Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

10 päivänä kesäkuuta 2021 *

Ennakkoratkaisupyyntö – Turvapaikka-asioita ja toissijaista suojelua koskeva yhteinen politiikka – Direktiivi 2011/95/EU – Toissijaisen suojeluaseman myöntämisen edellytykset – 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 – Kansallinen lainsäädäntö, jossa säädetään vaatimuksesta, joka koskee siviiliuhrien (kuolleet ja loukkaantuneet) vähimmäismäärää kyseessä olevalla alueella

Asiassa C-901/19,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Baden-Württembergin osavaltion ylempi hallintotuomioistuin, Saksa) on esittänyt 29.11.2019 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 10.12.2019, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

CF

ja

DN

vastaan

Saksan liittotasavalta,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

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

julkisasiamies: P. Pikamäe

kirjaaja: yksikönpäällikkö D. Dittert,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 19.11.2020 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

– CF ja DN, edustajanaan A. Kazak, Rechtsanwältin,

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

– Ranskan hallitus, asiamiehinään E. de Moustier ja D. Dubois,

– Alankomaiden hallitus, asiamiehinään M. K. Bulterman ja M. Noort,

– Euroopan komissio, asiamiehinään J. Tomkin ja M. Wasmeier,

kuultuaan julkisasiamiehen 11.2.2021 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/95/EU (EUVL 2011, L 337, s. 9) 2 artiklan f alakohdan ja 15 artiklan c alakohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty kahdessa eri asiassa, joissa asianosaisina on kaksi Afganistanin kansalaista CF ja DN sekä Saksan liittotasavalta, jota edustaa Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat (liittovaltion sisä-, rakennus- ja aluesuunnitteluministeri), jota puolestaan edustaa Bundesamt für Migration und Flüchtlingen (liittovaltion maahanmuutto- ja pakolaisvirasto, Saksa) johtaja, ja joissa on kyse siitä, että Saksan liittotasavalta oli hylännyt CF:n ja DN:n turvapaikkahakemukset.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Direktiivin 2011/95 johdanto-osan 6, 12, 13 ja 33–35 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(6) Tampereen päätelmissä todetaan – –, että pakolaisasemaa koskevia sääntöjä olisi täydennettävä toissijaista suojelua koskevilla toimenpiteillä, joiden avulla tällaista suojelua tarvitsevalle henkilölle myönnetään asianmukainen asema.

– –

(12) Tämän direktiivin päätavoitteena on toisaalta varmistaa se, että jäsenvaltioissa sovelletaan yhteisiä perusteita kansainvälistä suojelua todella tarvitsevien henkilöiden yksilöimiseen, ja toisaalta se, että nämä henkilöt saavat vähimmäistason mukaiset edut kaikissa jäsenvaltioissa.

(13) 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.

– –

(33) Olisi myös laadittava vaatimukset toissijaisen suojeluaseman määrittelylle ja sisällölle. Toissijaisen suojelun aseman olisi täydennettävä [pakolaisten oikeusasemaa koskevassa] yleissopimuksessa[, joka allekirjoitettiin Genevessä 28.7.1951] vahvistettua pakolaisten suojeluasemaa, ja sen olisi oltava siihen nähden erillinen.

(34) On tarpeen ottaa käyttöön yhteiset perusteet, joiden nojalla kansainvälistä suojelua hakevat tunnustetaan henkilöiksi, jotka voivat saada toissijaista suojelua. Nämä perusteet olisi johdettava kansainvälisissä ihmisoikeusasiakirjoissa vahvistetuista velvollisuuksista ja jäsenvaltioissa voimassa olevista käytännöistä.

(35) Vaarat, joille jonkin maan väestö tai väestön osa on yleisesti alttiina, eivät tavallisesti itsessään aiheuta henkilökohtaista uhkaa, joka täyttäisi vakavan haitan edellytykset.”

