

Asia C-507/19

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

Jättämispäivä:

3.7.2019

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin,
Saksa)

Ennakkoratkaisupyynnön tekemispäivä:

14.5.2019

Vastaaja sekä muutoksenhakumenettelyn ja Revision-menettelyn valittaja:

Saksan liittotasavalta

Kantaja sekä muutoksenhakumenettelyn ja Revision-menettelyn vastapuoli:

XT

Pääasian kohde

Pakolaisaseman tunnustaminen suoraan turvapaikkalain (Asylgesetz, jäljempänä
AsylG) 3 §:n 3 momentin toisen virkkeen mukaisesti

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta

Direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan tulkinta; SEUT 267 artikla

Ennakkoratkaisukysymykset

1. Kun arvioidaan, onko YK:n palestiinalaispakolaisten avustusjärjestön (UNRWA) Palestiinasta lähtöisin olevalle kansalaisuudettomalle henkilölle antama suojelu tai apu lakannut direktiivin 2011/95/EU 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa virkkeessä tarkoitetulla tavalla, onko maantieteellisesti otettava huomioon pelkästään se toiminta-alue (Gazan alue, Jordania, Libanon, Syyria ja Länsiranta), jossa kansalaisuudeton henkilö tosiasiallisesti asui (tässä Syyria)

poistuessaan UNRWA:n mandaattiin kuuluvalta alueelta, vai onko myös muut UNRWA:n mandaattiin kuuluvat toiminta-alueet otettava huomioon?

2. Mikäli huomioon ei oteta ainoastaan poistumishetken toiminta-aluetta, onko aina ja muista edellytyksistä riippumatta kaikki UNRWA:n mandaattiin kuuluvat toiminta-alueet otettava huomioon? Jos vastaus on kieltävä, onko muut toiminta-alueet otettava huomioon vain silloin, jos kansalaisuudettomalla henkilöllä oli merkittävä (maantieteellinen) yhteys kyseiseen toiminta-alueeseen? Edellyttääkö tällainen yhteys – poistumishetkellä ollutta tai aiempaa – pysyvää asuinpaikkaa alueella? Onko merkittävän (maantieteellisen) yhteyden arvioinnissa otettava huomioon muita seikkoja? Jos on, mitä? Onko merkitystä sillä, onko kansalaisuudettoman henkilön mahdollista tai kohtuullista matkustaa kyseiselle toiminta-alueelle, kun hän poistuu UNRWA:n mandaattiin kuuluvalta alueelta?

3. Onko kansalaisuudeton henkilö, joka poistuu UNRWA:n mandaattiin kuuluvalta alueelta, koska hänen henkilökohtainen turvallisuutensa on vakavasti uhattuna sillä toiminta-alueella, jossa hän tosiasiallisesti asuu, ja koska UNRWA:n on mahdotonta antaa hänelle siellä suojelua tai apua, 2011/95/EU 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa virkkeessä tarkoitetulla tavalla suoraan oikeutettu direktiivin mukaisesti etuihin, jos hän on aiemmin siirtynyt kyseiselle toiminta-alueelle ilman, että hänen henkilökohtainen turvallisuutensa olisi ollut vakavasti uhattuna sillä toiminta-alueella, jossa hänen entinen asuinpaikkansa sijaitsee, ja ilman että hän olisi voinut luottaa siirtymishetkellä vallinneiden olosuhteiden perusteella siihen, että hän saa UNRWA:lta suojelua tai apua sillä toiminta-alueella, jolle hän siirtyy, ja että hän voi palata lähitulevaisuudessa sille toiminta-alueelle, jossa hänen siihenastinen asuinpaikkansa sijaitsee?

