

Asia C-901/19

Ennakkoratkaisupyyntö

Jättämispäivä:

10.12.2019

Ennakkoratkaisupyyntön esittänyt tuomioistuin:

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

Ennakkoratkaisupyyntön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

29.11.2019

Valittaja ja muutoksenhakuasian valittaja:

CF

DN

Valittajan vastapuoli ja muutoksenhakuasian valittajan vastapuoli:

Saksan liittotasavalta

VERWALTUNGSGERICHTSHOF

BADEN-WÜRTTEMBERG

V ä l i p ä ä t ö s

Hallinto-oikeudellisissa asioissa

CF

- valittaja -
- muutoksenhakuasian valittaja -

[– –]

vastaan

Saksan liittotasavalta, jota edustaa liittovaltion sisä-, rakennus- ja aluesuunnitteluministeri (Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat),

jota puolestaan edustaa liittovaltion maahanmuutto- ja pakolaisviraston (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) johtaja,
[– –]

- valittajan vastapuoli -
- muutoksenhakuasian valittajan vastapuoli -

toissijaisen suojelun saamisesta ja kansallisen maastapoistamiskiellon vahvistamisesta

[– –]

ja

DN

- valittaja -
- muutoksenhakuasian valittaja -

[– –] [alkup. s. 2]

vastaan

Saksan liittotasavalta,
jota edustaa liittovaltion sisä-, rakennus- ja aluesuunnitteluministeri (Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat),
jota puolestaan edustaa liittovaltion maahanmuutto- ja pakolaisviraston (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) johtaja,
[– –]

- valittajan vastapuoli -
- muutoksenhakuasian valittajan vastapuoli -

[– –]

joissa on kyse toissijaisen suojelun saamisesta ja kansallisen maastapoistamiskiellon vahvistamisesta

Verwaltungsgerichtshof Baden-Württembergin 11. jaosto [– –]

on 29.11.2019

päättänyt seuraavaa:

Asioiden käsittelyä lykätään.

Euroopan unionin tuomioistuimelle esitetään SEUT 267 artiklan nojalla seuraavat kysymykset:

1. Ovatko direktiivin 2011/95/EU 15 artiklan c alakohta ja 2 artiklan f alakohta esteenä kansalliseen oikeuteen sisältyvän säännöksen tulkinnalle ja soveltamiselle, kun niiden 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 liittyvien olosuhteet otetaan laajasti huomioon? Jos näin ei ole: mitä muita unionin oikeuteen perustuvia vaatimuksia tähän arviointiin sovelletaan? **[alkup. s. 3]**

Perustelut

I.

