Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PRIIT PIKAMÄE
11 päivänä helmikuuta 2021 [1]

Asia C-901/19

CF ja
DN
vastaan
Saksan liittotasavalta

(Ennakkoratkaisupyyntö – Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Baden-Württembergin osavaltion ylempi hallintotuomioistuin, Saksa))

Direktiivi 2011/95/EU – Pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman myöntämisen vähimmäisvaatimukset – Henkilö, joka voi saada toissijaista suojelua – 2 artiklan f alakohta – Todellinen vaara joutua kärsimään vakavaa haittaa – 15 artiklan c alakohta – Siviilihenkilön henkeä tai ruumiillista koskemattomuutta uhkaava vakava ja henkilökohtainen vaara, joka johtuu mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä – Mielivaltaisen väkivallan asteen arviointi

1. Miten tulisi mitata aseellisen selkkauksen yhteydessä esiintyvän mielivaltaisen väkivallan astetta arvioitaessa direktiivin 2011/95/EU [2] 15 artiklan c alakohtaan perustuvaa toissijaisen suojelun myöntämistä koskevaa hakemusta? Voidaanko tällaisen suojelun saamiselle asettaa edellytykseksi sellaisen määrällisen edellytyksen täyttyminen, joka koskee uhrien, loukkaantuneiden tai kuolleiden, vähimmäismäärää taistelualueella suhteessa väestön kokonaismäärään, vai onko sitä varten lähtökohtaisesti arvioitava kokonaisvaltaisesti niin määrällisesti kuin laadullisestikin kaikkia aseistetun selkkauksen näkökohtia?

2. Nämä kysymykset on esitetty käsiteltävässä asiassa, jossa unionin tuomioistuin saa tilaisuuden täsmentää direktiivin 2004/83/EY [3] voimassaoloaikana antamaansa oikeuskäytäntöä.

[1] Alkuperäinen kieli: ranska.

[2] 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 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2011, L 337, s. 9).

[3] Kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä 29.4.2004 annettu neuvoston direktiivi (EUVL 2004, L 304, s. 12).

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

3. Direktiivin 2011/95 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

a) ’kansainvälisellä suojelulla’ pakolaisasemaa ja toissijaista suojeluasemaa, sellaisina kuin ne on määritelty e ja g alakohdassa;

b) ’kansainvälistä suojelua saavalla’ henkilöä, jolle on myönnetty pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema, sellaisina kuin ne on määritelty e ja g alakohdassa;

– –

f) ’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;

– –”

4. Tämän direktiivin 4 artiklassa, jonka otsikko on ”Tosiseikkojen ja olosuhteiden arviointi”, säädetään erityisesti 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 – –;

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;

– –

4. Se seikka, että hakija on jo joutunut vainotuksi tai kärsimään vakavaa haittaa tai että häntä on suoraan uhattu vainolla tai tällaisella haitalla, on vakava osoitus hakijan perustellusta pelosta joutua vainotuksi tai todellisesta vaarasta joutua kärsimään vakavaa haittaa, jollei ole perusteltua syytä olettaa, ettei tämä vaino tai vakava haitta tule toistumaan.

_ _”

5. Kyseisen direktiivin 15 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Vakavalla haitalla tarkoitetaan seuraavia:

a) kuolemanrangaistus tai teloitus; tai

b) hakijan alkuperämaassa kokema kidutus tai epäinhimillinen tai halventava kohtelu tai rangaistus; tai

c) siviilihenkilön henkeä tai ruumiillista koskemattomuutta uhkaava vakava ja henkilökohtainen vaara, joka johtuu mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä.”

B Saksan oikeus

6. Direktiivi 2011/95 on saatettu osaksi Saksan oikeusjärjestystä turvapaikkalailla (Asylgesetz; BGBl. I, s. 1798; jäljempänä AsylG).

7. AsylG:n 4 §:n 1 ja 3 momentissa, joilla pannaan täytäntöön direktiivin 2011/95 2 ja 15 artikla, määritellään toissijaisen suojelun myöntämisen edellytykset. Kyseisessä säännöksessä säädetään seuraavaa:

”(1) Ulkomaalaisella henkilöllä on oikeus toissijaiseen suojeluun, jos hän on esittänyt merkittäviä perusteita uskoa, että hän joutuisi alkuperämaassaan todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa vahinkoa. Vakavalla vahingolla tarkoitetaan seuraavia:

1. kuolemanrangaistus tai teloitus

2. kidutus tai epäinhimillinen tai halventava kohtelu tai rangaistus tai

3. siviilihenkilön henkeä tai ruumiillista koskemattomuutta uhkaava vakava ja henkilökohtainen vaara, joka johtuu mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä.

_ _”

II Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

8. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että pääasian valittajina on kaksi Nangarharin maakunnasta (Afganistan) kotoisin olevaa siviilihenkilöä, joiden Saksassa esittämät turvapaikkahakemukset Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (liittovaltion maahanmuutto- ja pakolaisvirasto) hylkäsi. Heidän Karlsruhen ja Freiburgin hallintotuomioistuimissa nostamansa

kanteet hylättiin. Toisen asteen tuomioistuimessa Verwaltungsgerichtshof Baden-Württembergissä (Baden-Württembergin ylempi hallintotuomioistuin, Saksa) valittajat vaativat, että heille myönnetään toissijaista suojelua AsylG:n 4 §:n nojalla, jos heille ei myönnetä pakolaisasemaa.

9. Tässä tilanteessa kyseinen tuomioistuin pyytää selventämään toissijaisen suojelun myöntämiseen unionin oikeuden nojalla sovellettavia arviointiperusteita tapauksissa, joissa selkkauksesta johtuva mielivaltainen väkivalta kohdistuu siviiliväestöön direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohdassa tarkoitetulla tavalla, kun sitä luetaan yhdessä 2 artiklan f alakohdan kanssa. Unionin tuomioistuin ei tosiaan ole vielä ottanut kantaa tähän asiaan, eikä muiden tuomioistuimien oikeuskäytäntö tällä alalla ole yhtenäistä. Joissakin tapauksissa on tehty kokonaisarviointi yksittäistapauksen kaikkien olosuhteiden perustella, kun taas toisissa tapauksissa arviointi on perustunut pääasiallisesti siviiliuhrien määrään.

10. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa erityisesti, että sen toteamiseksi, että henkilöön, joka ei ole uhattuna erityisesti hänen henkilökohtaisten olosuhteidensa vuoksi, kohdistuu vakava ja henkilökohtainen vaara, on AsylG:n 4 §:n 1 momentin ensimmäistä virkettä ja toisen virkkeen 3 alakohtaa, joilla pannaan täytäntöön direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohta, luettuna yhdessä saman direktiivin 2 artiklan f alakohdan kanssa, koskevassa Bundesverwaltungsgerichtin (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Saksa) oikeuskäytännössä poikettu selkeästi toisten tuomioistuimien ja erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä, joka perustuu yksittäistapauksen olosuhteiden kokonaisarviointiin.

11. Bundesverwaltungsgerichtin mukaan vakavan ja henkilökohtaisen vaaran (joka kohdistuu henkilöön, joka ei ole erityisesti uhattuna hänen henkilökohtaisille olosuhteille ominaisten seikkojen takia) toteaminen edellyttää väistämättä ”kuolemisen ja loukkaantumisen riskin” määrällistä arviointia, jota ilmentää uhrien lukumäärä suhteessa väestön kokonaismäärään kyseisellä alueella ja jonka on ehdottomasti ylitettävä tietty kynnysarvo. Bundesverwaltungsgericht ei ole tähän mennessä määritellyt tätä kynnysarvoa, mutta se on kuitenkin katsonut, että jos loukkaantumisen tai kuoleman todennäköisyys on noin 0,12 prosenttia tai noin 1 henkilö 800:sta vuodessa, tämä ei selvästikään riitä kynnysarvon ylittymiseen. Kyseisen oikeuskäytännön mukaan on niin, että jos tätä kynnysarvoa ei ylitetä, riskin todennäköisyyttä ei tarvitse arvioida tarkemmin eikä edes yksittäistapauksen erityisten olosuhteiden kokonaisarviointi voi johtaa vakavan ja henkilökohtaisen vaaran toteamiseen.

12. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan on siis niin, että jos vakavan ja henkilökohtaisen vaaran olemassaolo määräytyisi pääasiallisesti siviiliuhrien lukumäärän perusteella, valittajien toissijaisen suojelun myöntämistä koskevat vaatimukset olisi hylättävä. Jos sen sijaan tehtäisiin kokonaisarviointi, jossa otettaisiin huomioon myös muut vaaraa aiheuttavat olosuhteet, olisi Nangarharin maakunnassa tällä hetkellä vallitseva väkivallan taso niin korkea, että valittajat, jotka eivät voi saada suojelua alkuperämaassa, olisivat pelkästään alueella oleskelun perusteella vakavassa vaarassa.

13. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa tässä yhteydessä, että yhteisöjen tuomioistuin on toki jo 17.2.2009 antamassaan tuomiossa Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94; jäljempänä tuomio Elgafaji) katsonut, että kun henkilö ei ole uhattuna erityisesti hänen henkilökohtaisille olosuhteillensa ominaisten seikkojen takia, direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohdassa tarkoitetusta aseellisen selkkauksen yhteydessä esiintyvästä mielivaltaisesta väkivallasta johtuva vakava ja henkilökohtainen vaara voidaan poikkeuksellisesti katsoa toteen näytetyksi, kun käynnissä olevalle aseelliselle selkkaukselle tyypillisen mielivaltaisen väkivallan

aste saavuttaa niin korkean tason, että on olemassa merkittäviä perusteita uskoa, että henkilö joutuisi jo pelkästään sen takia, että hän on kyseisellä alueella, tällaiseen todelliseen vaaraan. Unionin tuomioistuin ei kuitenkaan ole lausunut vaadittavan väkivallan tason määrittämiseen sovellettavista kriteereistä.

14. Tässä tilanteessa Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Ovatko direktiivin [2011/95] 15 artiklan c alakohta ja 2 artiklan f alakohta esteenä kansalliseen oikeuteen sisältyvän säännöksen tulkinnalle ja soveltamiselle, joiden mukaan tapauksissa, joissa vaara ei koske erityisesti kyseessä olevaa henkilöä tämän henkilökohtaisille olosuhteille ominaisten seikkojen takia, kyse voi olla siviilihenkilön henkeä tai ruumiillista koskemattomuutta uhkaavasta vakavasta ja henkilökohtaisesta vaarasta, joka johtuu mielivaltaisesta väkivallasta aseellisen selkkauksen yhteydessä (sillä tavoin, että siviilihenkilö joutuu todelliseen vaaraan jo pelkästään sen takia, että hän on kyseisellä alueella), vain silloin, kun on jo todettu tietty siviiliuhrien (kuolleiden ja loukkaantuneiden) vähimmäismäärä?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi: onko edellä kuvatun uhkan toteutumista arvioitaessa lähtökohdaksi otettava se, että kaikki yksittäistapaukseen liittyvät olosuhteet otetaan laajasti huomioon? Jos näin ei ole: mitä muita unionin oikeuteen perustuvia vaatimuksia tähän arviointiin sovelletaan?”

III Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

15. Saksan, Ranskan ja Alankomaiden hallitukset sekä Euroopan komissio esittivät kirjallisia ja suullisia huomautuksia 19.11.2020 pidetyssä istunnossa, jossa myös kuultiin pääasian valittajia.

IV Asian tarkastelu

A Alustavat huomautukset

16. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta direktiivin 2011/95, jolla direktiivi 2004/83 kumottiin ja korvattiin 21.12.2013 alkaen, 15 artiklan c alakohdan tulkinnasta. On selvää, että tämä säännökseen tehty muutos ei muuttanut mitenkään toissijaisen suojelun myöntämistä koskevaa oikeudellista järjestelmää eikä edes kyseisten säännösten numerointia. Direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohta onkin sanamuodoltaan täysin samanlainen kuin direktiivin 2004/83 15 artiklan c alakohta.

17. Tässä yhteydessä on kiinnostavaa, että tämä direktiivin 2004/83 15 artikla oli kuitenkin yksi kolmesta säännöksestä, jotka mainittiin saman direktiivin 37 artiklassa, jossa velvoitettiin komissio toimittamaan Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomus kyseisen säädöksen soveltamisesta ja tekemään tarvittaessa muutosehdotuksia.[4] Komissio toikin 17.6.2008 antamassaan tiedonannossa ”Turvapaikkapolitiikan toimintasuunnitelma – EU:n yhdennetty

[4] Tämän direktiivin 2004/83 37 artiklan on katsottu heijastaneen unionin lainsäätäjän ennakoimia ongelmia kyseisen direktiivin 15 artiklan tulkinnassa, sillä säännös oli moniselitteinen ja syntynyt jäsenvaltioiden kompromissina (J. Périlleux, ”L’interprétation de la notion de 'conflit armé interne' et de 'violence aveugle' de la protection subsidiaire: le droit international humanitaire est-il une référence obligatoire?”, *Revue belge de droit international*, 2009/1, Bruylant, s. 113–143).

lähestymistapa suojeluun”[5] esiin, että ”voi olla tarpeen muun muassa selkiyttää edelleen toissijaiseen suojeluun oikeuttavia edellytyksiä, sillä nykyään asiaa koskevat säännökset jättävät tilaa huomattaville jäsenvaltioiden välisille eroille tulkinnassa ja käsitteen soveltamisessa”.

18. Huolimatta tästä toteamuksesta ja kuultujen tahojen useaan otteeseen esittämästä pyynnöstä selventää direktiivin 2004/83 15 artiklan c alakohtaa 21.10.2009 annetussa ehdotuksessa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi vähimmäisvaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi sekä myönnetyn suojelun sisällöstä[6] todettiin lopulta, ettei tätä säännöstä ollut tarpeen muuttaa, kun otettiin huomioon yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa Elgafaji omaksuma ratkaisu. Vuonna 2011 unionin lainsäätäjä noudatti tätä ehdotusta ja päätti säilyttää sääntelytilanteen ennallaan, sillä oikeuskäytännön uskottiin tuovan tarpeelliset selvennykset, mutta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämän ennakkoratkaisukysymyksen perusteella nämä selvennykset ovat selkeästi riittämättömät. Istunnossa käydyt kiivaat keskustelut osoittavat myös, ettei kyseinen tuomioistuin ole ainoa, joka pohtii tuomion Elgafaji merkitystä.

B Ennakkoratkaisukysymysten ulottuvuus

19. Istunnossa käytiin tosiaan Alankomaiden hallituksen aloitteesta toiseen ennakkoratkaisukysymykseen annettavan vastauksen yhteydessä merkittäviä keskusteluja tuomion Elgafaji tietyn kohdan täsmällisestä merkityksestä. On korostettava, että kyseisessä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin halusi täsmentää direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohdan, jossa määritellään yksi kolmesta vakavasta haitasta, joista kärsimään joutuvalle henkilölle voidaan myöntää toissijaista suojelua, soveltamisalaa.

20. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohdassa tarkoitettu tilanne, jossa on kyseessä hakijan ”henkeä tai ruumiillista koskemattomuutta uhkaava vakava ja henkilökohtainen vaara”, ”kattaa yleisemmän haitan vaaran” kuin tilanteet, joita tarkoitetaan saman säännöksen a ja b alakohdassa. Täten direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohdassa tarkoitetaan laajemmin ”siviilihenkilön henkeä tai ruumiillista koskemattomuutta uhkaava[a] – – vaara[a], eikä tiettyjä väkivaltaisuuksia”. Tämä vaara kuuluu kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen muodostamaan yleiseen tilanteeseen, jossa vaaran aiheuttava väkivalta luokitellaan ”mielivaltaiseksi”, ja tämä termi merkitsee, että väkivalta voi ulottua henkilöihin ”riippumatta heidän henkilökohtaisista olosuhteistaan”.[7] Tästä seuraa, että vakavan ja henkilökohtaisen vaaran toteamiseksi toissijaisen suojelun hakijan ei tarvitse todistaa, että vaara kohdistuisi häneen erityisesti hänen henkilökohtaisille olosuhteillensa ominaisten seikkojen takia.