4. Arvioitaessa sitä, onko kansalaisuudettoman henkilön pakolaisasema jätettävä tunnustamatta suoraan, koska direktiivin 2011/95/EU 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa virkkeessä vahvistetut edellytykset eivät enää täyty, kun kyseinen henkilö on poistunut UNRWA:n mandaattiin kuuluvalta alueelta, onko huomioon otettava ainoastaan se toiminta-alue, jossa viimeisin pysyvä asuinpaikka sijaitsee? Jos vastaus on kieltävä, onko vastaavasti otettava huomioon myös ne alueet, jotka 2 kohdan mukaan ovat merkityksellisiä lähtöhetkellä? Jos vastaus on kieltävä, minkä kriteerien perusteella määritetään ne alueet, jotka on otettava huomioon silloin, kun hakemuksesta päätetään? Edellyttääkö direktiivin 2011/95/EU 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa virkkeessä vahvistettujen edellytysten lakkaaminen, että kyseisen toiminta-alueen (kokonaan tai osittain valtion alaiset) laitokset ovat valmiita ottamaan kansalaisuudettoman henkilön (jälleen) vastaan?

5. Mikäli direktiivin 2011/95/EU 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa virkkeessä vahvistettujen edellytysten täyttymisen tai lakkaamisen yhteydessä merkitystä on toiminta-alueella, jossa henkilöllä on (viimeisin) pysyvä asuinpaikka, mitkä kriteerit ovat ratkaisevia pysyvän asuinpaikan perustelemisen kannalta? Onko edellytyksenä, että oleskelu on lainmukaista ja että oleskeluvaltio on myöntänyt oleskeluluvan? Jos vastaus on kieltävä, onko edellytyksenä

vähintään se, että toiminta-alueen vastuussa olevat elimet ovat tietoisesti sallineet kyseisen kansalaisuudettoman henkilön oleskelun? Jos vastaus on myöntävä, onko vastuussa olevien elinten oltava käytännössä tietoisia yksittäisen kansalaisuudettoman henkilön oleskelusta vai riittääkö, että ne sallivat tietoisesti kyseisen henkilön oleskelun suuremman henkilöryhmän jäsenenä? Jos vastaus on kieltävä, riittääkö pelkästään pidempi tosiasiallinen oleskelu?

Kansainvälisen oikeuden säännöt, joihin asiassa on viitattu

Pakolaisten oikeusasemasta 28.7.1951 tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Geneven yleissopimus) 1 artiklan A kohta sekä D, E ja F kohta.

Unionin oikeuden säännöt, joihin asiassa on viitattu

Vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/95/EU 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäinen virke (jäljempänä myös poissulkemislauseke) ja toinen virke (jäljempänä myös sisällyttämislauseke) sekä 2 artiklan d ja n alakohta.

Kansalliset säännökset, joihin on asiassa viitattu

Turvapaikkalain (Asylgesetz, jäljempänä AsylG) 3 § ("Pakolaisaseman tunnustaminen"), 27 § ("Muualla annettava suoja vainoamiselta"), 29 § ("Hakemukset, joilta puuttuvat tutkittavaksi ottamisen edellytykset"), 77 § ("Tuomioistuimen ratkaisu").

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, johon asiassa on viitattu

Tuomio 25.7.2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, 7, 86 ja 92 kohta, 110 kohta ja sitä seuraavat kohdat, 127 kohta, 131 kohta ja sitä seuraavat kohdat, 140 kohta);

tuomio 19.12.2012, El Kott ym. (C-364/11, EU:C:2012:826, 49–51, 52, 54, 58–65, 75–77 ja 81 kohta) ja

tuomio 17.6.2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, 44 ja 51 kohta).

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Damaskoksessa syntynyt vastapuoli on Palestiinasta lähtöisin oleva kansalaisuudeton henkilö. Hän hakee pakolaisaseman tunnustamista ipso facto

AsylG:n 3 §:n 3 momentin toisen virkkeen nojalla. Antamiensa tietojen mukaan hän matkusti Saksan liittotasavallan alueelle vuoden 2015 joulukuussa. Vuoden 2016 helmikuun alussa hän jätti turvapaikkahakemuksen. Kuulemistilaisuudessa hän ilmoitti tehneensä satunnaista työtä Libanonissa lokakuun 2013 ja 20.11.2015 välisenä aikana. Koska hän ei ollut saanut Libanonissa oleskelulupaa ja koska Libanonin turvallisuusjoukot olivat alkaneet siirtää ”heitä” takaisin Syyriaan, hän oli palannut sinne. Hän oleskeli lähtöönsä eli vuoden 2015 marraskuun loppuun asti Qudsayassa (Syyriassa). Hänen perheensä elää siellä edelleen. Hän kertoo lähteneensä Syyriasta sodan vuoksi. Hän pelkää joutuvansa pidätetyksi, jos hän palaa Syyriaan.

