suojelu tosiasiallisesti lakannut direktiivin 2004/83 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetuin tavoin.

53 Näin ollen tällaisen arvioinnin on perustuttava kaikkien kyseessä olevan tilanteen kannalta merkityksellisten seikkojen tai tekijöiden tapauskohtaiseen arviointiin sellaisena kuin se on ajankohtana, jolloin asianomaiset hakijat lähtevät UNRWA:n toimialueelta, kun samalla otetaan huomioon olosuhteet sellaisina kuin ne ovat silloin, kun toimivaltaiset hallintoviranomaiset tekevät päätöksensä asianomaisen henkilön jättämästä pakolaisaseman myöntämistä koskevasta hakemuksesta tai asianomaiset tuomioistuimet antavat ratkaisunsa pakolaisaseman epäämistä koskevasta päätöksestä tehdystä valituksesta. On erityisesti otettava huomioon tilanne, jossa asianomainen voi palata UNRWA:n toimialueelle, koska olosuhteet, joiden perusteella hänelle myönnettiin pakolaisasema, ovat lakanneet olemasta (ks. vastaavasti tuomio 19.12.2012, Abed El Karem El Kott ym., C-364/11, EU:C:2012:826, 77 kohta ja tuomio 13.1.2021, Saksan valtio (Kansalaisuudettoman palestiinalaisen pakolaisasema), C-507/19, EU:C:2021:3, 59 ja 66 kohta).

54 Tarve tehdä tällainen arviointi on direktiivillä 2004/83 käyttöön otetun järjestelmän systematiikan mukainen. Tältä osin direktiivin 2004/83 4 artiklan 3 kohdan a alakohdasta ja 5 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ratkaisemiseksi on otettava huomioon kaikki alkuperämaahan liittyvät merkitykselliset tosiseikat ”silloin, kun jäsenvaltiot tekevät hakemusta koskevan päätöksen” sekä tarvittaessa mahdolliset alkuperämaasta lähdön jälkeiset tapahtumat.

55 Tässä yhteydessä on lisäksi täsmennettävä, että – kuten unionin tuomioistuin on jo todennut – 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 käsiteltävänään olevan tapauksen ajantasaisesti. Kuten unionin tuomioistuin on jo täsmentänyt, 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” (tuomio 13.1.2021, Saksan valtio (Kansalaisuudettoman palestiinalaisen pakolaisasema), C-507/19, EU:C:2021:3, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

56 Kuten komissio on kirjallisissa huomautuksissaan todennut, on niin, että vaikka henkilön olisi aikaisemmin ollut pakko lähteä toimialueelta, koska hänen henkilökohtainen turvallisuutensa on ollut vakavasti uhattuna, ei ole mitään perustetta myöntää hänelle suoraan pakolaisasemaa direktiivin 2004/83 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisen virkkeen nojalla, jos tilanne toimialueella on tällä välin parantunut merkittävästi niin, että hänen henkilökohtainen turvallisuutensa ei enää ole vakavasti uhattuna ja UNRWA kykenee uudelleen turvaamaan hänelle elinolosuhteet, jotka vastaavat sen tehtävän mukaisia vaatimuksia. Näin ollen viranomaisten ja

tuomioistuinten, joiden on otettava kantaa mahdollisuuteen vedota suoraan pakolaisasemaan, on myös tarkistettava, onko palaaminen UNRWA:n toimialueelle tällä hetkellä mahdollista. Jos näin on, hakija olisi direktiivin 2004/83 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäisen virkkeen mukaisesti suljettava pois pakolaisasemasta.

57 Toimivaltaisten kansallisten viranomaisten ja tuomioistuinten on siis arvioitava tapauskohtaisesti kaikki merkitykselliset seikat paitsi sen selvittämiseksi, onko pakolaisaseman hakijoiden lähtö UNRWA:n toimialueelta ollut direktiivin 2004/83 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toiseen virkkeen nojalla perusteltua tämän tuomion 50 kohdassa mieleen palautetun oikeuskäytännön mukaisesti syistä, jotka eivät ole heidän määräysvallassaan ja jotka ovat heidän tahdostaan riippumattomia ja jotka estivät heitä siten saamasta UNRWA:n antamaa suojelua tai apua, myös sen selvittämiseksi, estetäänkö heitä tällä hetkellä saamasta tällaista suojelua tai apua kyseisen toimialueen väitetysti huonontuneen tilanteen takia syistä, jotka eivät ole heidän määräysvallassaan tai jotka ovat heidän tahdostaan riippumattomia.

