

Kohtuasi C-349/20**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

29. juuli 2020

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (esimese astme kohus (sisserände- ja varjupaigaasjade kolleegium), Ühendkuningriik)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

29. juuli 2020

Kaebajad:

NB

AB

Vastustaja:

Secretary of State for the Home Department

Menetlusse astuja:

ÜRO pagulaste ülemvolinik (UNHCR)

Põhikohtuasja ese

Käesolev kohtuasi puudutab ema (NB) ja tema raske puudega poja (AB) esitatud kaebust siseministri (Secretary of State for the Home Department; edaspidi „siseminister“) 3. septembri 2019. aasta otsuse peale, millega keelduti neile varjupaiga või humanitaarkaitse andmisest Ühendkuningriigis asjakohaste Ühendkuningriigi immigratsioonieeskirjade alusel. NB ja AB on kodakondsuseta Palestiina pagulased, kes varem elasid Liibanoni lõunaosas Al-Bassi põgenikelaagris. Seda pagulaslaagrit haldab ÜRO Palestiina Põgenike Abi- ja Tööorganisatsioon Lähis-Idas (UNRWA), mis pakub abi ja kaitset Palestiina pagulastele Gaza sektoris, Jordani Läänekaldal (sealhulgas Ida-Jeruusalemmas),

Liibanonis, Jordaania ja Süürias. NB ja tema abikaasa KB ning viis last (sh AB) vanuses 14 aastat – 7 kuud on praegu Ühendkuningriigis. AB on 13-aastane. Kõik pereliikmed (välja arvatud kõige noorem laps H, kes on sündinud Ühendkuningriigis) on UNRWAs registreeritud Palestiina pagulased. Vanemad ja nende neli last lahkusid Liibanonist 2015. aasta septembris ja sõitsid viisaga USAsse. Seejärel saabusid nad 11. oktoobril 2015 Ühendkuningriiki. Nende Ameerikas viibimise ja Ühendkuningriiki saabumise kohta ei ole üksikasju teada, kuigi näib, et perekond maksis inimkaubitsejatele 10 000 USA dollarit reisi korraldamiseks Ameerikasse ja seejärel Ühendkuningriiki. Ühendkuningriiki reisimise peamine põhjus on vanemate soov tagada, et nende raske puudega poeg AB saaks oma ulatuslike ja komplekssete toetusvajaduste jaoks piisavat ja asjakohast meditsiinilist ja hariduslikku abi. NB abikaasa KB oli juba 2016. aastal taotlenud Ühendkuningriigist varjupaika endale, NB-le ja nende neljale ülalpeetavale lapsele. KB taotlus jäeti rahuldamata, kuna First-tier Tribunal (esimese astme kohus, Ühendkuningriik) leidis 2. oktoobri 2018. aasta otsuses, et tõene ei olnud tollal tema varjupaigataotluse aluseks esitatud väide, et perekonda Liibanoni tagasi saates ohustaks teda Hezbollah. Selles otsuses leiti ka, et AB terviseprobleem ei vasta House of Lords'i (nüüd UK Supreme Court; Ühendkuningriigi kõrgeim kohus) 2005. aasta otsuses esitatud kriteeriumidele, mille alusel hinnatakse, kas varjupaigataotleja terviseprobleemid on piisavalt tõsised, et takistada tema väljasaatmist Ühendkuningriigist. Pärast seda First-tier Tribunali (esimese astme kohus, Ühendkuningriik) otsust soovitasid NB ja AB advokaadid neil 2019. aasta märtsis esitada varjupaigataotlus iseseisvalt. Enne 3. septembrit 2019. aasta keeldumisotsust märkis siseminister vastuseks NB ja AB advokaatide täiendavatele märkustele, et kuigi Liibanonis diskrimineeriti puudega palestiinlasi, ei kujutanud NB ja eelkõige AB olukord endast tagakiusamist, tõsist kahju või väärkohtlemist ega ebaproportsionaalset sekkumist nende õigustesse, mida peetakse silmas Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklis 8.

Eelotsusetaotluse sisu ja õiguslik alus

Käesoleva kohtuasja põhiküsimus seisneb selles, kas NB-l ja AB-l (ja seega ka teistel pereliikmetel) on õiguslik alus, mille kohaselt neil võib olla õigus Ühendkuningriiki jääda. Nende juhtum sõltub sellest, kuidas täpselt mõista ÜRO 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsiooni võtmesätet (artikli 1 jaotis D) ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/83/EÜ miinimumnõuete kohta, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada pagulase või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatus, ja antava kaitse sisu kohta (edaspidi „pagulaseks kvalifitseerumise direktiiv“), artikli 12 lõike 1 punkti a ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/95/EL, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (edaspidi „uuestisõnastatud pagulaseks kvalifitseerumise direktiiv“), identselt sõnastatud artikli 12 lõike 1 punkti a.