- 2 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (liittotasavallan maahanmuutto- ja pakolaisvirasto) myönsi 29.8.2016 tekemällään päätöksellä vastapuolelle toissijaisen suojeluaseman. Se hylkäsi turvapaikkahakemuksen muilta osin.
- 3 Verwaltungsgericht (hallintotuomioistuin) velvoitti 24.11.2016 antamallaan tuomiolla valittajan myöntämään vastapuolelle pakolaisaseman. Se totesi perusteluina, että vastapuolta uhkaa AsylG:n 3 §:ssä tarkoitettu vainoaminen.
- 4 Vastapuoli on esittänyt muutoksenhakumenettelyssä jäljennöksen UNRWA:n (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East) rekisteröintitodistuksesta, joka toimitettiin Bundesamtille jo hänen kuulemisensa yhteydessä. Perheenjäsenten rekisterikortin (Family Registration Card) mukaan hänet on rekisteröity (eteläisessä Damaskoksessa sijaitsevalle) Jarmukin leirille.
- 5 Oberverwaltungsgericht (ylempi hallintotuomioistuin) hylkäsi 18.12.2017 antamallaan tuomiolla valittajan Verwaltungsgerichtin tuomiosta tekemän valituksen. Se totesi perusteluina, että Palestiinasta lähtöisin olevana kansalaisuudettomana henkilönä vastapuoli on AsylG:n 3 §:n 3 momentin toisessa virkkeessä tarkoitettu pakolainen. Oberverwaltungsgerichtin mukaan vastapuoli kuuluu UNRWA:n suojelun piiriin. Se totesi, että vastapuoleen ei sovelleta myöskään suojelutarpeen puuttumiseen liittyvää poissulkemisperustetta, koska UNRWA:n hänelle antama suojelu oli lakannut hänen tahdostaan riippumattomista syistä. Hänen poistuessaan Syyriasta hänen henkilökohtainen turvallisuutensa oli vakavasti uhattuna. Koska hän joutui poistumaan maasta hänen tahdostaan riippumattoman pakkotilanteen vuoksi, poistumista ei voida pitää vapaaehtoisena. Tästä on osoituksena hänelle myönnetty toissijainen suojeluasema. Poistumishetkellä hänellä ei ollut myöskään mahdollisuutta saada UNRWA:n suojelua tämän toimialueen muissa osissa. Jordania ja Libanon olivat sulkeneet rajansa Syyriassa oleskelleilta palestiinalaispakolaisilta jo ennen kuin vastapuoli poistui maasta.
- 6 Valittaja perustelee Revision-valitustaan sillä, että on selvennettävä, jätetäänkö direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toista virkettä soveltamatta sellaisessa tilanteessa, jossa UNRWA:n suojeluun tai avun piiriin kuuluva Palestiinasta lähtöisin oleva kansalaisuudeton henkilö asuu pitkään jollain toisella

UNRWA:n toiminta-alueella kuin sillä, missä hän on aiemmin saanut kyseisen avustusjärjestön tukea, eikä hän hae UNRWA:n suojelua tai apua sillä toiminta-alueella, missä hän nykyisin asuu.

Yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteluista

Vastapuolen turvapaikkahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset eivät jää täyttymättä, koska ”ensimmäinen turvapaikkamaa” olisi asiasta vastuussa