58 Kaiken edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2004/83 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toista virkettä on tulkittava siten, että sen määrittämiseksi, onko UNRWA:n suojelu tai apu lakannut siten, että henkilö voi vaatia suoraan ”pakolaisasemaa” kyseisessä säännöksessä tarkoitetuin tavoin, tapauskohtaisen arvioinnin yhteydessä on otettava huomioon merkitykselliset olosuhteet paitsi sellaisina, kuin ne ilmenivät ajankohtana, jolloin kyseinen henkilö lähti UNRWAN:n toimialueelta, myös sellaisina, kuin ne ilmenevät ajankohtana, jolloin toimivaltaiset viranomaiset käsittelevät pakolaisaseman myöntämistä koskevan hakemuksen tai asianomaiset tuomioistuimet antavat ratkaisunsa oikeussuojakeinosta, joka on kohdistettu päätökseen, jolla tällaista asemaa ei ole myönnetty.

Toinen kysymys

59 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään lähinnä, onko direktiivin 2004/83 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toista virkettä tulkittava siten, että kun tarkastellaan sitä, onko UNRWA:n suojelu tai apu lakannut siten, että henkilö voi vaatia suoraan ”pakolaisasemaa” tässä säännöksessä tarkoitetuin tavoin, jos asianomainen henkilö osoittaa, että hänen on ollut pakko lähteä UNRWA:n toimialueelta syistä, jotka eivät ole hänen määräysvallassaan ja jotka ovat hänen tahdostaan riippumattomia, jäsenvaltion tehtävänä on, jos se katsoo, että kyseinen henkilö voi vastedes palata tälle alueelle ja saada siellä tätä suojelua tai apua, osoittaa, että asia on näin.

60 Tähän kysymykseen vastaamiseksi on muistutettava, että direktiivin 2004/83 13 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on myönnettävä pakolaisasema sellaiselle kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle, joka tämän direktiivin II ja III luvun mukaisesti täyttää pakolaisaseman myöntämisen edellytykset.

61 Pakolaisaseman myöntämiseksi hakijalle kyseisen direktiivin III luvussa olevan 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisen virkkeen nojalla on suoritettava asian kannalta merkityksellisten tosiseikkojen ja olosuhteiden arviointi direktiivin 2004/83 II luvussa olevan 4 artiklan mukaisesti.

62 Erityisesti direktiivin 2004/83 4 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat katsoa, että hakija on velvollinen esittämään mahdollisimman pian kaikki kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteiksi tarvittavat seikat. Jäsenvaltio on tämän jälkeen velvollinen yhteistyössä hakijan kanssa arvioimaan kaikki hakemukseen liittyvät olennaiset seikat.

63 Tältä osin on todettava, että tosiseikkojen ja olosuhteiden, joihin kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voi perustua, arviointi, josta säädetään direktiivin 2004/83 4 artiklassa, tehdään kahdessa eri vaiheessa. Ensimmäinen vaihe koskee niiden tosiasiallisten olosuhteiden vahvistamista, jotka voivat toimia hakemusta tukevina todisteina, kun taas toisessa vaiheessa on kyse näiden todisteiden oikeudellisesta arvioinnista, mikä tarkoittaa päätöksen tekemistä siitä, onko kyseessä olevan tapauksen tosiseikaston perusteella katsottava, että direktiivin 2004/83 asian kannalta merkityksellisissä säännöksissä säädetyt kansainvälisen suojelun myöntämisen aineelliset edellytykset täyttyvät (tuomio 2.12.2014, A ym., C-148/13–C-150/13, EU:C:2014:2406, 55 kohta).