Pagulasseisundi konventsiooni artikli 1 jaotis D on sõnastatud järgmiselt:

„Konventsiooni ei kohaldata isikule, keda kaitseb või abistab ÜRO asutus või allasutus, välja arvatud pagulaste ülemkomissar.

Kui kaitse või abi on mingil põhjusel lakanud ning isiku seisundit ei ole sellekohastele ÜRO Peaassamblee resolutsioonidele tuginedes määratletud, on tal *ipso facto* õigus saada selle konventsiooniga ette nähtud soodustusi.“

Pagulaseks kvalifitseerumise direktiivi ja uuesti sõnastatud pagulaseks kvalifitseerumise direktiivi artikli 12 lõike 1 punkt a põhineb suurel määral pagulasseisundi konventsiooni artikli 1 jaotisel D ja on sõnastatud järgmiselt:

„Kolmanda riigi kodanikku või kodakondsuseta isikut ei tunnustata pagulasena, kui:

a) ta kuulub Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise D reguleerimisalasse, mis on seotud muude ÜRO organite või agentuuride kui ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti kaitse või abiga. Kui kõnealune kaitse või abi on mingil põhjusel lakanud, ilma et kõnealuse isiku seisund oleks kooskõlas ÜRO Peaassamblee asjaomaste resolutsioonidega lõplikult kindlaks määratud, on sel isikul *ipso facto* õigus käesolevast direktiivist tulenevatele hüvedele.“

Siseminister väidab, et kõik pereliikmed, välja arvatud 7 kuu vanune laps H, kuuluvad endiselt UNRWA kaitse ja abi alla, mis on muu ÜRO organ või agentuur kui ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet pagulasseisundi konventsiooni artikli 1 jaotise D esimese lõigu ja pagulaseks kvalifitseerumise direktiivi artikli 12 lõike 1 punkti a tähenduses, ning et selline kaitse ja abi ei ole nende sätete tähenduses lakanud. First-tier Tribunal (esimese astme kohus, Ühendkuningriik) uuris väga mahukate ja spetsiifiliste dokumentide abil asjaomast riigisisest, Euroopa Inimõiguste Kohtu ja liidu kohtupraktikat (eelkõige Euroopa Kohtu 19. detsembri 2012. aasta otsust kohtuasjas C-364/11, El Kott jt) ning analüüsis üksikasjalikult Palestiina pagulaste olukorda Liibanonis ning Al-Bassi pagulaslaagris sellistele raske puudega lastele nagu AB kättesaadavaid ravi- ja haridusvõimalusi.

Eelotsusetaotluse esitanud kohus maalib üldiselt sünge pildi Palestiina pagulaste olukorrast Liibanonis asuvates laagrites. Laagrid on ülerahvastatud ja mõnikord esineb vägivalda. Mittekodanikena on palestiinlased Liibanoni tervishoiu- ja haridussüsteemist välja jäetud ning seisavad töö otsimisel silmitsi suurte takistustega. Selle tulemusena ja võttes arvesse ka viimaste aastate halvenevat majanduslikku olukorda Liibanonis, seisab Palestiina kogukond jätkuvalt silmitsi sotsiaal-majandusliku marginaliseerumisega.

Eelotsuse küsimused

„Kui seoses puudega isikutele antava abiga hinnatakse, kas UNRWAs registreeritud kodakondsuseta palestiinlasele UNRWA antav kaitse või abi on pagulaseks kvalifitseerumise direktiivi artikli 12 lõike 1 punkti a teise lause tähenduses lakanud, siis:

1. kas selline hindamine on pelgalt tagasiulatuv (*ex tunc*), milles võetakse arvesse vaid asjaolusid, mis väidetavalt sundisid taotleja omal ajal UNRWA tegevuspiirkonnast lahkuma, või hõlmab see ka selle edasiulatuvat (*ex nunc*) hindamist, kas taotleja võiks praegu saada sellist kaitset või abi?
2. kui esimesele küsimusele vastatakse, et hindamine edasiulatuv, siis kas on õiguspärane tugineda analoogia alusel artiklis 11 sätestatud lakkamisklauslile, nii et kui taotleja suudab tõendada pädeva põhjuse, miks ta UNRWA piirkonnast lahkus, siis läheb tõendamiskoormis üle liikmesriigile, kes peab tõendama, et selline põhjus on ära langenud?
3. kas selleks, et sellise isiku lahkumisel oleksid olemas UNRW[A] poolt kaitse või abi andmisega seotud õiguspärased objektiivsed põhjused, on vaja tuvastada UNRWA või riigi, kus viimatinimetatu tegutseb, poolt tahtlik kahju tekitamine või abist ilmajätmine (tegevuse või tegevusetusega)?
4. kas on asjakohane võtta arvesse kodanikuühiskonna osalejate, näiteks valitsusväliste organisatsioonide poolt sellistele isikutele antavat abi?“

Osundatud rahvusvahelise õiguse sätted

ÜRO 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsioon (edaspidi „pagulaskonventsioon“), eelkõige selle artikli 1 jaotis D.

ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti rahvusvahelise kaitse suunised nr 13, detsember 2017, mis käsitlevad pagulasseisundi konventsiooni artikli 1 jaotise D kohaldatavust Palestiina pagulaste suhtes

Euroopa inimõiguste konventsioon, eelkõige selle artiklid 3 ja 8

Osundatud liidu õigusnormid ja liidu kohtupraktika

Nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/83/EÜ miinimumnõuete kohta, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada pagulase või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatus, ja antava kaitse sisu kohta (edaspidi „pagulaseks kvalifitseerumise direktiiv“) (ELT 2004, L 304, lk 12; ELT eriväljaanne 19/07, lk 96), eelkõige artikkel 12.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/95/EL, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta

isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (edaspidi „uuestisõnastatud pagulaseks kvalifitseerumise direktiiv“) (ELT 2011, L 337, lk 9).

19. detsembri 2012. aasta kohtuotsus El Kott jt (C-364/11, EU:C:2012:826), eelkõige punktid 51, 52, 58, 61, 76 ja resolutsioon.

25. juuli 2018. aasta kohtuotsus Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584), eelkõige punkt 134, ja kohtujurist Mengozzi ettepanek, eelkõige punktid 39 ja 45.

24. aprilli 2018. aasta kohtuotsus MP vs. Secretary of State for the Home Department (C-353/16, EU:C:2018:276), eelkõige punkt 57.

2. märtsi 2010. aasta kohtuotsus Abdulla jt (C-175/08, C-176/08, C-178/08 ja C-179/08, EU:C:2010:105), punktid 66 ja 69.

7. novembri 2013. aasta kohtuotsus X, Y ja Z (C-1992/12–C-201/12, EU:C:2013:720), punktid 63 ja 72.

18. detsembri 2014. aasta kohtuotsus M’Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452)

17. juuni 2010. aasta kohtuotsus Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351).

Osundatud riigisised õigusnormid

2006. aasta määrus pagulase või rahvusvahelist kaitset vajava isiku kohta (Refugee or Person In Need of International Protection Regulations 2006) ja immigratsioonieeskirjad (Immigration Rules) (edaspidi „2006. aasta määrused“). Nendega on üle võetud direktiiv 2004/83 ja nendega reguleeritakse pagulasseisundi andmist Ühendkuningriigis.

Ulatuslikult on viidatud ka erinevatele siseministeeriumi (Home Office) dokumentidele, eelkõige Liibanoni käsitlevale dokumendile „Country Policy and information Note“ (juuni 2018), milles antakse üksikasjalikku teavet kõnealuse riigi kohta ning mida poliitikakujundajad ja otsustajad kasutavad konkreetse kaitseliigi ja inimõigusnõuetega seotud küsimuste lahendamisel.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 1 NB ja AB advokaadid väidavad sisuliselt, et Al-Bassi pagulaslaagri ravi- ja haridusvõimalused on täiesti ebapiisavad, et pakkuda väga spetsiifilist ravi, mida AB vajab. Vanemate esitatud tõendite kohaselt sai AB kaks korda nädalas füsioteraapiat, mida korraldas üks laagris tegutsevatest heategevusorganisatsioonidest. Lisaks konkreetsetele kirurgilistele sekkumistele oli see väidetavalt kogu arstiabi, mida AB Liibanonis sai. AB olukorras oleval isikul ei olnud võimalik saada tavaharidust. Siseminister vaidleb vastu väitele, et