4 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;

g) ’toissijaisella suojeluasemalla’ kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön tunnustamista jäsenvaltiossa henkilöksi, joka voi saada toissijaista suojelua;

– –”

5 Direktiivin 2011/95 4 artiklassa, jonka otsikko on ”Tosiseikkojen ja olosuhteiden arviointi”, säädetään seuraavaa:

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

– –

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

a) kaikki alkuperämaahan silloin, kun jäsenvaltiot tekevät hakemusta koskevan päätöksen, liittyvät asiaan vaikuttavat tosiseikat – –;

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.

– –”

6 Direktiivin 2011/95 8 artiklassa, jonka otsikko on ”Suojelu alkuperämaassa”, säädetään seuraavaa:

”1. Arvioidessaan kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta jäsenvaltiot voivat katsoa, että hakija ei ole kansainvälisen suojelun tarpeessa, jos hakijalla alkuperämaan jossakin osassa

a) ei ole perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi tai todellista vaaraa joutua kärsimään vakavaa haittaa tai

b) on mahdollisuus saada 7 artiklassa määriteltyä suojelua vainoa tai vakavaa haittaa vastaan

ja hän voi turvallisesti ja laillisesti matkustaa ja päästä maan kyseiseen osaan ja hänen voidaan kohtuudella olettaa jäävän sinne.

2. Tutkiessaan, onko hakijalla perusteltu aihe pelätä joutuvansa vainotuksi tai todellinen vaara joutua kärsimään vakavaa haittaa tai mahdollisuus saada suojelua vainoa tai vakavaa haittaa vastaan alkuperämaan jossakin osassa 1 kohdan mukaisesti, jäsenvaltioiden on tehdessään päätöksen hakemuksen johdosta kiinnitettävä huomiota alkuperämaan kyseisessä osassa vallitseviin yleisiin olosuhteisiin sekä hakijan henkilökohtaisiin olosuhteisiin 4 artiklan mukaisesti. – –”

7 Direktiivin 2011/95 15 artiklassa, jonka otsikko on ”Vakava haitta”, 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.”

8 Direktiivin 2011/95 18 artiklassa, jonka otsikko on ”Toissijaisen suojeluaseman myöntäminen”, säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on myönnettävä toissijainen suojeluasema sellaiselle kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle, joka voi saada toissijaista suojelua II ja V luvun mukaisesti.”

Saksan oikeus

9 Direktiivi 2011/95 saatettiin osaksi Saksan oikeutta turvapaikkalailla (Asylgesetz, BGBl. 2008 I, s. 1798), sellaisena kuin se oli voimassa pääasian tosiseikkojen tapahtumahetkellä (jäljempänä AsylG).

10 AsylG:n 3e §:ssä, jonka otsikko on ”Suojelu alkuperämaassa”, vahvistetaan edellytykset, joiden täyttyessä alkuperämaassa voidaan katsoa tarjottavan suojelua, ja siinä säädetään seuraavaa:

”(1) Pakolaisasemaa ei myönnetä ulkomaalaiselle, jos

1. hänellä ei ole alkuperämaansa jossakin osassa perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi tai hänellä on siellä mahdollisuus saada suojelua vainoa vastaan 3d §:n mukaisesti ja

2. hän voi turvallisesti ja laillisesti matkustaa ja päästä maan kyseiseen osaan ja hänen voidaan kohtuudella olettaa jäävän sinne.

(2) Tutkittaessa, täyttyvätkö edellä 1 momentin mukaiset edellytykset alkuperämaan jossakin osassa, on kiinnitettävä huomiota siellä vallitseviin yleisiin olosuhteisiin sekä ulkomaalaisen henkilön henkilökohtaisiin olosuhteisiin direktiivin 2011/95/EU 4 artiklan mukaisesti hakemuksesta päätöstä tehtäessä. Tätä tarkoitusta varten on hankittava täsmällisiä ja ajan tasalla olevia tietoja asian kannalta merkityksellisistä lähteistä, kuten Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetulta ja Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastolta.”

11 AsylG:n 4 §:n 1 ja 3 momentissa säädetään toissijaisen suojelun myöntämisen edellytyksistä ja saatetaan näin direktiivin 2011/95 2 ja 15 artikla osaksi kansallista oikeutta seuraavasti:

”(1) Ulkomaalaisella 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.