- 7 Vastapuolen turvapaikkahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset eivät jää täyttymättä AsylG:n 29 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla. Näin olisi vain silloin, jos valtion, joka ei ole Euroopan unionin jäsenvaltio ja joka on valmis ottamaan ulkomaalaisen takaisin, katsotaan olevan AsylG:n 27 §:ssä tarkoitettu muu kolmas maa. Saksan lainsäätäjä on saattanut mainituilla AsylG:n säännöksillä kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU 35 artiklassa tarkoitettua ensimmäisen turvapaikkamaan käsitteen osaksi kansallista lainsäädäntöä. AsylG:n 29 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu ”muu kolmas maa” tai direktiivin 2013/32 35 artiklassa tarkoitettu ”ensimmäinen turvapaikkamaa” voi olla ainoastaan valtio, joka ei ole sama kuin se, jossa hakijan pysyvä asuinpaikka sijaitsee.
- 8 AsylG:n 29 § 1 momentin 4 kohdan mukainen tutkimattajättämisperuste ei täyty. Jos vastapuoli on ennen UNRWA:n toimialueelta poistumistaan oleskellut viimeksi pysyvästi Libanonissa, kyseinen valtio ei olisi pysyvä asuinmaana kolmas maa. Myöskään Syyria ei voisi olla kolmas maa, koska myöskään silloin, jos vastapuolta ei olisi uhannut vaino Syyriassa, vuoden 2015 marraskuun lopussa vallinneiden sodanomaisten olosuhteiden vuoksi maassa ei voitu taata kohtuullisia elinolosuhteita. Jos sen sijaan vastapuolen viimeisin pysyvä asuinpaikka olisi ollut Syyriassa, Libanon ei voisi olla muu kolmas maa tai ensimmäinen turvapaikkamaa, koska vastapuoli ei enää oleskellut Libanonissa poistuttuaan Syyriasta vuoden 2015 marraskuun lopussa.

Turvapaikkahakemuksen perusteltavuus, jos vastapuolelle on myönnettävä suoraan pakolaisasema

- 9 Turvapaikkahakemus menestyisi, jos a) Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan ensimmäisessä ja toisessa virkkeessä, direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäisessä ja toisessa virkkeessä tai direktiivin kyseisen säännöksen täytäntöönpanemiseksi annetussa AsylG:n 3 §:n 3 momentin ensimmäisessä ja toisessa virkkeessä esitetyt edellytykset täyttyvät ja jos b) Geneven yleissopimuksen 1 artiklan E ja F kohdassa, direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan b alakohdassa ja 2 ja 3 kohdassa sekä kyseisen direktiivin säännöksen täytäntöönpanemiseksi annetun AsylG:n 3 §:n 2 momentissa tarkoitettut poissulkemisperusteet eivät täyty.

- 10 Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan yleissopimusta ei sovelleta henkilöihin, jotka nykyisin saavat suojelua tai avustusta muilta Yhdistyneiden Kansakuntien elimiltä tai toimistoilta kuin Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain pääkomissaarilta. 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, Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan toisen virkkeen mukaan näillä henkilöillä on ipso facto oikeus tämän yleissopimuksen tarjoamiin etuihin. Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan ensimmäisen virkkeen poissulkemislauseke ja toisen virkkeen sisällyttämislauseke muodostavat kokonaisuuden, sillä Geneven yleissopimusta voidaan soveltaa vain, jos säännöksen molempien virkkeiden soveltamisedellytykset täyttyvät.
- 11 Direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäisen virkkeen mukaan pakolaisasema jätetään myöntämättä kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle, jos hän kuuluu Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan soveltamisalaan ja saa suojelua tai apua muilta Yhdistyneiden Kansakuntien elimiltä tai toimistoilta kuin Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetulta. Direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisen virkkeen mukaan on niin, että 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.
- 12 Direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan b alakohdassa ja 2 ja 3 kohdassa tarkoitetut poissulkemisperusteet eivät täyty vastapuolen tapauksessa. Vastapuoli täyttää myös kyseisen direktiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäisessä virkkeessä esitetyn poissulkemislausekkeen edellytykset.
- 13 UNRWA on yksi niistä Yhdistyneiden Kansakuntien elimistä tai toimistoista, joihin viitataan kyseisissä säännöissä. Vaihtoehtoisten järjestelyjen ”suojaus” ja ”apu” konkreettinen merkitys määräytyy UNRWA:n mandaatin rajoissa toteutettavien toimien perusteella. Ratkaisevaa on se, kuuluuko asianomainen henkilö niiden henkilöiden ryhmään, jotka UNRWA on ottanut vastuulleen mandaattinsa mukaisesti. Näin on joka tapauksessa, kun kyse on henkilöistä, jotka – kuten tässä asiassa vastapuoli – ovat (edelleen) UNRWA:n rekisterissä palestiinalaispakolaisina. Tämä tulkinta vastaa poissulkemislausekkeen tarkoitusta, koska sillä pyritään varmistamaan, että ensisijaisesti UNRWA eivätkä sopimusvaltiot tai etenkin arabivaltiot vastaa palestiinalaispakolaisten hyväksynnästä.
- 14 Poissulkemislauseke kattaa ainoastaan ne henkilöt, jotka tosiasiallisesti saavat apua UNRWA:lta. Kyseisiä sääntöjä on tulkittava suppeasti. Pakolaisaseman tunnustamista koskevan poissulkemisperusteen täyttävät paitsi UNRWA:n apua tällä hetkellä saavat henkilöt myös sellaiset henkilöt, jotka ovat tosiasiallisesti saaneet