64 Tässä ensimmäisessä vaiheessa, johon toinen kysymys liittyy, on niin, että vaikka direktiivin 2004/83 4 artiklan 1 kohdan mukaan hakija on velvollinen esittämään mahdollisimman pian kaikki kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteiksi tarvittavat seikat, unionin tuomioistuin on jo selventänyt, että jäsenvaltioiden viranomaisten on tarvittaessa toimittava aktiivisesti yhteistyössä hakijan kanssa hakemukseen liittyvien olennaisten seikkojen määrittämiseksi ja täydentämiseksi, koska näillä viranomaisilla on usein hakijaa paremmat mahdollisuudet saada tieto tietyntyyppisistä asiakirjoista (ks. vastaavasti tuomio 22.11.2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, 65 ja 66 kohta).

65 Nyt käsiteltävässä asiassa direktiivin 2004/83 4 artiklan 1 kohdasta voidaan toki päätellä, että hakijoiden on näytettävä toteen, että he ovat tosiasiallisesti turvautuneet UNRWA:n suojeluun tai apuun ja että tämä suojelu tai apu on lakannut. Jos hakijat voivat kuitenkin näyttää toteen, että ajankohtana, jolloin he lähtivät UNRWA:n toimialueelta, heidän oli tosiasiallisesti ollut pakko tehdä näin syistä, jotka eivät olleet heidän määräysvallassaan ja jotka olivat heidän tahdostaan riippumattomia – erityisesti siksi, että he tunsivat oman turvallisuutensa olevan vakavasti uhattuna ja että UNRWA ei kyennyt turvaamaan heille kyseisellä alueella sellaisia elinolosuhteita, jotka vastaisivat sen tehtävän mukaisia vaatimuksia tällä alueella –, jäsenvaltion tehtävänä on sitten tarvittaessa osoittaa, että olosuhteet kyseisellä toimialueella ovat tällä välin parantuneet merkittävästi niin, että nämä henkilöt voivat uudelleen saada UNRWA:n suojelua tai apua.

66 Kaiken edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2004/83 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toista virkettä on tulkittava siten, että kun tarkastellaan sitä, onko UNRWA:n suojelu tai apu lakannut siten, että henkilö voi vaatia suoraan ”pakolaisasemaa” tässä säännöksessä tarkoitetuin tavoin, jos asianomainen henkilö osoittaa, että hänen on ollut pakko lähteä UNRWA:n toimialueelta syistä, jotka eivät ole hänen määräysvallassaan ja jotka ovat hänen tahdostaan riippumattomia, jäsenvaltion tehtävänä on, jos se katsoo, että kyseinen henkilö voi vastedes palata tälle alueelle ja saada siellä tätä suojelua tai apua, osoittaa, että asia on näin.

Kolmas kysymys

67 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kolmannella kysymyksellään lähinnä, onko direktiivin 2004/83 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toista virkettä tulkittava siten, että sen määrittämiseksi, onko UNRWA:n suojelu tai apu lakannut kyseisessä säännöksessä tarkoitetulla tavalla siten, että kansainvälistä suojelua hakeneen henkilön on ollut pakko lähteä tämän elimen toimialueelta, on osoitettava, että UNRWA tai valtio, jonka alueella se toimii, on tarkoituksella aiheuttanut tälle henkilölle haittaa tai evännyt häneltä avun joko toimilla tai toimimatta jättämisellä.

68 Tähän kysymykseen vastaamiseksi on muistutettava, että – kuten unionin tuomioistuin on jo todennut – sen selvittämiseksi, onko apu tai suojelu tosiasiassa lakannut direktiivin 2004/83 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa virkkeessä tarkoitetulla tavalla, toimivaltaisten kansallisten viranomaisten ja tuomioistuimien on tarkistettava, onko asianomaisen henkilön lähtö ollut perusteltua syistä, jotka eivät ole hänen määräysvallassaan ja jotka ovat hänen tahdostaan riippumattomia ja jotka pakottavat hänet lähtemään kyseiseltä alueelta ja estävät häntä siten saamasta UNRWA:n antamaa apua (tuomio 19.12.2012, Abed El Karem El Kott ym., C-364/11, EU:C:2012:826, 61 kohta).

69 Tältä osin on todettava, että sekä direktiivin 2004/83 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa virkkeessä että Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdassa edellytetään objektiivista arviointia siitä, onko UNRWA:n apu tai suojelu todella lakannut jostain syystä, koska kyseinen elin ei enää objektiivisista syistä tai hakijan henkilökohtaiseen tilanteeseen liittyvistä syistä kykene varmistamaan hakijalle elinolosuhteita, jotka vastaisivat sen tehtävän mukaisia vaatimuksia.