– –

(3) Tämän lain 3c–3e §:ää sovelletaan vastaavasti. Vaino, suoja vainoa vastaan ja perusteltu aihe pelätä vainotuksi joutumista on vastaavasti korvattava vakavan vahingon vaaralla, suojalla vakavaa vahinkoa vastaan ja todellisella vaaralla joutua kärsimään vakavaa vahinkoa; pakolaisasema on korvattava toissijaisella suojeluasemalla.”

Pääasian tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

12 CF ja DN ovat afganistanilaisia siviilihenkilöitä ja kotoisin Nangarharin maakunnasta. Liittovaltion maahanmuutto- ja pakolaisvirasto hylkäsi heidän tekemänsä turvapaikkahakemukset. Heidän näistä päätöksistä Karlsruhen ja Freiburgin (Saksa) hallintotuomioistuimissa nostamansa kanteet hylättiin.

13 CF ja DN valittivat Verwaltungsgerichtshof Baden-Württembergiin (Baden-Württembergin ylempi hallintotuomioistuin, Saksa) ja vaativat, että heille myönnettäisiin toissijainen suojeluasema AsylG:n 4 §:n mukaisesti.

14 Tämä ennakkoratkaisua pyytänyt ylempi hallintotuomioistuin haluaa tässä tilanteessa saada tarkempia tietoja kriteereistä, joita toissijaista suojelua myönnettäessä on sovellettava, kun kyse on direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohdassa tarkoitetulla tavalla siviilihenkilön henkeen tai ruumiilliseen koskemattomuuteen kohdistuvasta vakavasta henkilökohtaisesta vaarasta, joka johtuu ”mielivaltaisesta välivallasta – – aseellisen selkkauksen yhteydessä”, kun tätä säännöstä tarkastellaan yhdessä direktiivin 2011/95 2 artiklan f alakohdan kanssa.

15 Se katsoo näet, ettei yhteisöjen tuomioistuin ole 17.2.2009 annetussa tuomiossa Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, 35 kohta) tehdyistä tarkennuksista huolimatta vielä lausunut siitä, mitä kriteereitä on sovellettava sitä väkivallan astetta arvioitaessa, jota edellytetään, jotta voitaisiin katsoa, että kyseessä on vakava ja henkilökohtainen vaara, joka perustuu mielivaltaiseen väkivaltaan aseellisen selkkauksen yhteydessä. Lisäksi se toteaa, ettei muiden tuomioistuinten näitä kysymyksiä koskeva oikeuskäytäntö ole yhtenäistä. Joskus on tehty kokonaisarviointi yksittäistapauksen kaikkien olosuhteiden perustella, joissakin tapauksissa arviointi on tehty pääasiallisesti siviiliuhrien lukumäärän perusteella.

16 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa erityisesti, että kun on kyse sen toteamisesta, että henkilöön, joka ei ole uhattuna erityisesti hänen henkilökohtaisille olosuhteilleen ominaisten seikkojen takia, kohdistuu vakava ja henkilökohtainen vaara, Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Saksa) on oikeuskäytännössään, joka koskee AsylG:n 4 §:n 1 momentin ensimmäistä virkettä ja toisen virkkeen 3 kohtaa, joilla direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohta on yhdessä sen 2 artiklan f alakohdan kanssa saatettu osaksi kansallista oikeutta, poikennut merkittävällä tavalla muiden jäsenvaltioiden tuomioistuinten ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä, joka perustuu kunkin yksittäistapauksen olosuhteiden kokonaisarvioitiin.

17 Bundesverwaltungsgerichtin mukaan vakavan ja henkilökohtaisen vaaran toteaminen edellyttää välttämättä surmatuksi tulemisen ja loukkaantumisen riskin määrällistä arviointia, jossa vaaran suuruus käy ilmi uhrien lukumäärän ja alueen väestön kokonaismäärän välisestä suhteesta, jonka on ylitettävä tietty kynnysarvo. Mikäli tätä kynnysarvoa ei saavuteta, minkäänlaista lisäarviointia vaaran suuruudesta ei tarvitse suorittaa, eikä tarkasteltavana olevan yksittäistapauksen erityisten olosuhteiden kokonaisarviointikaan voi tällöin johtaa vakavan ja henkilökohtaisen vaaran toteamiseen.