21. Pelkkä yleiseen tilanteeseen liittyvän vaaran objektiivinen toteaminen ei kuitenkaan lähtökohtaisesti riitä osoittamaan, että direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohdassa asetetut edellytykset täyttyvät. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan kyseisessä tekstissä tarkoitetun vaaran olemassaolo voidaan poikkeuksellisesti katsoa toteen näytetyksi, ”kun käynnissä olevalle aseelliselle selkkaukselle tyypillisen mielivaltaisen väkivallan aste – – saavuttaa niin korkean

5 KOM(2008) 360 lopullinen.

6 KOM(2009) 551 lopullinen.

7 Tuomio Elgafaji, 33 ja 34 kohta.

tason, että on olemassa merkittäviä perusteita uskoa, että kyseiseen maahan tai tilanteen mukaan asianomaiselle alueelle palautettu siviilihenkilö joutuisi jo pelkästään sen takia, että hän on kyseisen maan tai alueen alueella, tällaiseen todelliseen vaaraan”. [8]

22. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä seuraa siis, että direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohdan soveltaminen ei edellytä hakijan henkilökohtaisten olosuhteiden tutkimista, ainakaan alkuvaiheessa. Yhteisöjen tuomioistuin tosiaan lisäsi tuomion Elgafaji 39 kohdassa tarpeesta tulkita tätä tilannetta systemaattisesti direktiivin 2011/95 15 artiklan a ja b alakohdassa tarkoitettuihin kahteen muuhun tilanteeseen nähden, että ”mitä paremmin hakija pystyy mahdollisesti näyttämään toteen, että vaara koskee juuri häntä hänen henkilökohtaisille olosuhteillensa ominaisten seikkojen takia, sitä pienempää mielivaltaisen väkivallan astetta vaaditaan, jotta hän voisi saada toissijaista suojelua”.

23. Alankomaiden hallitus väitti niin kirjallisissa huomautuksissaan kuin istunnossakin, että edellä mainittu kohta on ristiriidassa kyseisen tuomion tuomiolauselman kanssa, jonka mukaan direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohdan soveltaminen ei edellytä, että hakija esittää näytön siitä, että vaara koskee erityisesti häntä hänen henkilökohtaisille olosuhteillensa ominaisten seikkojen takia. Jotta tältä säännökseltä ei vietäisi kokonaan tehokasta vaikutusta, se voi koskea vain vaaran arviointia yksinomaan objektiivisten ja yleisluonteisten aineellisten olosuhteiden perusteella ottamatta huomioon mitään suojelun hakijan henkilökohtaisia seikkoja. Komissio kiistää tämän arvion, sillä sen mielestä tuomion Elgafaji 39 kohdassa viitataan ”liukuvaan” tai ”alenevaan skaalaan”, [9] johon voivat vaikuttaa edellä mainittujen olosuhteiden lisäksi asianomaisen henkilökohtaiset seikat.

24. Itse katson, että tuomion Elgafaji 39 kohdan sanamuoto on täysin selkeä ja tuomion seuraavassa kohdassa vahvistetaan sen merkitys sellaisena kuin komissio on sen esittänyt. [10] Kyseisessä 40 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että toissijaista suojelua koskevan hakemuksen arvioinnissa voidaan ottaa huomioon hakijaan aiemmin kohdistunut vaino tai vakava vaara tai niiden suora uhka. Se katsoo, että tällainen aiempi vaara on direktiivin 2011/95 4 artiklan 4 kohdassa mainittu vakava osoitus todellisen vaaran uhasta, jonka ”perusteella mielivaltaista väkivaltaa koskeva vaatimus, jonka täyttyminen on edellytyksenä toissijaisen suojelun saamiselle, voi olla matalampi”. On siis ilmeistä, että direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohtaa on luettava yhdessä direktiivin 4 artiklan kanssa, kuten jäljempänä todetaan, ja että henkilökohtaiset seikat voidaan tarvittaessa ottaa huomioon arvioitaessa ensin mainitussa säännöksessä tarkoitetun vakavan ja henkilökohtaisen vaaran olemassaoloa.

25. Tämä pohdinta ei joka tapauksessa ole mielestäni pääasian ratkaisun kannalta hyödyllinen vastattaessa ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle. On syytä panna merkille, että todettuaan, ettei valittajille voitu myöntää toissijaista suojelua direktiivin 2011/95 15 artiklan a ja

[8] Tuomio Elgafaji, 43 kohta.

[9] Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto (EASO) noudatti samanlaista lähestymistapaa selonteoissa, jotka se julkaisi tammikuussa 2015 otsikolla ”Article 15, point c), de la directive qualification aux conditions que doivent remplir les demandeurs d’asile (2011/95/EU) – Analyse judiciaire” (s. 26 ja 27) ja huhtikuussa 2018 otsikolla ”EASOn käytännön opas: Kansainvälisen suojelun myöntäminen” (s. 31). Tällä liukuvan tai alenevan skaalan käsitteellä tarkoitetaan seuraavaa: joko kyseessä on alue, jolla mielivaltaisen väkivallan aste saavuttaa niin korkean tason, että on merkittäviä perusteita katsoa, että siviilihenkilöllä, joka palautetaan asiaankuuluvaan maahan tai, soveltuvin osin, asiaankuuluvalle alueelle, olisi *pelkän kyseisessä maassa tai kyseisellä alueella oleskelun vuoksi* todellinen riski joutua direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohdassa tarkoitettuun vakavaan vaaraan, tai kyse on alueesta, jolla esiintyy mielivaltaista väkivaltaa, mutta se ei saavuta riittävän korkeaa tasoa vaan tarvitaan *henkilökohtaisia lisätekijöitä*. Muun muassa Ranskassa Cour nationale du droit d’asile (kansallinen turvapaikka-asioiden tuomioistuin (CNDA)) soveltaa tällaista erottelua (ks. CNDA, laajassa kokoonpanossa 19.11.2020 tehty päätös M.N, nro 19009476, 10 kohta).

[10] Unionin tuomioistuin on lisäksi vahvistanut kantansa yksiselitteisesti 30.1.2014 antamassaan tuomiossa Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, 31 kohta).

b alakohdan täytäntöön panemiseksi annettujen kansallisten säännösten nojalla, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ensin selitti, ettei maakunnassa esiintynyt väkivalta myöskään vaikuttanut asianomaisiin henkilöihin erityisesti heidän *henkilökohtaisille olosuhteillensa ominaisten seikkojen takia* tuomiossa Elgafaji – jonka 39 kohdan se nimenomaisesti mainitsi – tarkoitetulla tavalla. [11]

26. Tämän jälkeen se totesi uskovansa vakaasti Afganistanin yleisen turvallisuustilanteen kokonaisarvioinnin perusteella ja siten muiden kuin valittajia koskevien henkilökohtaisten seikkojen perusteella, että valittajilla olisi Nangarharin maakuntaan palatessaan *jo pelkästään sen takia, että he ovat kyseisellä alueella*, todellinen riski joutua vakavaan ja henkilökohtaiseen vaaraan konfliktista johtuvan mielivaltaisen väkivallan vuoksi, [12] ja siksi he olivat tuomion Elgafaji 35 kohdassa tarkoitetussa tilanteessa. Ennakkoratkaisukysymyksissä on siten kyse vain sellaisten aseelliseen selkkaukseen liittyvän mielivaltaisen väkivallan tason arviointiperusteiden määrittämisestä, jotka eivät ole missään määrin henkilökohtaisia. Tällöin unionin tuomioistuimen ei tarvitse direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohdan tulkintaa koskevassa vastauksessaan pohtia lainkaan tuomion Elgafaji 39 kohdan merkitystä. [13]

27. Lopuksi on tärkeää korostaa, että ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on epävarma direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohdan tulkinnasta ja pyytää nimenomaan selvennystä unionin oikeudessa sovellettavista toissijaisen suojelun myöntämisen arviointiperusteista tilanteessa, jossa siviiliväestöön kohdistuu aseellisen selkkauksen vuoksi mielivaltaista väkivaltaa. Se katsoo, että näihin kysymyksiin ei löydy selvää vastausta unionin tuomioistuimen nykyisen oikeuskäytännön perusteella, koska se ei ole ottanut kantaa näihin arviointiperusteisiin tuomiossa Elgafaji. Ennakkoratkaisukysymyksiä, joiden välinen yhteys saattoi toisen kysymyksen epäselvän muotoilun vuoksi tuottaa ongelmia, on luettava juuri näiden selitysten valossa.

28. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään olennaisilta osin sitä, onko direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohtaa, luettuna yhdessä sen 2 artiklan f alakohdan kanssa, tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle käytännölle, jonka mukaan kyseisessä säännöksessä tarkoitetun siviilihenkilön henkeä tai ruumiillista koskemattomuutta uhkaavan vakavan ja henkilökohtaisen vaaran, joka johtuu mielivaltaisesta väkivallasta aseellisen selkkauksen yhteydessä, olemassaolon toteaminen tilanteessa, jossa vaara ei koske erityisesti kyseessä olevaa siviilihenkilöä tämän henkilökohtaisille olosuhteille ominaisten seikkojen takia, edellyttää, että kuolleiden tai loukkaantuneiden uhrien määrä suhteessa alueen kokonaisväestöön ylittää tietyn kynnysarvon. [14]

[11] Ks. ennakkoratkaisupyynnön 13 kohta.

[12] Ks. ennakkoratkaisupyynnön 14–20 kohta.

[13] Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymys liittyy direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohdan soveltamisalaan; Alankomaiden hallitus hyväksyy tämän täysin ja pitää sitä ainoana mahdollisena.

[14] Saksan hallituksen asiamies totesi istunnossa, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ollut ymmärtänyt oikein ennakkoratkaisupyynnössään mainitsemaansa Bundesverwaltungsgerichtin oikeuskäytäntöä, ja viittasi 20.5.2020 tehtyyn kyseisen tuomioistuimen päätökseen, jossa esitetyt täsmennykset eivät tue ennalta vahvistetun määrällisen arviointiperusteen järjestelmällistä soveltamista toissijaisen suojelun poissulkemisperusteena. Tässä yhteydessä on syytä muistuttaa, että unionin tuomioistuin voi lausua yksinomaan unionin oikeuden tulkinnasta tai pätevyydestä kansallisen tuomioistuimen kuvaaman tosiasiallisen ja oikeudellisen tilanteen valossa, jotta se voisi antaa kansalliselle tuomioistuimelle asian ratkaisemisen kannalta hyödyllisiä ohjeita (tuomio 28.7.2016, Kratzer, C-423/15, EU:C:2016:604, 27 kohta), ja tosiseikaston ja kansallisen lainsäädännön arvioiminen on yksinomaan kansallisen tuomioistuimen tehtävä (tuomio 19.9.2019, Lovasné Tóth, C-34/18, EU:C:2019:764, 42 kohta). Ei myöskään ole epäilystä siitä, että pääasia on yhä vireillä, sillä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on annettava ratkaisu, jossa otetaan huomioon unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisuasiassa antama tuomio.

29. Siinä tapauksessa, että ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi ja että asianomaiselle tilanteelle ominaisten eri seikkojen kokonaisarviointi on siten tarpeen, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään unionin tuomioistuimelta niistä olosuhteista, joita voidaan pitää merkityksellisinä edellä mainittujen vaarojen luonnehdinnan kannalta.

C Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

30. Direktiivin 2011/95 18 artiklasta, luettuna yhdessä määritelmien kanssa, jotka koskevat direktiivin 2 artiklan f alakohdan ilmaisua ”henkilöllä, joka voi saada toissijaista suojelua” sekä direktiivin 2 artiklan g alakohdan ilmaisua ”toissijaisella suojeluasemalla”, ilmenee, että direktiivissä tarkoitettu toissijainen suojeluasema on lähtökohtaisesti myönnettävä jokaiselle kolmannen maan kansalaiselle ja kansalaisuudettomalle henkilölle, joka on todellisessa vaarassa kärsiä kyseisen direktiivin 15 artiklassa tarkoitettua vakavaa haittaa, jos hänet palautetaan alkuperämaahansa tai pysyvään asuinmaahansa.[15] Direktiivin 2011/95 15 artiklassa määritellään kolme vakavan haitan lajia, joista c alakohdassa tuodaan esiin siviilihenkilön henkeä tai ruumiillista koskemattomuutta uhkaava vakava ja henkilökohtainen vaara, joka johtuu mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä.

31. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkitsemisessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös sen asiayhteys ja sillä säännöstöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on.[16] Direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohtaa, luettuna yhdessä saman direktiivin 2 kohdan f alakohdan kanssa, on siis syytä tulkita sanamuodon mukaisesti, systemaattisesti ja teleologisesti ottaen huomioon pääasian ratkaisun kannalta merkityksellinen oikeuskäytäntö. Tämän tarkastelun perusteella on mielestäni pääteltävä, että toissijaisen suojelun myöntäminen ei edellytä sen toteamista, että uhrien vähimmäismäärä ylittyy, ja tätä päätelmää tukevat Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 3 artiklaa koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö sekä EASOn suositukset.

1. Sanamuodon mukainen tulkinta

32. Mielestäni on syytä korostaa, että direktiivin 2011/95 asiaa koskevissa säännöksissä on kyse kansainvälisen suojelun hakijan ”todellisesta vaarasta” kärsiä vakavaa haittaa, joka määritellään siviilihenkilön ”henkeä tai ruumiillista koskemattomuutta” uhkaavaksi vakavaksi ja henkilökohtaiseksi vaaraksi. Käsite ”todellinen vaara” liittyy näyttökynnykseen, jota sovelletaan riskien tosiseikkoihin perustuvaan arviointiin, ja se vastaa todennäköisyyden kriteeriä, joka ei voi rajoittua pelkkään vaaran mahdollisuuteen. Siviiliuhrien määrän laskenta tietyllä alueella vaikuttaa tässä yhteydessä tekijältä, joka ei ole spekulatiivinen vaan päinvastoin tosiasiallinen ja joka on siten omiaan kuvaamaan vaadittua vaaraa. Viittauksesta siviilihenkilön ”henkeä tai ruumiillista koskemattomuutta” uhkaavaan vaaraan voidaan puolestaan päätellä, että kuolleiden siviilihenkilöiden lukumäärä ei ole ainoa merkityksellinen tekijä, koska mainittu ilmaus voi kattaa muitakin ruumiilliseen koskemattomuuteen kohdistuvia, jopa psykologisia, haittoja.[17]

[15] Tuomio 23.5.2019, Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, 36 kohta).

[16] Tuomio 10.9.2014, Ben Alaya (C-491/13, EU:C:2014:2187, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[17] Tämä viimeinen väite ei saa tukea kaikista direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohdan kielitoisinnoista. Espanjankielisessä toisinnossa nimittäin todetaan seuraavaa: ”las amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física de un civil – –”

33. Vaikka nämä huomiot ovat merkityksellisiä, vaikuttaa siltä, että direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohdan, luettuna yhdessä saman direktiivin 2 kohdan f alakohdan kanssa, sanamuodon mukainen tulkinta ei tuo riittävää ja yksiselitteistä vastausta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymykseen.

2. Systemaattinen tulkinta

34. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kunkin päätöksen pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman myöntämisestä on perustuttava tapauskohtaiseen arviointiin, jonka tarkoituksena on selvittää, täyttyvätkö tällaisen aseman myöntämisedellytykset, kun hakijan henkilökohtaiset olosuhteet otetaan huomioon. Unionin lainsäätäjän perustamasta turvapaikkaa tai toissijaista suojelua koskevan yhtenäisen aseman myöntämisjärjestelmästä siis ilmenee, että direktiivin 2011/95 4 artiklassa edellytetyn kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen arvioinnin tarkoituksena on selvittää, onko hakijalla – tai mahdollisesti henkilöllä, jonka puolesta hän tekee hakemuksen – perusteltua aihetta pelätä joutuvansa henkilökohtaisesti vainotuksi tai onko hän henkilökohtaisesti todellisessa vaarassa kärsiä vakavaa haittaa.[18]

35. Direktiivin 2011/95 4 artiklan 3 kohdassa luetellaan seikat, jotka toimivaltaisten viranomaisten on otettava huomioon kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tapauskohtaisessa arvioinnissa, ja niiden joukossa mainitaan ”*kaikki alkuperämaahan – – liittyvät asiaan vaikuttavat tosiseikat*”.[19] Yhteisöjen tuomioistuin tukeutui juuri tähän tekstiin tuomiossa Elgafaji, kun se totesi, että toissijaista suojelua koskevan hakemuksen tapauskohtaisessa arvioinnissa voidaan ottaa huomioon ”*muun muassa*” mielivaltaisen väkivallan tilanteen maantieteellinen laajuus samoin kuin hakijan todellinen määränpää, jos hänet palautetaan asianomaiseen maahan, kuten direktiivin 8 artiklan 1 kohdasta ilmenee.