70 Tällaisen arvioinnin tekemiseksi ei siis ole tarpeen tukeutua subjektiivisiin seikkoihin, kuten UNRWA:n tai sen valtion, jonka alueella se toimii, aikomuksiin. Tällaisen vaatimuksen asettaminen direktiivin 2004/83 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan soveltamiselle johtaisi nimittäin kyseisen säännöksen ulottuvuuden perusteettomaan kaventamiseen ja Palestiinasta lähtöisin oleville kansalaisuudettomille henkilöille myönnetyn suojelun perusteettomaan ja huomattavaan rajoittamiseen.

71 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 74 kohdassa, on toki niin, että jos osoitettaisiin, että UNRWA tai valtio, jonka alueella se toimii, on tarkoituksellisesti aiheuttanut vahinkoa asianomaisille henkilöille tai tarkoituksellisesti evännyt heiltä avun joko toimilla tai toimimatta jättämisellä, tällainen näyttö olisi luonnollisesti erityisen merkityksellinen. Direktiivin 2004/83 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisen virkkeen soveltamiseksi ei kuitenkaan ole tarpeen esittää näyttöä tällaisesta aikomuksesta.

72 Kaiken edellä esitetyn perusteella kolmanteen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2004/83 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toista virkettä on tulkittava siten, että sen määrittämiseksi, onko UNRWA:n suojelu tai apu lakannut kyseisessä säännöksessä tarkoitetulla tavalla siten, että kansainvälistä suojelua hakeneen henkilön on ollut pakko lähteä tämän elimen toimialueelta, ei ole tarpeen osoittaa, että UNRWA tai valtio, jonka alueella se toimii, on tarkoituksella aiheuttanut tälle henkilölle haittaa tai evännyt häneltä avun joko toimilla tai toimimatta jättämisellä. Tätä säännöstä sovellettaessa riittää, kun osoitetaan, että UNRWA:n apu tai suojelu on tosiasiallisesti lakannut jostain syystä siten, että kyseinen elin ei enää objektiivisista syistä tai kyseisen henkilön henkilökohtaiseen tilanteeseen liittyvistä syistä kykene varmistamaan hänelle elinolosuhteita, jotka vastaisivat sen tehtävän mukaisia vaatimuksia.

Neljäs kysymys

73 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee neljännellä kysymyksellään ennen kaikkea sitä, onko direktiivin 2004/83 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toista virkettä, luettuna yhdessä Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan kanssa, tulkittava siten, että arvioitaessa edellytyksiä sen tarkistamiseksi, onko UNRWA:n suojelu tai apu lakannut siten, että henkilö voi vaatia suoraan ”pakolaisasemaa” tässä direktiivin 2004/83 säännöksessä tarkoitetuin tavoin, on otettava huomioon kansalaisjärjestöjen kaltaisten kansalaisyhteiskunnan toimijoiden tälle henkilölle antama apu.

74 Tähän kysymykseen vastaamiseksi on todettava, että sekä direktiivin 2004/83 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa virkkeessä että Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdassa viitataan ainoastaan ”muilta Yhdistyneiden Kansakuntien elimiltä tai toimistoilta kuin Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetulta” saatavaan suojeluun tai apuun, eikä niissä mainita muiden Yhdistyneiden kansakuntien ulkopuolisten yhteisöjen, kuten kansalaisjärjestöjen, mahdollisesti tarjoamaa tukea tai palveluja.

75 Kuten lisäksi tämän tuomion 50 kohdassa on todettu, direktiivin 2004/83 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 suojelua ja apua, jotka vastaisivat sen mandaatin mukaisia vaatimuksia, jolloin asianomainen kansalaisuudeton henkilö joutuu näin syistä, jotka eivät ole hänen määräysvallassaan ja jotka ovat hänen tahdostaan riippumattomia, lähtemään UNRWA:n toimialueelta.

76 Näin ollen on todettava, että sekä direktiivin 2004/83 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa virkkeessä että Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdassa viitataan pääasiallisesti ainoastaan UNRWA:n suojeluun tai apuun.