18 CF:n ja DN:n tilanteen osalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, ettei se ole voinut vakuuttua siitä, että Nangarharin maakuntaa koetteleva väkivalta kohdistuisi erityisesti heihin heidän henkilökohtaisten olosuhteidensa vuoksi. Kun kuitenkin otetaan huomioon maakunnan yleinen turvallisuustilanne ja etenkin alueella käytävät taistelut pirstoutuneisiin ryhmittymiin (joihin kuuluu myös terroristiryhmittymiä) jakautuneiden ja siviiliväestöön läheisesti kytkeytyneiden selkkauksen osapuolten välillä ja se, ettei mikään näistä osapuolista kykene tosiasiallisesti pitämään aluetta hallinnassaan tai suojaamaan siviiliväestöä, joka joutuu sekä kapinallisten että valtiollisten joukkojen uhriksi, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että mikäli CF ja DN palautettaisiin, heihin kohdistuisi todellisuudessa vakava ja henkilökohtainen vaara selkkauksesta johtuvan mielivaltaisen väkivallan vuoksi jo pelkästään siksi, että he ovat alueella. Lisäksi se katsoo, että CF:llä ja DN:llä ei erityisen haavoittuvuutensa vuoksi olisi myöskään mahdollisuutta hyväksyttävänä pidettävään suojeluvaihtoehtoon alkuperämaassa, mikäli heidän pitäisi palata Afganistaniin, koska tällaisten henkilöiden ei voida yleensä edellyttää asettautuvan jollekin muulle, muutoin ajateltavissa olevalle paikkakunnalle (kuten Kabul, Herat ja Mazar-al-Sharif).

19 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo tästä syystä, että mikäli asiassa suoritettaisiin kokonaisarviointi, jossa otettaisiin huomioon myös muita vaaratekijöitä, Nangarharin maakuntaa tällä hetkellä koetteleva väkivalta pitäisi katsoa tasoltaan niin vakavaksi, että valittajiin, joilla ei ole mahdollisuutta suojeluun alkuperämaassa, kohdistuisi vakava vaara pelkästään siksi, että he ovat kyseisellä alueella. Jos sitä vastoin vakavan ja henkilökohtaisen vaaran toteaminen riippuisi pääasiallisesti siviiliuhrien lukumäärästä, valittajien toissijaista suojelua koskevat hakemukset pitäisi hylätä.

20 Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg on tämän vuoksi päättänyt lykätä asian ratkaisua 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 vaaran 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?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

21 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa ensimmäisellä kysymyksellään vastauksen asiallisesti siihen, onko direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohtaa tulkittava siten, että se on esteenä kansallisen lainsäädännön tulkinnalle, jonka mukaan sen toteaminen, uhkaako siviilihenkilön henkeä tai ruumiillista koskemattomuutta tässä säännöksessä tarkoitetulla tavalla vakava ja henkilökohtainen vaara, joka johtuu mielivaltaisesta väkivallasta aseellisen selkkauksen yhteydessä, edellyttää, mikäli vaara ei koske kyseistä siviilihenkilöä erityisesti hänen henkilökohtaisille olosuhteilleen ominaisten seikkojen takia, että uhrien lukumäärä asianomaisella alueella suhteessa alueen väestön kokonaismäärään ylittää tietyn kynnyksen.