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö liittyy kahteen oikeudenkäyntiin, joissa valittajat vaativat edelleen toissijaisen suojelun myöntämistä. Se 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) 15 artiklan c alakohdan tulkintaa, luettuna yhdessä 2 artiklan f alakohdan kanssa, ottaen huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjan 4 artiklan sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (Euroopan ihmisoikeussopimus, EIS) 3 artiklan.
- 2 Käsiteltävän asian kannalta merkitykselliset kansallisen oikeuden säännökset sisältyvät Saksan turvapaikkalakiin (Asylgesetz), sellaisena kuin se on julkaistuna 2.9.2008 (BGBl. I, s. 1798) ja viimeksi muutettuna 15.8.2019 annetun lain 45 §:llä (BGBl. I, s. 1307). Direktiivin 2011/95/EU 2 artiklan f alakohdan ja 15 artiklan kansallista täytäntöönpanoa varten annetussa turvapaikkalain 4 §:n 1 ja 3 momentissa (”toissijainen suojele”) säädetään seuraavaa:
 - 1) Ulkomaalaisella henkilöllä on oikeus toissijaiseen suojeluun, jos hän on esittänyt merkittäviä perusteita uskoa, että hän joutuisi alkuperämaassaan todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa. Vakavalla haitalla 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.
- 2) ...
- 3) Tämän lain 3 c–3 e §:ää sovelletaan vastaavasti. Ilmaisujen ”vaino”, ”vainoa vastaan tarjottava suojelu” ja ”perusteltu pelko joutua vainotuksi” sijasta käytetään ilmaisuja ”vaara kärsiä vakavaa haittaa”, ”vakavaa haittaa vastaan tarjottava suojelu” tai ”todellinen vaara kärsiä vakavaa haittaa”; pakolaisaseman sijasta käytetään ilmaisua ”toissijainen suojelu”. **[alkup. s. 4]**
- 3 Direktiivin 2011/95/EU 8 artiklan kansallista täytäntöönpanoa varten annetussa turvapaikkalain 3 e §:ssä (”suojelu alkuperämaassa”) säädetään seuraavaa:
- 1) ”Pakolaisasemaa ei myönnetä ulkomaalaiselle, jos
 1. hänellä alkuperämaansa jossakin osassa ei ole perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi tai hänellä on mahdollisuus saada 3 d §:n mukaista suojelua vainoa vastaan 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, hakemuksen johdosta tehtävässä päätöksessä on kiinnitettävä huomiota alkuperämaan kyseisessä osassa vallitseviin yleisiin olosuhteisiin sekä ulkomaalaisen henkilön henkilökohtaisiin olosuhteisiin direktiivin 2011/95/EU 4 artiklan mukaisesti päätöksentekohetkellä. Tätä varten on varmistettava, että asian kannalta merkityksellisistä lähteistä, kuten Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetulta ja Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastolta, hankitaan täsmällisiä ja ajan tasalla olevia tietoja.

II.

- 4 Valittajat ovat Afganistanin kansalaisia ja kotoisin Nangarharin maakunnasta. Liittovaltion maahanmuutto- ja pakolaisvirasto hylkäsi valittajien Saksan liittotasavallassa tekemät turvapaikkahakemukset. Verwaltungsgericht Karlsruhe (Karlsruhen hallintotuomioistuin) ja Verwaltungsgericht Freiburg (Freiburgin hallintotuomioistuin) hylkäsivät päätöksistä tehdyt valitukset. Asiaa käsittelevä jaosto on ottanut osittain tutkittavaksi valittajien tämän johdosta tekemät valitukset. Valittajat vaativat muutoksenhakuasteessa edelleen toissijaisen suojelun myöntämistä turvapaikkalain 4 §:n nojalla. Toissijaisesti he vaativat

lisäksi asiaa käsittelevää tuomioistuinta vahvistamaan maastapoistamiskiellon, jota arvioidaan kansallisen oikeuden mukaan ja joka on kansainväliseen suojeluun nähden toissijainen [– –] [Valituksen tutkittavaksi ottaminen]

III.

Asioiden käsittelyä lykätään, ja unionin tuomioistuimelle esitetään [alkup. s. 5] SEUT 267 artiklan mukainen ennakkoratkaisupyyntö. Jaosto pyrkii tarkentamaan toissijaisen suojelun myöntämiseen sovellettavia unionin oikeuden arviointiperusteita tapauksissa, joissa selkkauksista johtuva mielivaltainen väkivalta kohdistuu siviiliväestöön. Epäselvyyttä on sen suhteen, miten tulisi tulkita direktiivin 2011/95/EU 15 artiklan c alakohtaa ja 2 artiklan f alakohtaa, jotka liittyvät edellytyksiin, joiden täytyessä on kyse näissä säännöksissä tarkoitettusta vakavasta ja henkilökohtaisesta vaarasta. Unionin tuomioistuin ei ole tähän mennessä vielä ottanut kantaa asiaan(1). Muiden tuomioistuinten tähän mennessä antama oikeuskäytäntö on epäyhtenäistä. Osassa tuomioita tehdään kattava arviointi yksittäistapauksen olosuhteiden perusteella, kun taas toisissa tapauksissa merkityksellisenä pidetään ensisijaisesti siviiliuhrien määrää(2). Unionin tuomioistuimen vastauksilla on merkitystä asian ratkaisemisen kannalta. Valitusten menestyminen riippuu näistä vastauksista. Jos vakavan ja henkilökohtaisen vaaran olemassaoloa arvioidaan siviiliuhrien lukumäärästä riippuen, olisi toissijaisen suojelun myöntämistä koskevat ensisijaiset vaatimukset hylättävä. Jos kuitenkin myös muut vaaraa aiheuttavat olosuhteet otetaan kattavan arvioinnin piiriin, Nangarharin maakunnassa tällä hetkellä vallitseva väkivallan taso vaikuttaa sitä vastoin niin korkealta, että valittajat, jotka eivät voi saada suojelua alkuperämaassa, olisivat pelkästään alueella oleskelun perusteella vakavassa vaarassa(3).