laagri ravi- ja haridusvõimalused on täiesti ebapiisavad. Eelotsusetaotluse esitanud kohus analüüsib mõlema poole esitatud tõendeid. Ta viitab sõltumatu sotsiaaltöötaja poolt 2019. aasta detsembris koostatud aruandele, milles tuuakse esile AB märkimisväärsed edusammud alates ajast, mil too hakkas õppima Inglismaa erikoolis 11–19-aastastele raskete ja sügavate õpiraskustega õpilastele. Aruande kohaselt on AB edusammud avaldanud positiivset mõju kogu perekonnale. Aruandes väidetakse, et kui AB ja tema perekond oleksid sunnitud Liibanoni tagasi pöörduma, muutuks see positiivne mõju täiesti olematuks. NB ja AB nimel väidetakse, et AB olukorra märkimisväärne paranemine viitab sellele, et ta ei saanud Liibanonis asjakohast haridusalast abi. Eelotsusetaotluse esitanud kohus omistab sellele aruandele olulist tähtsust.

- 2 Siseministrit esindav advokaat väidab, et Al-Bassi pagulaslaagris on „varase sekkumise keskus“, mida haldab Palestiina Naiste Humanitaarorganisatsioon ja mida rahastab heategevusorganisatsioon Medical Aid for Palestinians. 2020. aasta veebruaris varase sekkumise keskust esindavalt isikult saadud teabe kohaselt osutab keskus peamiselt teenuseid kuni kuueaastastele puudega Palestiina lastele, kuigi põhiteenused ja erinevad spetsialistid on ka vanematele raske puudega lastele piiratumal alusel saadaval. Siseministrit esindav advokaat väidab, et AB vanemad ei püüdnudki enne Liibanonist lahkumist 2015. aasta septembris pöörduda varase sekkumise keskuse poole, et teha kindlaks, kas see keskus saab ABd asjakohaselt aidata, kuigi KB oli selle keskuse olemasolust teadlik, märkides samas, et see on väga väike ega sobi üldse tema pojale, sest see aitab ainult väikesi lapsi. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et AB vanemad ei ole tõendanud, et perekonnal ei olnud mõjuvater põhjustel piisavat juurdepääsu haridusele ega abile sellistelt valitsusvälistelt organisatsioonidelt nagu see, mis haldab varase sekkumise keskust.

Eelotsusetaotluse põhjenduste kokkuvõte

- 3 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et on selge, et NB ja AB kuuluvad pagulasseisundi konventsiooni artikli 1 jaotise D isikulisse kohaldamisalasse, kuna nad on varem saanud UNRWA-lt kaitset või abi. Sellest tulenevalt ja vastavalt kohtuotsuse C-364/11 El Kott jt resolutsioonile on nad pagulastele antava kaitse alt välja jäetud, välja arvatud juhul, kui nad suudavad tõendada, et nende poolt UNRWA kaitse või abi saamine lakkas põhjusel või põhjustel, mis ei sõltu nende tahtest.
- 4 NB ja AB advokaadid väidavad, et neil on õigus kasutada artikli 1 jaotise D teises lõigus ette nähtud õigusi, kuna nende lahkumine Liibanonist oli põhjendatud nende tahtest sõltumatutel objektiivsetel põhjustel, nimelt seetõttu, et „UNRWA ei suuda täita oma mandaadi tingimusi raske puudega laste puhul“ ja kuna AB seisis silmitsi (ja seisab endiselt silmitsi) „tõsise diskrimineerimisega“ tema puude tõttu. Siseministrit esindav advokaat väidab, et neil ei ole võimalik selle väite alusel edu saavutada, kuna AB sai Liibanonis elades oma puude tõttu piisavat abi ja samuti saaks ta piisavat abi sinna naasmisel.