36. Tässä yhteydessä on korostettava, että jos suojelua ei ole saatavilla hakijan asuinalueella alkuperämaassa, toimivaltaisen kansallisen viranomaisen on direktiivin 2011/95 8 artiklan 1 kohdan nojalla tutkittava, onko kyseisen maan alueella jokin toinen turvallinen osa. Toimivaltainen kansallinen viranomainen voi päättää, että hakija ei tarvitse kansainvälistä suojelua, jos hänen alkuperämaansa alueella on jokin osa, jossa hänellä ei ole mitään perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi ja todellista vaaraa joutua kärsimään vakavaa haittaa tai jossa hänellä on mahdollisuus saada suojelua vainoa tai vakavaa haittaa vastaan. Kyseisen direktiivin 8 artiklan 2 kohdassa todetaan tästä arvioinnista, että jäsenvaltioiden on tehdessään päätöksen hakemuksen johdosta kiinnitettävä huomiota ”*alkuperämaan kyseisessä osassa vallitseviin yleisiin olosuhteisiin*” sekä hakijan henkilökohtaisiin olosuhteisiin 4 artiklan mukaisesti.

37. Direktiivin 2011/95 4 ja 8 artikla sekä 15 artiklan c alakohta vaikuttavat siis yhdessä luettuina vahvistavan ratkaisua, jonka mukaan asianomaista selkkaustilannetta on arvioitava kokonaisvaltaisesti ottaen huomioon useita samassa asemassa olevia tekijöitä, ja unionin tuomioistuin on mielestäni myös vahvistanut tämän ratkaisun viittaamatta nimenomaisesti kahteen ensimmäiseen säännökseen 30.1.2014 antamassaan tuomiossa Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39).

[18] Tuomio 4.10.2018, Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, 48 ja 49 kohta).

[19] Ks. vastaavasti tuomio 25.1.2018, F (C-473/16, EU:C:2018:36, 33 kohta).

38. Määritettyään direktiivin 2004/83 15 artiklan c alakohdassa tarkoitetun aseellisen selkkauksen käsitteen merkityksen ja ulottuvuuden unionin tuomioistuin totesi, että tällainen selkkaus voi antaa aiheen toissijaisen suojelun myöntämiseen vain, jos siihen liittyvä mielivaltainen väkivalta yltää tuomiossa Elgafaji edellytetylle tasolle. Se katsoi myös, että näyttö aseellisen selkkauksen olemassaolosta ei edellyttänyt yhteenottojen intensiivisyyden erityistä arviointia, joka olisi riippumaton edellä mainitun väkivallan asteen arvioinnista. Unionin tuomioistuin havainnollisti ja täsmensi lähestymistapaansa luettelemalla useita konkreettisia seikkoja, jotka auttavat tietyn alueen väkivallan asteen mittaamisessa ja joita sen mielestä ei ole tarpeen tarkastella itsenäisesti selkkauksen olemassaolon osoittamiseksi. Tällaisia ovat aseellisten yhteenottojen intensiivisyys, kyseessä olevien aseellisten joukkojen järjestäytymistaso tai selkkauksen kesto. Tuomio Diakité vahvistaa epäsuorasti ja implisiittisesti, että mielivaltaisen väkivallan intensiteetin arviointia ei voida rajata pelkästään ennalta määriteltyyn määrälliseen kriteeriin, joka koskee tietyn alueen väestöön suhteutettua uhrien lukumäärää. [20]

3. Teleologinen tulkinta

39. Ensinnäkin direktiivin 2011/95 johdanto-osan 12 perustelukappaleen mukaan yhtenä direktiivin päätavoitteista on varmistaa se, että jäsenvaltioissa sovelletaan yhteisiä perusteita kansainvälistä suojelua todella tarvitsevien henkilöiden yksilöimiseen. [21]

40. Tämän tavoitteen näkökulmasta vaikuttaa ensiarvoisen tärkeältä varmistaa direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohdan yhdenmukainen tulkinta kaikissa jäsenvaltioissa. Kyseisen direktiivin johdanto-osan 13 perustelukappaleessa todetaan tarkemmin seuraavaa: ”Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman tunnustamista ja sisältöä koskevien sääntöjen lähentämisen pitäisi osaltaan vähentää kansainvälistä suojelua hakevien liikkumista jäsenvaltiosta toiseen, siltä osin kuin se johtuu pelkästään jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen välisistä eroavuuksista”. Toimivaltaisten kansallisten viranomaisten yksipuolisesti ja oman harkintansa mukaan määrittämän uhrien vähimmäismäärän asettaminen toissijaisen suojelun myöntämisen edellytykseksi on kuitenkin omiaan haittaamaan tämän tavoitteen saavuttamista.

41. Kuten Ranskan hallitus perustellusti korostaa, tämä voisi kannustaa kansainvälistä suojelua hakevia poistumaan ensimmäisestä maasta, johon he ovat saapuneet, siirtyäkseen muihin jäsenvaltioihin, joissa ei sovelleta tällaista vähimmäismäärää tai joissa vaadittu kynnysarvo on matalampi, mistä aiheutuisi edelleen liikkumista, jota direktiivillä 2011/95 pyritään estämään lähentämällä toissijaisen suojeluaseman tunnustamista ja sisältöä koskevia sääntöjä. Tällainen lopputulos, joka johtuisi jäsenvaltioiden oikeudellisten kehysten välisistä eroista, olisi mielestäni selkeästi edellä mainitussa johdanto-osan 13 perustelukappaleessa esitetyn tavoitteen vastainen ja pitkälti poistaisi kyseisiltä direktiivin 2011/95 säännöksiltä niiden tehokkaan vaikutuksen.

42. Toiseksi direktiivin 2011/95 johdanto-osan 5, 6 ja 24 perustelukappaleesta ilmenee, että toissijaisen suojelun myöntämistä koskevilla vähimmäisperusteilla on voitava täydentää Genevessä 28.7.1951 allekirjoitetussa pakolaisten oikeusasemaa koskevassa yleissopimuksessa vahvistettua pakolaisten suojelua yksilöimällä kansainvälistä suojelua todella tarvitsevat henkilöt ja myöntämällä heille asianmukainen asema. [22] Direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohdan ja

[20] Tuomio 30.1.2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, 30, 32 ja 35 kohta).

[21] Tuomio 23.5.2019, Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, 35 kohta).

[22] Tuomio 30.1.2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, 33 kohta).

samalla toissijaisen suojelun järjestelmän soveltamisalan tulkinnassa on siis otettava huomioon kyseisen direktiivin nimenomainen tavoite, joka on kansainvälisen suojelun varmistaminen niille, jotka todella tarvitsevat sitä.

43. Direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohdan tulkintaan, jonka mukaan olisi riittävää soveltaa sellaista määrällistä kriteeriä, joka edellyttää tietyn ennalta määritellyn uhrien vähimmäismäärän ylittymistä, liittyy mielestäni kuitenkin merkittäviä vaikeuksia. Huomautan, että vaikka Saksan hallitus vetoaa kirjallisissa huomautuksissaan objektiiviseen, asianmukaiseen ja todennettavissa olevaan kriteeriin, se on esittänyt otteen Bundesverwaltungsgerichtin ratkaisusta, jossa edellä mainitut vaikeudet tulevat esiin ja jonka mukaan on tarpeen ”määrittää ainakin *likimääräisesti* yhtäältä asianomaisella alueella olevien siviilihenkilöiden kokonaismäärä ja toisaalta selkkauksen osapuolten siviilihenkilöiden henkeä tai fyysistä koskemattomuutta vastaan kyseisellä alueella käyttämä mielivaltainen väkivalta”.