22 Kysymykseen vastattaessa on muistettava, että direktiivillä 2011/95, joka on annettu muun muassa SEUT 78 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla, pyritään muun muassa ottamaan käyttöön yhtenäinen toissijaista suojelua koskeva järjestelmä. Sen johdanto-osan 12 perustelukappaleesta käy tämän osalta ilmi, että yhtenä direktiivin päätavoitteista on varmistaa se, että jäsenvaltioissa sovelletaan yhteisiä perusteita kansainvälistä suojelua todella tarvitsevien henkilöiden yksilöimiseen (ks. tuomio 23.5.2019, Bilali, C-720/17, EU:C:2019:448, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

23 Tässä yhteydessä on huomattava, että direktiivin 2011/95 18 artiklasta, kun sitä tarkastellaan yhdessä sen 2 artiklan f alakohdassa olevan ilmaisun ”henkilö, joka voi saada toissijaista suojelua” määritelmän ja sen 2 artiklan g alakohdassa olevan ilmaisun ”toissijainen suojeluasema” määritelmän kanssa, käy ilmi, 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 (tuomio 23.5.2019, Bilali, C-720/17, EU:C:2019:448, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

24 On myös muistettava, kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 16 kohdassa todennut, että direktiivillä 2011/95 kumottiin ja korvattiin 21.12.2013 alkaen kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä 29.4.2004 annettu direktiivi 2004/83/EY (EUVL 2004, L 304, s. 12), eikä tästä lainsäädäntömuutoksesta aiheutunut minkäänlaisia muutoksia toissijaisen suojeluaseman myöntämistä koskeviin säännöksiin eikä asianomaisten säännösten numerointiin. Direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohta on siis täysin sama kuin direktiivin 2004/83 15 artiklan c alakohta,

joten jälkimmäistä säännöstä koskeva oikeuskäytäntö on merkityksellinen ensin mainittua säännöstä tulkittaessa (ks. vastaavasti tuomio 13.1.2021, Saksan valtio (Kansalaisuudettoman palestiinalaisen pakolaisasema), C-507/19, EU:C:2021:3, 37 kohta).

25 Direktiivin 2011/95 15 artiklassa säädetään kolmesta eri tyypistä vakavaa haittaa, joiden olemassaolo on omiaan johtamaan toissijaisen suojeluaseman myöntämiseen henkilölle, johon ne kohdistuvat. Kun kyseessä ovat sen a alakohdassa mainittu ”kuolemanrangaistus tai teloitus” ja sen b alakohdassa mainittu ”kidutus tai epäinhimillinen – – kohtelu”, tällainen ”vakava haitta” kattaa tilanteita, joissa toissijaisen suojelun hakija joutuu erityisesti vaaraan kärsiä tietyntyyppistä haittaa (tuomio 17.2.2009, Elgafaji, C-465/07, EU:C:2009:94, 32 kohta).

26 Kuten unionin tuomioistuin on todennut, haitta, joka on määritelty direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohdassa hakijan ”henkeä tai ruumiillista koskemattomuutta uhkaava[ksi] vakava[ksi] ja henkilökohtai[seksi] vaara[ksi]”, kattaa sitä vastoin yleisemmän haitan vaaran kuin ne, joita tarkoitetaan tämän artiklan a ja b alakohdassa. Sillä tarkoitetaan laajemmin siviilihenkilön ”henkeä tai ruumiillista koskemattomuutta uhkaava[a] – – vaara[a]” eikä niinkään määrätynlaista väkivaltaa. Lisäksi tällainen vaara kuuluu aseellisen selkkauksen muodostamaan yleiseen tilanteeseen, joka johtaa mielivaltaiseen väkivaltaan, mikä merkitsee, että se voi ulottua henkilöihin riippumatta heidän henkilökohtaisista olosuhteistaan (tuomio 17.2.2009, Elgafaji, C-465/07, EU:C:2009:94, 33 ja 34 kohta).

27 Kuten julkiasiamies on ratkaisuehdotuksensa 20 kohdassa todennut, direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohdassa tarkoitetun vakavan ja henkilökohtaisen vaaran toteamiseksi ei edellytetä, että toissijaisen suojelun hakija esittää näytön siitä, että vaara kohdistuisi häneen erityisesti hänen henkilökohtaisille olosuhteilleen ominaisten seikkojen takia.