1.

6. Unionin tuomioistuimelle esitetyt kysymykset koskevat unionin oikeuden kriteereitä, joiden mukaan arvioidaan, onko kyse direktiivin 2011/95/EU 15 artiklan c alakohdassa, luettuna yhdessä 2 artiklan f alakohdan kanssa, tarkoitettusta vakavasta ja henkilökohtaisesta vaarasta. Kysymyksiin ei ole mahdollista vastata yksiselitteisesti unionin tuomioistuimen tähän saakka antaman oikeuskäytännön perusteella. Unionin tuomioistuin on tosin jo ratkaisussaan katsonut, että kyse voi poikkeuksellisesti olla direktiivin 2011/95/EU 15 artiklan c alakohdassa tarkoitettusta vakavasta ja henkilökohtaisesta vaarasta, kun uhka ei kohdistu erityisesti kyseessä olevaan henkilöön tämän henkilökohtaisesta tilanteesta johtuvien olosuhteiden perusteella, mutta käynnissä olevalle aseelliselle selkkaukselle tyypillinen mielivaltainen väkivallan aste saavuttaa niin korkean tason, että on olemassa merkittäviä perusteita uskoa, että kyseinen henkilö joutuu pelkästään sen takia, että hän on kyseisellä alueella, tällaiseen todelliseen vaaraan (unionin tuomioistuimen tuomio 17.2.2009, Elgafaji, C-465/07). Unionin tuomioistuin ei kuitenkaan ole ottanut kantaa siihen, minkä arviointiperusteiden mukaan on määriteltävä, onko kyse tällaisesta vaarasta. Tosiseikkojen toteaminen ja arviointi [alkup. s. 6] kuuluu kansallisille tuomioistuimille. Unionin oikeuden

alaan kuuluu kuitenkin määrittää kriteerit sen tunnusmerkistön osalta, jota on arvioitava ja jonka on täytyttävä. Sama koskee tosiseikkojen toteamisen perusteellisuutta ja laajuutta (ks. unionin perusoikeuskirjan 4 artiklasta unionin tuomioistuimen tuomio 15.10.2019, Dorobantu, C-128/18, 50 kohta ja seur., erityisesti 55 kohta, sekä 58 kohta ja seur., erityisesti 61 ja 63 kohta).