44. Tässä otteessa tulee selkeästi esiin tilastoihin liittyvä kaksitahoinen ongelma, nimittäin luotettavien ja täsmällisten tietojen kokoaminen niin siviiliuhrien määrästä kuin kyseisessä maassa tai kyseisellä alueella väkivaltaisille yhteenotoille alttiiden henkilöidenkin määrästä, sillä tällaiset yhteenotot aiheuttavat väistämättä hätääntyneen väestön siirtymisiä. Tilanne herättää kysymyksen puolueettomien ja riippumattomien tiedonlähteiden olemassaolosta mahdollisimman lähellä taisteluja kyseisten tietojen luotettavaa laskentaa varten.[23] Tietenkin on aivan yhtä vaikeaa saada aseellisen selkkauksen paikallisista olosuhteista muitakin puolueettomia, luotettavia ja ajantasaisia tietoja kuin niitä, jotka koskevat uhrien lukumäärää ja alueen väestöä. Mielestäni on kuitenkin kiistatonta, että yhden ainoan ennalta määritellyn, itsekin luotettavuudeltaan epävarman määrällisen kriteerin täyttymisen edellyttäminen toissijaisen suojelun myöntämiseksi ei ole asianmukaisin tapa yksilöidä kansainvälistä suojelua todella tarvitsevia henkilöitä.

45. Lopuksi on korostettava, että ennakkoratkaisupyynnössä kuvattu menetelmä koskee suhdeluvun määrittämistä asianomaisen alueen uhrien lukumäärän ja väestön kokonaismäärän välillä. Tämän suhdeluvun riittävä suuruus määräytyy sen perusteella, ylittääkö se vai alittaako se kansallisen toimivaltaisen viranomaisen yksipuolisesti ja oman harkintansa mukaan asettaman kynnysarvon ilman, että tätä kynnysarvoa olisi edes mainittu, mikä ei mielestäni mitenkään muistuta objektiiviseksi väitettyä kriteeriä.[24] On syytä erottaa toisistaan tämä menetelmä ja se, jolla on yksinomaan tarkoitus laskea uhrien kokonaismäärä ja joka voi olla, jos se on riittävän luotettava, yksi aseellisen selkkauksen yhteydessä esiintyvän mielivaltaisen väkivallan asteen objektiivisista mittareista.

46. Kolmanneksi on syytä tuoda esiin, että direktiivin 2011/95 2 artiklan f alakohdan mukaan toissijaisen suojelun järjestelmällä pyritään suojelemaan henkilöä todelliselta vaaralta vakavasta haitasta, mikäli hänet palautettaisiin alkuperämaahansa, ja tämä merkitsee, että on esitetty

[23] Tältä osin direktiivin 2011/95 8 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että asian kannalta merkityksellisistä lähteistä, kuten Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetulta ja EASOlta, hankitaan täsmällisiä ja ajan tasalla olevia tietoja.

[24] Ennakkoratkaisupyynnössä viitataan Bundesverwaltungsgerichtin 17.11.2011 antamaan tuomioon, jossa kyseinen tuomioistuin katsoi, että jos loukkaantumisen tai kuoleman todennäköisyys on noin 0,12 prosenttia tai noin 1 henkilö 800:sta vuodessa, edellytettyä vähimmäismäärää ei selvästikään ole saavutettu tai uhkaavan vahingon riski on niin kaukana merkittävän todennäköisyyden kynnysarvosta, että muiden olosuhteiden huomiotta jättämisellä ei liene vaikutusta. On selvää, että sen enempää merkittävän todennäköisyyden kynnysarvoa kuin luonnollisesti tällaisen kynnysarvon vahvistamisen perusteitakaan ei ole täsmennetty. Voidaankin oikeutetusti kysyä, miksi suhdelukua 1 henkilö 800:sta vuodessa pidetään riittämättömänä osoittamaan tietyn intensiteetin mielivaltaista väkivaltaa.

merkittäviä perusteita uskoa, että jos kyseinen henkilö palautettaisiin alkuperämaahansa, hän joutuisi tällaiseen vaaraan.[25] Kansallisen toimivaltaisen viranomaisen tekemässä analyysissä on näin ollen kyse tulevan hypoteettisen tilanteen arvioinnista, joka on väistämättä ennakoivaa.

47. Tällainen väistämättä dynaaminen analyysi ei mielestäni voi rajoittua uhrien lukumäärän määrälliseen arviointiin suhteessa tiettyyn väestöön ja tiettyyn hetkeen, joka on enemmän tai vähemmän kaukana hetkestä, jolloin kansallisen viranomaisen tai tuomioistuimen on tehtävä ratkaisunsa.[26] Kansainvälisen suojelun tarpeen arvioinnissa on voitava ottaa huomioon seikkoja, joita ei voida ilmaista määrällisesti, kuten aseellisen selkkauksen viimeaikainen kehitys, joka voi ilman uhrien määrän kasvuakin olla niin merkittävää, että se riittää osoittamaan siviiliväestölle aiheutuvan vakavan haitan todellisen vaaran.[27]

4. Direktiivin 2011/95 tulkinta perusoikeuksien suojan näkökulmasta

48. Kuten direktiivin 2011/95 johdanto-osan 16 perustelukappaleesta ilmenee, kyseisen säädöksen säännöksien tulkinnassa on kunnioitettava Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (jäljempänä perusoikeuskirja) tunnustettuja oikeuksia,[28] ja ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa ennakkoratkaisupyynnössään tältä osin perusoikeuskirjan 4 artiklaan.

49. Perusoikeuskirjan selityksissä, jotka SEU 6 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan ja perusoikeuskirjan 52 artiklan 7 kohdan mukaan on laadittu perusoikeuskirjan tulkitsemisen ohjaamiseksi ja jotka sekä unionin tuomioistuinten että jäsenvaltioiden tuomioistuinten on otettava asianmukaisesti huomioon, mainitaan perusoikeuskirjan 4 artiklan osalta nimenomaisesti, että 4 artiklassa vahvistettu oikeus vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa taattua oikeutta, joka on sanamuodoltaan aivan identtinen: ”Ketään ei saa kiduttaa, eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla”. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan sen merkitys ja ulottuvuus ovat siis samat kuin kyseisen artiklan.[29]

50. On kuitenkin muistutettava, että vastatessaan ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle, joka tiedusteli siltä direktiivin 2004/83 15 artiklan c alakohdassa säädetyn suojan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa taatun suojan välisestä suhteesta, yhteisöjen tuomioistuin täsmensi tuomiossa Elgafaji, että kyseisessä 15 artiklan c alakohdassa säädetään toissijaisen suojelun tapauksesta, joka ei vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen

[25] Ks. analogisesti tuomio 24.4.2018, MP (Aiemmin tapahtuneen kidutuksen uhrin toissijainen suojelu) (C-353/16, EU:C:2018:276, 31 kohta).

[26] On syytä korostaa, että 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) 46 artiklan 3 kohdassa määritellään suojelua hakeville myönnetyn tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden ulottuvuus siten, että siinä tarkennetaan, että jäsenvaltioiden, joita direktiivi sitoo, on varmistettava, että tuomioistuin, jossa kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen annettu päätös on riitautettu, suorittaa ”sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen ex nunc -tutkimisen kaikilta osin, mukaan lukien tarvittaessa kansainvälisen suojelun tarpeen tutkiminen”. Tässä yhteydessä ilmaisu ”ex nunc” korostaa tuomioistuimen velvollisuutta suorittaa arviointi, jossa otetaan tarvittaessa huomioon sellaiset uudet seikat, jotka ovat tulleet ilmi vasta sen päätöksen tekemisen jälkeen, johon on haettu muutosta. Adverbi ”kaikilta osin” puolestaan vahvistaa sen, että tuomioistuimen on tutkittava sekä seikat, jotka määrittävä viranomainen on ottanut tai olisi voinut ottaa huomioon, että seikat, jotka ovat ilmenneet vasta mainitun viranomaisen päätöksen tekemisen jälkeen (tuomio 12.12.2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Perheenyhdistäminen – Pakolaisen sisar) (C-519/18, EU:C:2019:1070, 52 kohta).

[27] Voidaan ajatella esimerkiksi hiljattain tapahtunutta aseleposopimuksen rikkomista, jonka jälkeen aseistetut joukot ovat tunkeutuneet tietylle alueelle aiheuttaen siviiliväestön laajamittaisen siirtymisen.

[28] Tuomio 1.3.2016, Alo ja Osso (C-443/14 ja C-444/14, EU:C:2016:127, 29 kohta).

[29] Ks. vastaavasti tuomio 27.5.2014, Spasic (C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, 54 kohta).