28 Tässä yhteydessä termin ”henkilökohtainen” on näet ymmärrettävä kattavan haitat, jotka kohdistuvat siviilihenkilöihin riippumatta heidän identiteetistään, kun käynnissä olevalle aseelliselle selkkaukselle tyypillisen mielivaltaisen väkivallan aste, jota arvioivat toimivaltaiset kansalliset viranomaiset, joiden käsiteltäväksi on saatettu toissijaista suojelua koskeva hakemus, tai jäsenvaltion tuomioistuimet, joiden käsiteltäväksi on saatettu tällaisen hakemuksen hylkääminen, saavuttaa niin korkean 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, todelliseen direktiivin 15 artiklan c alakohdassa tarkoitettuun vakavaan vaaraan (tuomio 17.2.2009, Elgafaji, C-465/07, EU:C:2009:94, 35 kohta).

29 Kuten edellä 18 kohdassa on todettu, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole käsiteltävässä tapauksessa kyennyt vakuuttumaan siitä, että Nangarharin maakunnassa vallitseva väkivalta kohdistuisi valittajiin erityisesti heidän henkilökohtaisten olosuhteidensa vuoksi. Se on sitä vastoin katsonut, että kun otetaan huomioon maakunnan yleinen turvallisuustilanne, mikäli heidät palautettaisiin, heihin kohdistuisi todellinen vakava ja henkilökohtainen vaara selkkauksesta johtuvan mielivaltaisen väkivallan vuoksi jo pelkästään siksi, että he ovat alueella.

30 Kuten edellä 17 kohdassa on todettu, Bundesverwaltungsgerichtin oikeuskäytännön mukaan tällaisen vakavan ja henkilökohtaisen vaaran toteaminen edellyttää kuitenkin välttämättä surmatuksi tulemisen ja loukkaantumisen riskin määrällistä arviointia, jossa vaaran suuruus käy ilmi uhrien lukumäärän ja alueen väestön kokonaismäärän välisestä suhteesta, jonka on saavutettava tietty kynnysarvo. Mikäli tätä kynnysarvoa ei saavuteta, minkäänlaista lisäarviointia vaaran suuruudesta ei suoriteta.

31 Tämän osalta on ensinnäkin katsottava, että Bundesverwaltungsgerichtin omaksumaa arviointiperustetta, jonka mukaan direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohdassa tarkoitetun vakavan ja henkilökohtaisen vaaran olemassaolon toteaminen edellyttää, että jo todettujen uhrien määrä suhteessa kyseessä olevan alueen väestön kokonaismäärään ylittää tietyn kynnyksen, voidaan hyvin pitää tällaisen vaaran olemassaolon toteamisen kannalta merkityksellisenä.

32 Näin on siksi, että jos niiden henkilöiden osuus alueella asuvien siviilihenkilöiden kokonaismäärästä, jotka ovat todellisuudessa kärsineet selkkauksen osapuolten siviilihenkilöiden henkeen ja ruumiilliseen koskemattomuuteen kohdistamasta väkivallasta tällä alueella, voidaan katsoa, että kyseisellä alueella saattaa tulevaisuudessa olla lisää siviiliuhreja. Tällainen toteamus mahdollistaisi näin sen toteamisen, että direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohdassa tarkoitettu vakava vaara on olemassa.

33 On kuitenkin myös todettava, että tätä toteamusta ei voida yksin pitää ratkaisevana kriteerinä direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohdassa tarkoitetun vakavan ja henkilökohtaisen vaaran olemassaolon toteamisen kannalta. Erityisesti on huomattava, että tällaisen toteamuksen puuttuminen ei yksin voi riittää siihen, että kyseisessä säännöksessä tarkoitetun vaaran olemassaolo suljettaisiin systemaattisesti ja kaikissa tapauksissa pois, mikä johtaisi automaattisesti ja poikkeuksetta toissijaisen suojeluaseman epäämiseen.