UNRWA:n apua vähän ennen kuin turvapaikkahakemus on tehty jossakin jäsenvaltiossa.

- 15 Vastapuoli on saanut UNRWA:n suojelua tai apua vähän ennen kuin hän on jättänyt turvapaikkahakemuksen, sillä hänen ”Family Registration Card” -korttinsa mukaan hänet oli otettu rekisteriin perheenjäsenenä (eteläisessä Damaskoksessa sijaitsevalla) Jarmukin leirillä.
- 16 Ilman ennakkoratkaisukysymyksiin annettavaa vastausta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen olisi mahdoton arvioida, täyttääkö vastapuolena oleva henkilö direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisen virkkeen sisällyttämislausekkeen edellytykset.
- 17 Sisällyttämislausekkeella pyritään välttämään aukot suojelussa. Euroopan unionissa ei näin ollen voida lähtökohtaisesti jättää myöntämättä yleissopimuksen mukaista pakolaisasemaa, jos UNRWA ei enää myönnä suojelua tai apua henkilölle, joka hakee unionissa kansainvälistä suojelua. Tämä on lähtökohtana, kun kaikkien merkityksellisten seikkojen tapauskohtaisen arvioinnin perusteella osoittautuu, että kyseisen Palestiinasta lähtöisin olevan kansalaisuudettoman henkilön henkilökohtainen turvallisuus on vakavasti uhattuna ja ettei UNRWA, jonka apua hän on vaatinut, kykene turvaamaan hänelle elinolosuhteita, jotka vastaisivat UNRWA:n tehtävän mukaisia vaatimuksia, jolloin asianomainen palestiinalainen joutuu omasta tahdostaan riippumattomista syistä lähtemään UNRWA:n toiminta-alueelta.
- 18 Tutkittaessa sitä, onko suoja tai apu jostain syystä lakannut sisällyttämislausekkeessa tarkoitetulla tavalla, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan olisi tehtävä ero UNRWA:n mandaattiin kuulualta alueelta poistumishetken ja AsylG:n 77 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaisen merkityksellisen ajankohdan välillä. Lisäksi se erottaa toisistaan käsitteellisesti yhtäältä UNRWA:n mandaattiin kuuluvan alueen (Area of Operations, ks. UNRWA, CERI VII.C.) toiminta-alueiden kokonaisuutena ja toisaalta yksittäiset toiminta-alueet (Fields of Operation, ks. UNRWA, CERI VII.E.).
- 19 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustele ensimmäisessä kohdassa esitetyllä ennakkoratkaisukysymyksellään, että kun arvioidaan sitä, täytyvätkö sisällyttämislausekkeen edellytykset UNRWA:n toiminta-alueelta poistumishetkellä, onko maantieteellisesti merkitystä pelkästään sillä toiminta-alueella, jossa kyseisellä kansalaisuudettomalla henkilöllä oli tosiasiasa viimeisin asuinpaikka, vai onko myös muut toiminta-alueet otettava huomioon.
- 20 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen näkemyksen mukaan lähtökohdaksi on otettava sen toiminta-alueen lisäksi, jossa kansalaisuudettomalla henkilöllä oli tosiasiallinen asuinpaikka, kun hän poistui UNRWA:n toiminta-alueelta, kaikista yksittäistapaukseen liittyvistä olosuhteista riippuen myös muut UNRWA:n mandaattiin kuuluvat toiminta-alueet.