3 artiklassa vahvistettua kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kieltoa, ja sitä on siten tulkittava itsenäisesti kunnioittaen samalla perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. [30]

51. Tässä yhteydessä on kiintoisaa panna merkille, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on selkeästi todennut, että se ei ole ”vakuuttunut” siitä, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan tarjoama suoja ei vastaisi direktiivin 2004/83 15 artiklan c alakohdan nojalla myönnettyä suojaa. Se korosti, että viimeksi mainitussa säännöksessä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa asetettu raja voitaisiin poikkeuksellisissa olosuhteissa saavuttaa, jos yleinen väkivaltatilanne olisi niin vakava, että kuka tahansa henkilö, joka palautettaisiin asianomaiselle alueelle, joutuisi vaaraan pelkästään alueella oleskelun vuoksi. [31] Tämän arvioinnin vastaavuuden perusteella vaikuttaa siltä, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö yleisen väkivallan asteen arvioimisen alalla voi tarjota lisätietoa vastauksen antamiseksi käsiteltävässä asiassa esitettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin. On kuitenkin selvää, että kyseisen tuomioistuimen käyttämä menetelmä perustuu kaikkien merkityksellisten tietojen kokonaisarviointiin, ja nämä tiedot voivat vaihdella tapausten välillä, eivätkä ne ole ainoastaan määrällisiä. [32]

52. Edellä esitetystä seuraa, että direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohdassa tarkoitetun vakavan haitan olemassaolon määrittäminen edellyttää kaikkien sellaisten merkityksellisten tosiseikkojen kokonaisvaltaista useaan kriteeriin perustuvaa arviointia, jotka voivat osoittaa, että kyse on niin korkealla tasolla olevasta mielivaltaisesta väkivallasta, että siviilihenkilöt ovat todellisessa vaarassa kärsiä vakavaa haittaa pelkästään siksi, että he oleskelevat kyseisellä alueella. Toissijaisen suojelun myöntäminen ei edellytä sellaisen ennakkoedellytyksen täyttymistä, joka koskee tiettyä uhrien lukumäärää suhteessa väestöön.

53. Tätä tulkintaa tukevat EASOn selonteot, [33] joissa suositellaan, että tuomioistuimet noudattaisivat väkivallan astetta arvioidessaan kokonaisvaltaista ja kattavaa, niin määrällistä kuin laadullistakin, lähestymistapaa ja ottaisivat huomioon lukuisia merkityksellisiä seikkoja rajoittumatta kuolleiden ja loukkaantuneiden siviilihenkilöiden lukumäärän puhtaasti määrälliseen tarkasteluun. [34] EASO viittaa tässä yhteydessä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuimien ratkaisuihin todeten, ilmeisen pahoillaan, että ”unionin tuomioistuin ei auta tuomioistuimia kertomalla, miten niiden tulisi menetellä”, mistä tulemmekin toiseen ennakkoratkaisukysymykseen.

D Toinen ennakkoratkaisukysymys

54. Kuten edellä on esitetty, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on epävarma direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohdan tulkinnasta ja pyytää selventämään kyseisen säännöksen soveltamisen edellytyksiä, sillä se pitää tuomion Elgafaji perusteluja tältä osin riittämättöminä.

[30] Tuomio 17.2.2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, 28 ja 44 kohta).

[31] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 28.6.2011, Sufi ja Elmi v. Yhdistynyt kuningaskunta (CE:ECHR:2011:0628JUD000831907, 226 kohta).

[32] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 28.6.2011, Sufi ja Elmi v. Yhdistynyt kuningaskunta (CE:ECHR:2011:0628JUD000831907, 241 kohta).

[33] Tuomio 13.9.2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, 56 kohta).

[34] EASOn selonteot, jotka se julkaisi tammikuussa 2015 otsikolla ”Article 15, point c), de la directive qualification aux conditions que doivent remplir les demandeurs d’asile (2011/95/EU) – Analyse judiciaire” (ks. erityisesti s. 33–35) ja huhtikuussa 2018 otsikolla ”EASOn käytännön opas: Kansainvälisen suojelun myöntäminen” (ks. erityisesti s. 32).

Tämä valitus tai moite on löydettävissä myös oikeuskirjallisuudesta ja EASOn analyysistä, jonka mukaan unionin tuomioistuin ”ei ole antanut mitään ohjeita aseellisen selkkauksen yhteydessä esiintyvän väkivallan tason arviointiperusteista”. [35]

55. Tämä liittyy erityisen hankalaan problematiikkaan, joka koskee unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisuasiassa kuuluvan unionin oikeuden *tulkintatehtävän* erottamista unionin oikeuden *soveltamisesta*, joka puolestaan kuuluu lähtökohtaisesti kansallisille tuomioistuimille. Näiden kahden välistä erottelua on joskus vaikea ymmärtää ja sen noudattamiseksi on analysoitava asianmukaisesti kyseessä olevaa ennakkoratkaisuasiaa ja sen oikeuskäytäntöön liittyvää asiayhteyttä.

56. Nyt käsiteltävässä ennakkoratkaisupyynnössä pyydetään tulkitsemaan direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohtaa, joka sisältää hyvin yleisluonteisen oikeudellisen käsitteen, samalla kun muistutetaan, että kyseinen säännös on syntynyt kompromissina jäsenvaltioiden välillä, jotka ovat selvästi päättäneet jättää tuomioistuinten tehtäväksi sen tarkkojen rajojen määrittämisen. Yhteisöjen tuomioistuin esitti tuomiossa Elgafaji kyseisestä käsitteestä tulkinnan, jota voidaan itsessään pitää laajana tuomiolauselman sanamuodon perusteella. Tuomiolauselma sisältää myös mielivaltaisen väkivallan asteeseen liittyen maininnan ”arvioivat toimivaltaiset kansalliset viranomaiset – – tai jäsenvaltion tuomioistuimet”, mikä yleensä ilmentää unionin tuomioistuimen tahtoa jättää ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtäväksi arvioida tosiseikkoja, joista tulkintaa koskevan tuomion soveltamisen lopputulos riippuu. Tätä tulkintaa on ainakin implisiittisesti täydennetty tuomiossa Diakité, jossa unionin tuomioistuin tuo esiin aseellisten yhteenottojen intensiivisyyden, kyseessä olevien aseellisten joukkojen järjestäytymistason sekä selkkauksen keston seikkoina, jotka voidaan ottaa huomioon arvioitaessa direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohdassa tarkoitettua vakavan haitan todellista vaaraa. [36]

57. Käsiteltävästä ennakkoratkaisupyynnöstä [37] samoin kuin oikeuskirjallisuudessa ja EASOn selonteoissa esitetyistä huomioista joka tapauksessa ilmenee, että unionin tuomioistuimen antamia selvennyksiä on pidetty riittämättöminä tai niitä ei ole edes pantu merkille, mikä saattaa olla osoitus kyseisten tuomioiden epäselvyydestä. Itsekin katson, että on tosiaan vaikeaa todeta olevan olemassa riittävää oikeuskäytäntöä, joka koskee vakavan haitan todellisen vaaran käsitteen tulkintaa edellä mainitun säännöksen mukaisesti. Koska tämä käsite määrittää toissijaisen suojelun myöntämisen soveltamisalan unionin oikeudessa, tulkintaa voi olla hyvä tarkentaa. Antamalla lisätietoja olosuhteista, jotka voidaan ottaa huomioon direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohtaa sovellettaessa, unionin tuomioistuin edistäisi kyseisen säännöksen yhdenmukaista soveltamista unionissa, mikä vastaisi kyseisen direktiivin johdanto-osan 12 perustelukappaleessa mainittua jäsenvaltioiden yhteisten perusteiden yksilöimistä koskevaa tavoitetta.

58. Jos unionin tuomioistuin haluaisi täsmentää oikeuskäytäntöään, se voisi tukeutua tehokkaasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin, joissa todetaan, että yleistä väkivaltatilannetta voidaan arvioida sen perusteella, ovatko selkkauksen osapuolet käyttäneet sodankäynnin menetelmiä ja taktiikoita, jotka lisäävät riskiä siviiliuhreista tai jotka kohdistuvat suoraan

[35] Ks. erityisesti Boutruche-Zarevac, ”The Court of Justice of the EU and the Common European Asylum System: Entering the Third Phase of Harmonisation?”, *CYELS*, osa 12 (2009–2010), s. 53 ja 63 ja EASOn tammikuussa 2015 julkaisema selonteko, jonka otsikko on ”Article 15, point c), de la directive qualification aux conditions que doivent remplir les demandeurs d’asile (2011/95/EU) – Analyse judiciaire” (ks. erityisesti s. 33–35).