34 Tällainen lähestymistapa olisi ensiksikin vastoin direktiivin 2011/95 päämääriä, joilla tähdätään toissijaisen suojelun myöntämiseen sitä tarvitsevalle henkilölle. Erityisesti on huomattava, kuten direktiivin johdanto-osan 6 ja 12 perustelukappaleesta käy ilmi, että sen päätavoitteena on varmistaa muun muassa se, että jäsenvaltioissa sovelletaan yhteisiä perusteita kansainvälistä suojelua todella tarvitsevien henkilöiden yksilöimiseen myöntämällä heille asianmukainen asema.

35 Se, että jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset soveltaisivat systemaattisesti vain yhtä määrällistä arviointiperustetta, jonka luotettavuus saattaa vaihdella niiden konkreettisten vaikeuksien vuoksi, joita aseellisen selkkauksen lähialueilla liittyy objektiivisten ja riippumattomien tietolähteiden löytämiseen – esimerkiksi kuolleiden tai loukkaantuneiden siviiliuhrien vähimmäismäärästä –, evätäkseen toissijaisen suojelun, saattaisi johtaa siihen, että toimivaltaiset viranomaiset epäisivät kansainvälisen suojelun sen velvoitteen vastaisesti, joka kohdistuu jäsenvaltioihin kansainvälistä suojelua todella tarvitsevien henkilöiden yksilöimiseksi.

36 Tällainen tulkinta olisi lisäksi omiaan saamaan kansainvälistä suojelua hakevat siirtymään jäsenvaltioihin, jotka eivät sovella tällaista määrättyyn jo todettujen siviiliuhrien suhteelliseen osuuteen perustuvaa arviointiperustetta tai jotka soveltaisivat tässä yhteydessä jotakin alempaa kynnysarvoa, mikä voisi rohkaista direktiivillä 2011/95 käyttöön otettujen sääntöjen kiertämiseen tähtäävään forum shopping -käytäntöön. On muistettava, että direktiivin johdanto-osan 13 perustelukappaleen mukaan pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman tunnustamista ja sisältöä koskevien sääntöjen lähentämisen pitäisi osaltaan muun muassa ”vähentää kansainvälistä suojelua hakevien liikkumista jäsenvaltiosta toiseen”, siltä osin kuin se johtuu pelkästään jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen välisistä eroavuuksista.

37 Edellä tarkasteltujen näkökohtien perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä kansallisen lainsäädännön tulkinnalle, jonka mukaan sen toteaminen, että siviilihenkilön henkeä tai ruumiillista koskemattomuutta uhkaa tässä säännöksessä tarkoitetulla tavalla vakava ja henkilökohtainen vaara, joka johtuu ”mielivaltaisesta väkivallasta – – aseellisen selkkauksen

yhteydessä”, edellyttää, mikäli vaara ei koske kyseistä siviilihenkilöä erityisesti hänen henkilökohtaisille olosuhteilleen ominaisten seikkojen takia, että uhrien lukumäärä asianomaisella alueella suhteessa alueen väestön kokonaismäärään ylittää tietyn kynnyksen.

Toinen kysymys

38 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa toisella kysymyksellään vastauksen asiallisesti siihen, onko direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohtaa tulkittava siten, että sen selvittäminen, onko tässä säännöksessä tarkoitettu vakava ja henkilökohtainen vaara olemassa, edellyttää, että huomioon otetaan kaikki kyseisessä tapauksessa vallitsevat olosuhteet kokonaisuutena, ja ellei näin ole, mitä muita vaatimuksia tämän selvittämiselle on asetettu.

39 Tähän kysymykseen vastattaessa on aluksi todettava, kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 56 kohdassa todennut, että direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohdassa tarkoitettua toissijaista suojelua hakevan henkeen tai ruumiilliseen koskemattomuuteen kohdistuvan vakavan ja henkilökohtaisen vaaran käsitettä on tulkittava laajasti.

40 Näin ollen sen selvittäminen, onko direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohdassa tarkoitettu vakava ja henkilökohtainen vaara olemassa, edellyttää, että huomioon otetaan kaikki kyseisessä tapauksessa vallitsevat olosuhteet kokonaisuutena, erityisesti hakijan alkuperämaan tilanteelle ominaiset olosuhteet.