- 21 Toisessa kohdassa esitetyillä ennakkoratkaisukysymyksillä pyydetään selventämään, milloin sisällyttämislausekkeen edellytysten täyttymisen arvioinnissa on otettava huomioon muut toiminta-alueet, mikäli lähtökohtana ei ole yleisesti koko toiminta-alue.
- 22 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen näkemyksen mukaan huomioon on otettava sen toiminta-alueen lisäksi, jossa asianomaisella oli tosiasiasa viimeisin asuinpaikka, myös ne toiminta-alueet, joihin kansalaisuudettomalla henkilöllä oli merkittävä yhteys ennen kuin hän poistui UNRWA:n mandaattiin kuulualta alueelta.
- 23 Palestiinasta lähtöisin olevaa kansalaisuudetonta henkilöä voidaan kehottaa turvautumaan suojeluun tai apuun jossain toisella toiminta-alueella kuin sillä, missä hän on tosiasiallisesti viimeiseksi asunut, vain jos hänellä on kyseiseen alueeseen tällainen merkittävä yhteys. Tällainen yhteys voi perustua aikaisempaan oleskeluun kyseisellä alueella mutta myös muihin seikkoihin, kuten lähisukulaisen oleskeluun alueella. Lisäksi Palestiinasta lähtöisin olevan kansalaisuudettoman henkilön on oltava mahdollista ja kohtuullista matkustaa kyseiselle toiminta-alueelle ja oleskella siellä. Alueelle tulon sallimiseen sovelletaan tällöin kyseisen toiminta-alueen lainsäädäntöä.
- 24 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö voi kuitenkin viitata siihen, että ratkaiseva merkitys on aina koko toiminta-alueella riippumatta siitä, onko mahdollisuus saada suojelua tosiasiasa turvattu, koska unionin oikeuskäytännön mukaan riittää, että UNRWA:n toiminta-alueella annetaan tosiasiallisesti suojelua tai apua, ja toiminta-alueella tarkoitetaan – ainakin tuomiossa Alheto (17 kohta ja 131 kohta ja sitä seuraavat kohdat) – UNRWA:n mandaattiin kuuluvaa valtioiden rajat ylittävää aluetta kokonaisuudessaan. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee siksi, onko se tulkinnut direktiiviä oikein. Tässä yhteydessä on myös tarpeen selventää, onko viimeisin tai aiempi pysyvä asuinpaikka tällä laajalla toiminta-alueella edellytys sille, että Palestiinasta lähtöisin olevaa kansalaisuudetonta henkilöä voidaan kehottaa turvautumaan UNRWA:n siellä antamaan suojeluun tai apuun.
- 25 Kolmannessa kohdassa esitetyillä ennakkoratkaisukysymyksellä pyydetään selventämään, sovelletaanko sisällyttämislausekkeen edellytysten täyttymiseen rajoituksia silloin, kun kyse on siirtymisestä eri toiminta-alueiden välillä.
- 26 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on selvennetty, että pelkkä poissaolo tai vapaaehtoinen lähteminen UNRWA:n toiminta-alueelta ei merkitse suojelun tai avun lakkaamista (tuomio El Kott ym., 49 kohta ja sitä seuraavat kohdat sekä 59 kohta). Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen näkemyksen mukaan kolmannessa kohdassa esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava siten, että direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetty pakolaisaseman poissulkeminen koskee myös kansalaisuudetonta henkilöä, joka poistuu UNRWA:n mandaattiin kuulualta alueelta, koska hänen henkilökohtainen turvallisuutensa on vakavasti uhattuna

sillä toiminta-alueella, jossa hänellä tosiasiallisesti on asuinpaikka ja jossa UNRWA:n on mahdotonta antaa hänelle suojelua tai apua, mikäli hän on siirtynyt kyseiselle toiminta-alueelle ilman pakottavaa syytä, vaikka hänen henkilökohtainen turvallisuutensa ei ollut vakavasti uhattuna toiminta-alueella, jossa hänen entinen asuinpaikkansa oli, ja vaikka hän ei siirtymisajankohtana vallinneiden olosuhteiden perusteella voinut myöskään luottaa siihen, että hän saisi UNRWA:lta suojelua tai apua vastaanottavalla toiminta-alueella ja että hän saisi palata lähitulevaisuudessa toiminta-alueelle, jossa hänen entinen asuinpaikkansa sijaitsee.