[36] Tuomio 30.1.2014 (C-285/12, EU:C:2014:39).

[37] Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että siinä esitetyt epäilyt ovat luonteeltaan tulkinnallisia siten, että ennakkoratkaisupyynnössä ei pyydetä määrittämään direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohdassa tarkoitetun vakavan haitan todellisen vaaran käsitteen oikeaa soveltamista pääasian nimenomaisissa olosuhteissa, vaan siinä pyydetään selventämään kriteerejä, joita tämän käsitteen tulkinnassa on noudatettava, sillä tulkinta on ollut alun perin liian laaja. Kyseessä on siis ennakkoratkaisupyyntö, joka koskee yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa Elgafaji esittämän tulkinnan tulkintaa.

siviilihenkilöihin, ovatko selkkauksen osapuolet yleisesti turvautuneet tällaisiin menetelmiin, ovatko taistelut olleet paikallisia vai laajalle levinneitä sekä kuinka paljon siviilihenkilöitä on kuollut, loukkaantunut tai joutunut siirtymään taistelujen takia. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tarkentanut, ettei tämä ole tyhjentävä luettelo kriteereistä, joita olisi sovellettava kaikissa tapauksissa.[38] Vaikka nämä kriteerit tarjoavat merkityksellisten seikkojen kokonaisuuden, ne voidaan lisäksi ottaa huomioon vain siltä osin kuin ne perustuvat luotettaviin ja ajantasaisiin tietoihin, jotka ovat peräisin useista riippumattomista ja puolueettomista lähteistä.[39]

59. Kyseisten kriteerien laadinnassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on viitannut suoraan tiettyyn Yhdistyneen kuningaskunnan turvapaikka- ja maahanmuuttotuomioistuimen ratkaisuun.[40] Kansalliset tuomioistuimet ottavat kyseisessä maassa tai asianomaisella alueella esiintyvän väkivallan asteen mittaamisessa huomioon monenlaisia tekijöitä. Useiden jäsenvaltioiden oikeuskäytännön[41] tarkastelun perusteella muita huomioon otettavia seikkoja ovat kuolleiden ja loukkaantuneiden siviiliuhrien lukumäärä asian kannalta merkityksellisillä maantieteellisillä alueilla, aseellisesta selkkauksesta aiheutuneet siirtymiset, sodankäynnin menetelmät ja taktiikat sekä niiden vaikutukset siviilihenkilöihin, ihmisoikeusloukkaukset, valtion tai kyseistä aluetta valvovien organisaatioiden kyky suojella siviilihenkilöitä sekä kansainvälisten järjestöjen tarjoama apu. Kansallisten viranomaisten tarkastelemien kriteerien laajuus osoittaa, että suurin osa kansallisista viranomaisista noudattaa kokonaisarvioinnin menetelmää päättäessään direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohdassa tarkoitettua tapausta vastaavasta toissijaisen suojelun hakemuksesta. Tällainen kokonaisvaltainen ja dynaaminen lähestymistapa edellyttää kaikkien kansallisten viranomaisten kokoamien merkityksellisten tietojen useaan kriteeriin perustuvaa arviointia. Toisin sanoen toissijaista suojelua koskevan hakemuksen yhteydessä esiin tulleita olosuhteita ei pidä tarkastella erikseen, vaan ne on yhdistettävä toisiinsa, jotta voitaisiin selvittää direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohdassa tarkoitetun vakavan ja henkilökohtaisen vaaran olemassaolo.

60. Lopuksi viimeinen kysymys, jota on vielä pohdittava, koskee sitä, voiko unionin tuomioistuimelta oikeutetusti odotettu vaaditun väkivallan asteen arviointia koskeva selvennys olla sanamuodoltaan aiempaa selkeämpi mutta yhä yleisluonteinen tulkinta vai onko sen oltava luettelo edellä mainittujen kaltaisia konkreettisia seikkoja, joiden perusteella arvioidaan selkkauksen intensiteettiä, säilyttäen kuitenkin tietynasteinen yleisluonteisuus. Vaikka en ole varma siitä, onko kumpikaan näistä vaihtoehdoista sellainen, ettei sen jälkeen enää lähetettäisi unionin tuomioistuimelle uusia ennakkoratkaisukysymyksiä direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohdassa tarkoitetusta vakavan haitan todellisen vaaran käsitteestä, kannatan jälkimmäistä ratkaisua, jossa vain toistetaan ja täydennetään unionin tuomioistuimen jo esiin tuomia arviointiperusteita[42] ymmärtäen, ettei tällainen luettelo voi tietenkään olla tyhjentävä.

[38] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 28.6.2011, Sufi ja Elmi v. Yhdistynyt kuningaskunta (ECLI:CE:ECHR:2011:0628JUD 000831907, 241 kohta).

[39] Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on usein muistuttanut tästä tarpeesta. Se korosti 23.8.2016 antamassaan tuomiossa J. K. ym. v. Ruotsi (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612), että ”kyseistä maata koskevien tietojen merkityksellisyyden arvioimisessa on otettava huomioon tietojen lähde, erityisesti tietojen riippumattomuus, luotettavuus ja puolueettomuus. Selontekojen kohdalla olennaisia ovat myös niiden laatijan auktoriteetti ja maine, niiden taustalla olevien tutkimusten asianmukaisuus, niiden päätelmien johdonmukaisuus sekä muut lähteet, jotka tukevat niitä”.

[40] Asylum and Immigration Tribunalin tuomio 25.11.2011, AMM ym., UKUT 445.

[41] Selontekoon ”Article 15, point c), de la directive qualification aux conditions que doivent remplir les demandeurs d’asile (2011/95/EU) – Analyse judiciaire” on liitetty EASOn laatima tutkimus eri jäsenvaltioiden oikeuskäytännöistä (tammikuu 2015).

[42] On tärkeää korostaa, että kyse on nimenomaan tulkintakriteereistä, joiden on tarkoitus ohjata kansallisia tuomioistuimia niiden arvioidessa kunkin tapauksen tosiseikkoja käsiteltävinään olevien oikeusriitojen ratkaisemiseksi.

V Ratkaisuehdotus

61. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Verwaltungsgerichtshof Baden-Württembergin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle 31.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/95/EU 15 artiklan c alakohtaa, luettuna yhdessä 2 artiklan f alakohdan kanssa, on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle käytännölle, jonka mukaan kyseisessä säännöksessä tarkoitetun siviilihenkilön henkeä tai ruumiillista koskemattomuutta uhkaavan vakavan ja henkilökohtaisen vaaran, joka johtuu mielivaltaisesta väkivallasta aseellisen selkkauksen yhteydessä, olemassaolon toteaminen tilanteessa, jossa vaara ei koske erityisesti kyseessä olevaa siviilihenkilöä tämän henkilökohtaisille olosuhteille ominaisten seikkojen takia, edellyttää, että uhrien määrä suhteessa alueen kokonaisväestöön ylittää tietyn kynnysarvon.

2) Aseellisen selkkauksen yhteydessä esiintyvän mielivaltaisen väkivallan asteen arvioiminen sen määrittelemiseksi, onko olemassa direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohdassa tarkoitettu vakavan haitan todellinen vaara, edellyttää kaikkien selkkaukselle ominaisten tosiseikkojen niin määrällistä kuin laadullistakin kokonaisarviointia, joka perustuu puolueettomien, luotettavien ja ajantasaisten tietojen keräämiseen muun muassa mielivaltaisen väkivallan tilanteen maantieteellisestä laajuudesta, hakijan tosiasiallisesta määränpäästä, jos hänet palautettaisiin asianomaiseen maahan tai asianomaiselle alueelle, aseistettujen yhteenottojen intensiteetistä, selkkauksen kestosta, kyseessä olevien aseellisten joukkojen järjestäytymistasosta, taistelujen vuoksi kuolleiden, loukkaantuneiden tai siirtymään joutuneiden siviilihenkilöiden lukumäärästä sekä sotivien osapuolien käyttämistä sodankäynnin menetelmistä ja taktiikoista.