41 Kun kyse on direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohdan nojalla tehdystä hakemuksesta kansainvälisen suojelun saamiseksi, on näet niin, että vaikkei hakemuksessa ole viitattu hakijan henkilökohtaisille olosuhteille ominaisiin seikkoihin, hakemus on direktiivin 4 artiklan 3 kohdan mukaan arvioitava tapauskohtaisesti ja arvioinnissa on otettava huomioon joukko erilaisia seikkoja.

42 Tällaisia seikkoja ovat direktiivin 4 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaan muun muassa ”kaikki alkuperämaahan silloin, kun jäsenvaltiot tekevät hakemusta koskevan päätöksen, liittyvät asiaan vaikuttavat tosiseikat”.

43 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 56 ja 59 kohdassa todennut, huomioon voidaan erityisesti ottaa muun muassa aseellisten yhteenottojen intensiivisyys, alueella olevien aseellisten joukkojen järjestäytymistaso ja selkkauksen kesto seikkoina, jotka voivat vaikuttaa sen arviointiin, onko kyseessä direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohdassa tarkoitettu todellinen vaara vakavasta haitasta (ks. vastaavasti tuomio 30.1.2014, Diakité, C-285/12, EU:C:2014:39, 35 kohta), ja muitakin tekijöitä, kuten mielivaltaisen väkivallan maantieteellinen laajuus, hakijan todellinen määränpää siinä tapauksessa, että hänet palautetaan alkuperämaahansa tai kyseessä olevalle alueelle, ja taistelijoiden siviilihenkilöihin ehkä tarkoituksellisesti kohdistamat hyökkäykset.

44 Se, että jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset soveltavat systemaattisesti kuolleiden tai loukkaantuneiden siviiliuhrien vähimmäismäärän kaltaista arviointiperustetta selvittääkseen aseellisen selkkauksen intensiivisyyden, tutkimatta kaikkia toissijaisen suojelun hakijan alkuperämaassa vallitsevalle tilanteelle ominaisia merkityksellisiä olosuhteita kokonaisuutena, on siis vastoin direktiivin 2011/95 säännöksiä siltä osin kuin tämä saattaa johtaa siihen, että nämä viranomaiset epäävät kansainvälisen suojelun sen velvoitteen vastaisesti, joka kohdistuu jäsenvaltioihin kansainvälistä suojelua todella tarvitsevien henkilöiden yksilöimiseksi.

45 Edellä tarkasteltujen näkökohtien perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohtaa on tulkittava siten, että sen selvittäminen, onko tässä säännöksessä tarkoitettu vakava ja henkilökohtainen vaara olemassa, edellyttää, että huomioon otetaan kaikki kyseisessä tapauksessa vallitsevat olosuhteet kokonaisuutena, erityisesti hakijan alkuperämaan tilanteelle ominaiset olosuhteet.

Oikeudenkäyntikulut

46 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **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 15 artiklan c alakohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä kansallisen lainsäädännön tulkinnalle, jonka mukaan sen toteaminen, että siviilihenkilön henkeä tai ruumiillista koskemattomuutta uhkaa tässä säännöksessä tarkoitetulla tavalla vakava ja henkilökohtainen vaara, joka johtuu ”mielivaltaisesta väkivallasta – – aseellisen selkkauksen yhteydessä”, edellyttää, mikäli vaara ei koske erityisesti kyseistä siviilihenkilöä hänen henkilökohtaisille olosuhteilleen ominaisten seikkojen takia, että uhrien lukumäärä asianomaisella alueella suhteessa alueen väestön kokonaismäärään ylittää tietyn kynnyksen.**

2) **Direktiivin 2011/95 15 artiklan c alakohtaa on tulkittava siten, että sen selvittäminen, onko tässä säännöksessä tarkoitettu vakava ja henkilökohtainen vaara olemassa, edellyttää, että huomioon otetaan kaikki kyseisessä tapauksessa vallitsevat olosuhteet kokonaisuutena, erityisesti hakijan alkuperämaan tilanteelle ominaiset olosuhteet.**

Allekirjoitukset