- 27 Neljännessä kohdassa esitetyillä ennakkoratkaisukysymyksillä on tarkoitus selventää, onko maantieteellisestä näkökulmasta merkitystä pelkästään sillä toiminta-alueella, jossa kyseisellä kansalaisuudettomalla henkilöllä oli viimeisin pysyvä asuinpaikka, vai onko myös muut toiminta-alueet otettava huomioon, kun arvioidaan sisällyttämislausekkeen edellytysten täyttymistä ratkaisun kannalta merkityksellisellä hetkellä (AsylG:n 77 §).
- 28 Jotta pakolaisasema voitaisiin tunnustaa suoraan direktiivin 2011/95/EU 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa virkkeessä tarkoitetulla tavalla, ei riitä, että kyseiselle henkilölle myönnetty suojelu tai apu on lakannut hänen poistuessaan UNRWA:n mandaattiin kuuluvalta alueelta. Tämän lisäksi edellytyksenä on, ettei hän voi palata UNRWA:n toiminta-alueelle ja saada uudelleen UNRWA:n suojelua tai apua AsylG:n 77 §:n mukaan merkityksellisellä hetkellä eli viimeisen suullisen käsittelyn ajankohtana tai ratkaistaessa asiaa tosiseikkojen osalta toimivaltaisessa tuomioistuimessa.
- 29 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on taipuvainen katsomaan, että arvioitaessa, täytyvätkö sisällyttämislausekkeen edellytykset edelleen, huomioon on otettava paitsi se toiminta-alue, jossa kyseisen henkilön viimeisin pysyvä asuinpaikka sijaitsee, myös ne toiminta-alueet, joihin asianomaisella kansalaisuudettomalla henkilöllä on merkittävä yhteys. Tällainen yhteys voi mahdollisesti syntyä jo tosiasiallisen mutta ei (vielä) pysyvän asuinpaikan perusteella. Se voi näin ollen perustua myös muihin seikkoihin, kuten lähisukulaisen oleskeluun kyseisellä toiminta-alueella. Kyseiselle alueelle asettumisen on oltava asianomaiselle mahdollista ja kohtuullista.
- 30 Viidennessä kohdassa esitetyillä ennakkoratkaisukysymyksillä on tarkoitus selventää pysyvää asuinpaikkaa koskevan – muihin ennakkoratkaisukysymyksiin annettavista vastauksista riippuen – mahdollisesti olennaisen käsitteen merkitystä.
- 31 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on taipuvainen katsomaan, että (viimeisintä) pysyvää asuinpaikkaa koskevan edellytyksen täyttyminen myös tässä yhteydessä edellyttää ainoastaan, että kansalaisuudettoman henkilön elämä on keskittynyt tosiasiallisesti kyseiselle toiminta-alueelle, eli hän ei oleskele alueella vain väliaikaisesti eivätkä toimivaltaiset viranomaiset eivät ole ryhtyneet toimenpiteisiin hänen poistamiseksi maasta. Edellytyksenä ei ole, että asuminen on myös lainmukaista.

- 32 Kansallisen oikeuskäytännön mukaan pysyvän asuinpaikan edellytyksenä on, että henkilö ei ole asettautunut kyseiseen maahan vain väliaikaisesti vaan määrittelemättömäksi ajaksi ja oleskelun päättymisestä ei näin ollen ole varmuutta. Asumisen tietty pysyvyys ja säännöllisyys on voitava päätellä objektiivisista tosiseikoista. Henkilön elämän keskipisteen on oltava pysyvällä asuinpaikalla. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, vastaako sen soveltama, kansalliseen lainsäädäntöön perustuva pysyvän asuinmaan määritelmä myös unionin oikeudessa vahvistettua käsitettä (ks. direktiivin 2011/95 2 artiklan d alakohta ja erityisesti sen n alakohta) ja missä määrin muissa ennakkoratkaisukysymyksissä mainitut näkökohdat on otettava tältä osin huomioon.

TYÖASIAKIRJA