77 UNRWA on Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen perustama Yhdistyneiden kansakuntien järjestö, jonka tehtävänä on tarjota suojelua ja apua palestiinalaispakolaisille mandaattinsa mukaisesti. Kun otetaan huomioon UNRWA:lle myönnetty asema ja sille annettu tehtävä, kyseistä järjestöä ei voida rinnastaa kansalaisjärjestöjen kaltaisiin kansalaisyhteiskunnan toimijoihin, jotka ovat selvästi erilaisia yhteisöjä kuin UNRWA ja jotka eivät ole samassa asemassa kuin se, koska ne eivät voi antaa Geneven yleissopimuksessa ja direktiivissä 2004/83 tarkoitettua ”apua” tai ”suojelua”.

78 Tällä ei kuitenkaan voida kyseenalaistaa sitä, että – kuten unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta ilmenee – kansalaisjärjestöjen kaltaisten kansalaisyhteiskunnan toimijoiden yhteistyö voi olla olennaista UNRWA:n tehtävän toteuttamiselle. Näyttää nimittäin siltä, että UNRWA on mandaattiaan täyttäessään ainakin tietyillä toimialueensa toiminta-alueilla enenevässä määrin kohtaamiensa vaikeuksien vuoksi käytännössä turvautunut tällaiseen yhteistyöhön.

79 Tässä tilanteessa ei voida sulkea pois sitä, että kun tällaista yhteistyötä on, kansalaisjärjestöjen kaltaisten kansalaisyhteiskunnan toimijoiden tarjoama apu on otettava huomioon arvioitaessa sitä, onko UNRWA:n suojelu tai apu lakannut siten, että hakijat voivat suoraan vaatia pakolaisasemaa direktiivin 2004/83 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa virkkeessä tarkoitetuin tavoin.

80 Kaikki kansalaisjärjestöjen kaltaisten kansalaisyhteiskunnan toimijoiden antama apu olisi kuitenkin otettava tosiasiallisesti huomioon edellyttäen, että UNRWA:lla on niiden kanssa muodollinen yhteistyösuhde, joka on luonteeltaan pysyvä ja jonka puitteissa ne avustavat UNRWA:ta sen mandaatin toteuttamisessa.

81 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 83–85 kohdassa huomauttanut, näin on muun muassa silloin, kun valtio, jonka alueella UNRWA toimii, on laillisesti antanut tällaisen suojelun tai avun antamisen kansalaisjärjestöjen tehtäväksi ja kun palestiinalaispakolaisilla on tosiasiallisesti oikeus saada kyseessä olevien kansalaisjärjestöjen jatkuvasti – ei satunnaisesti – antamaa suojelua tai apua.

82 Lisättäköön myös, että – kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 79 kohdassa – tässä yhteydessä 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. vastaavasti tuomio 13.1.2021, Saksan valtio (Kansalaisuudettoman palestiinalaisen pakolaisasema), C-507/19, EU:C:2021:3, 58 ja 62 kohta).

83 Näin ollen esimerkiksi silloin, kun palestiinalaispakolaisilla on konkreettisesti oikeus saada pysyvästi kyseisen valtion antamaa koulutusta ja lääketieteellistä hoitoa, tämä tilanne on otettava huomioon arvioitaessa kokonaisvaltaisesti kaikkia merkityksellisiä olosuhteita direktiivin 2004/83 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisen virkkeen nojalla.

84 Kaiken edellä esitetyn perusteella neljänteen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2004/83 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toista virkettä, luettuna yhdessä Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan kanssa, on tulkittava siten, että arvioitaessa edellytyksiä sen tarkistamiseksi, onko UNRWA:n suojelu tai apu lakannut siten, että henkilö voi tosiasiallisesti vaatia suoraan ”pakolaisasemaa” tässä direktiivin 2004/83 säännöksessä tarkoitetuin tavoin, on otettava huomioon kansalaisjärjestöjen kaltaisten kansalaisyhteiskunnan toimijoiden tälle henkilölle antama apu, sillä edellytyksellä, että UNRWA:lla on niihin muodollinen ja luonteeltaan vakaa yhteistyösuhde, jonka puitteissa ne avustavat UNRWA:ta sen mandaatin täyttämisessä.