- 5 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul võib käesoleva vaidluse esimest probleemi nimetada „ajaliseks küsimuseks“. Puudub selgus selle suhtes, kas kohaldatav kriteerium on puhtalt tagasiulatuv (või *ex tunc*) – st kas hinnatakse asjaolusid, mis sundisid asjaomast isikut omal ajal UNRWA tegevuspiirkonnast lahkuma, või kas tegemist on kriteeriumiga, mis hõlmab täiendavalt või alternatiivina ka *ex nunc* hindamist. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et asjakohaste õigusnormide sõnastus („kui kõnealune kaitse või abi on mingil põhjusel lakanud [...]“; pagulasseisundi konventsiooni artikli 1 jaotise D teine lõik ja pagulaseks kvalifitseerumise direktiivi / uuesti sõnastatud pagulaseks kvalifitseerumise direktiivi artikli 12 lõike 1 punkt a) viitab puhtalt tagasiulatuvale kriteeriumile, samas kui osa kohtupraktikast toetab *ex nunc* tõlgendust. Samamoodi näitavad artikli 1 jaotist D käsitlevad peamised akadeemilised analüüsid selguse puudumist küsimuses, kas tegemist on puhtalt tagasiulatuva kriteeriumiga või ka *ex nunc* kriteeriumiga või nende kahe kombinatsiooniga. Kui asuda seisukohale, et asjaomane säte nõuab kindlalt nii *ex tunc* kriteeriumi kui ka *ex nunc* kriteeriumi kohaldamist, siis tooks see ilmselt kaasa Palestiina pagulaste karmima kohtlemise kui pagulasseisundi konventsiooni artikli 1 jaotise A lõike 2 kohaldamisalasse kuuluvate pagulaste puhul, kuna viimased peavad vastama üksnes *ex nunc* kriteeriumile (vt 7. novembri 2013. aasta kohtuotsus X, Y ja Z, C-199/12–C-201/12, EU:C:2013:720, punktid 63 ja 72). NB ja AB advokaadid väidavad, et kui NB ja AB suudavad esitada kohase põhjenduse, miks nad lahkusid UNRWA tegevuspiirkonnast, lasub tõendamiskoormis riigil, kes peab tõendama, et kaitse ja abi on nüüd kättesaadavad. Lisaks võib seoses eseme ja eesmärgiga öelda, et lakkamise hindamise käsitamine puhtalt minevikku suunatud küsimusena vastaks kõige paremini arusaamale, et Palestiina pagulased on juba pagulased. Sellist tulenevalt peaks piisama, kui nad lihtsalt tõendavad kaitse või abi lakkamist objektiivsetel põhjustel nende lahkumise ajal, ilma et nad peaksid tõendama ka midagi, mis on seotud nende praeguse, lahkumisele järgneva olukorraga. Nende küsimuste ebaselgus on eelotsusetaotluse esitanud kohtu kahe esimese küsimuse aluseks.
- 6 Teine eelotsusetaotluse esitanud kohtu jaoks ebaselge küsimus puudutab UNRWA pakutava kaitse või abi kvaliteeti. Olles küll teadlik Liibanoni ametivõimude poolse diskrimineerimise erinevatest vormidest kodakondsuseta palestiinlaste suhtes, leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et ta peab keskenduma UNRWA enda tegevusele. Ta on seisukohal, et ei ole kaugeltki selge, et UNRWA viib (tegevuse või tegevusetusega) ellu puuetega inimeste abist tahtliku ilmajätmise poliitikat. NB ja AB advokaadid väidavad, et tahe ei ole selles suhtes asjakohane, kuna pagulaseks kvalifitseerumise direktiivi artikli 12 lõike 1 punktis a peetakse silmas olukorda, kus kaitse või abi on „mingil põhjusel“ [*for any reason*] lakanud. Siseministri advokaat ei ole sellega nõus. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et kuigi tahtaspekt ei pruugi olla asjakohane, siis tõhususe küsimus seda ei ole. Viidates kohtuotsuse El Kott punktile 65, leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et Euroopa Kohus peab selgelt asjakohaseks hinnata „kaitse või abi“ tõhusust seoses sellega, kas UNRWA suudab tagada talle seatud ülesandele vastavad elutingimused. Kuni puudused ei ole tahtlikud, on vähemasti võimalik väita, et UNRWA pakub perekonnale tõhusat kaitset või abi, tehes jõupingutusi loomaks

inimväärsede elutingimuste tagatised. Eelotsusetaotluse esitanud kohus peab samuti oluliseks kontrollida, kuidas UNRWA-l on võimalik asjaomases riigis (käesoleval juhul Liibanonis) üldisemalt tegutseda.

- 7 Viimane küsimus, mille kohta eelotsusetaotluse esitanud kohus palub Euroopa Kohtult selgitust, on seotud kodanikuühiskonna osalejate (nagu valitsusvälised organisatsioonid) rolliga UNRWA pakutava kaitse ja abi tõhususe hindamisel. Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab „müriaadile Lõuna-Liibanoni laagrites töötavatele kodanikuühiskonna osalejatele“, sealhulgas heategevusorganisatsioonile, mis rahastab Al Bassi laagri varase sekkumise keskust. Eelotsusetaotluse esitanud kohtule ei ole selge, kas selliste kodanikuühiskonna osalejate roll on seoses UNRWA kaitse ja abi tõhususe hindamisega asjakohane või mitte. Sellest tuleneb neljas küsimus.