Oikeudenkäyntikulut

85 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) **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 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toista virkettä on tulkittava siten, että sen määrittämiseksi, onko Yhdistyneiden kansakuntien Lähi-idässä olevien palestiinalaispakolaisten avustus- ja työelimen (UNRWA) suojelu tai apu lakannut siten, että henkilö voi vaatia suoraan ”pakolaisasemaa” kyseisessä säännöksessä tarkoitetuin tavoin, tapauskohtaisen arvioinnin yhteydessä on otettava huomioon merkitykselliset olosuhteet paitsi sellaisina, kuin ne ilmenivät ajankohtana, jolloin kyseinen henkilö lähti UNRWAN:n toimialueelta, myös sellaisina, kuin ne ilmenevät ajankohtana, jolloin toimivaltaiset viranomaiset käsittelevät pakolaisaseman**

myöntämistä koskevan hakemuksen tai asianomaiset tuomioistuimet antavat ratkaisunsa oikeussuojakeinosta, joka on kohdistettu päätökseen, jolla tällaista asemaa ei ole myönnetty.

2) **Direktiivin 2004/83 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toista virkettä on tulkittava siten, että kun tarkastellaan sitä, onko Yhdistyneiden kansakuntien Lähi-idässä olevien palestiinalaispakolaisten avustus- ja työelimen (UNRWA) suojelu tai apu lakannut siten, että henkilö voi vaatia suoraan ”pakolaisasemaa” tässä säännöksessä tarkoitetuin tavoin, jos asianomainen henkilö osoittaa, että hänen on ollut pakko lähteä UNRWA:n toimialueelta syistä, jotka eivät ole hänen määräysvallassaan ja jotka ovat hänen tahdostaan riippumattomia, jäsenvaltion tehtävänä on, jos se katsoo, että kyseinen henkilö voi vastedes palata tälle alueelle ja saada siellä tätä suojelua tai apua, osoittaa, että asia on näin.**

3) **Direktiivin 2004/83 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toista virkettä on tulkittava siten, että sen määrittämiseksi, onko Yhdistyneiden kansakuntien Lähi-idässä olevien palestiinalaispakolaisten avustus- ja työelimen (UNRWA) suojelu tai apu lakannut kyseisessä säännöksessä tarkoitetulla tavalla siten, että kansainvälistä suojelua hakeneen henkilön on ollut pakko lähteä tämän elimen toimialueelta, ei ole tarpeen osoittaa, että UNRWA tai valtio, jonka alueella se toimii, on tarkoituksella aiheuttanut tälle henkilölle haittaa tai evännyt häneltä avun joko toimilla tai toimimatta jättämisellä. Tätä säännöstä sovellettaessa riittää, kun osoitetaan, että UNRWA:n apu tai suojelu on tosiasiallisesti lakannut jostain syystä siten, että kyseinen elin ei enää objektiivisista syistä tai kyseisen henkilön henkilökohtaiseen tilanteeseen liittyvistä syistä kykene varmistamaan hänelle elinolosuhteita, jotka vastaisivat sen tehtävän mukaisia vaatimuksia.**

4) **Direktiivin 2004/83 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toista virkettä, luettuna yhdessä 28.7.1951 Genevessä allekirjoitetun pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan kanssa, on tulkittava siten, että arvioitaessa edellytyksiä sen tarkistamiseksi, onko Yhdistyneiden kansakuntien Lähi-idässä olevien palestiinalaispakolaisten avustus- ja työelimen (UNRWA) suojelu tai apu lakannut siten, että henkilö voi tosiasiallisesti vaatia suoraan ”pakolaisasemaa” tässä direktiivin 2004/83 säännöksessä tarkoitetuin tavoin, on otettava huomioon kansalaisjärjestöjen kaltaisten kansalaisyhteiskunnan toimijoiden tälle henkilölle antama apu, sillä edellytyksellä, että UNRWA:lla on niihin muodollinen ja luonteeltaan vakaa yhteistyösuhde, jonka puitteissa ne avustavat UNRWA:ta sen mandaatin täyttämisessä.**

Allekirjoitukset