7. Direktiivin 2011/95/EU 15 artiklan c alakohdasta, luettuna yhdessä 2 artiklan f alakohdan kanssa, ei voida yksiselitteisesti päätellä, missä olosuhteissa siviilihenkilöllä, joka ei aseellisen konfliktin yhteydessä ole suoranaisesti vaarassa, on tosiasiallisesti riski pelkästään konfliktialueella oleskelun vuoksi joutua vakavaan ja henkilökohtaiseen vaaraan. Yhtäältä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan edellytetty väkivallan taso tukee sitä tulkintaa, että oletuksena tulisi olla, että uhrien määrä on jo menneisyydessä ollut huomattava; tämä vastaisi näiden olosuhteiden luonnehdintaa ”poikkeukselliseksi tilanteeksi” tai tilanteeksi, jonka luonne on poikkeuksellinen (vrt. unionin tuomioistuimen tuomio 17.2.2009, Elgafaji, C-465/07, 37 kohta ja seur.). Toisaalta säännöksen sanamuoto ja tarkoitus tukevat tulkintaa, jonka mukaan uhriluvuille ei tule antaa poissulkevaa tehtävää, vaan niitä on tarkasteltava – kumulatiivisesti – tekijänä muiden tekijöiden ohella tilanteen laaja-alaisen arvioinnin perustana. Pelkästään käsitteellisesti jo toteutuneiden uhrien määrä ei ole vaaran edellytys vaan vaarallisuuden liittyvien tosiseikkojen olemassaoloa osoittava seikka. Lisäksi olisi vastoin toissijaisen suojelun ennaltaehkäisevää luonnetta, jos olisi odotettava vakavimman vahingon tosiasiallista toteutumista ennen kuin suojelua myönnetään muille siviilihenkilöille, erityisesti niille, jotka ovat onnistuneet välttämään vahingoittumisen vain pakenemisen tai pakkosiirron johdosta. Pikemminkin tämä tukee tulkintaa, jonka mukaan selkkauksen poikkeuksellista vaarallisuutta siviiliväestölle on arvioitava laajasti kaikkien asian kannalta merkityksellisten perusteiden kannalta.
8. Myös systemaattiset näkökohdat on tältä osin otettava huomioon. Direktiivin 2011/95/EU 15 artiklan c alakohtaa on unionin oikeuden säännöksenä arvioitava itsenäisesti. Unionin tuomioistuin kuitenkin varmistaa, että se tulkitsee mainittua säännöstä sopuosoitussa EIS 3 artiklan sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) kyseistä artiklaa koskevan oikeuskäytännön kanssa (unionin tuomioistuimen tuomio 17.2.2009, Elgafaji, C-465/07, 28 ja 44 kohta, viittauksineen EIT:n [alkup. s. 7] tuomioon 17.7.2008, NA v. Yhdistynyt kuningaskunta, 25904/07, 115-117 kohta; ks. unionin perusoikeuskirjan 4 artiklasta myös unionin tuomioistuimen tuomio 15.10.2019, Dorobantu, C-128/18, 56 kohta ja seur.). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin lähtee puolestaan siitä, että EIS 3 artiklan ja direktiivin 2011/95/EU 15 artiklan c alakohdan mukainen suoja on toisiaan vastaava. Erityisesti poikkeukselliset olosuhteet tilanteessa, jossa siviilihenkilö on vaarassa jo pelkästään kyseisellä alueella oleskelun takia, voivat täyttää näissä säännöksissä vahvistetut edellytykset (EIT:n tuomio 28.6.2011, Sufi and Elmi v. the United Kingdom, 8319/07 ja 11449/07, 226 kohta). Jos direktiivin 2011/95/EU 15 artiklan c alakohdan itsenäisen tulkinnan yhteydessä on kuitenkin otettava huomioon tulkinnan yhteensopivuus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön

kanssa, tämä seikka tukee päätelmää, jonka mukaan toissijaiselle suojelulle ei voida suojelua hakevan vahingoksi asettaa ainakaan tiukempia vaatimuksia kuin tapauksissa, joissa sovelletaan EIS 3 artiklaa. Tätä päätelmää tukee myös se, että unionin sekundaarioikeutta on tulkittava noudattaen perusoikeuksia ja perusoikeuskirjan 4 artiklalla on sen 52 artiklan 3 kohdan mukaan sama merkitys ja ulottuvuus kuin EIS 3 artiklalla (unionin tuomioistuimen tuomio 19.3.2019, Jawo, C-163/17, 78 ja 91 kohta).

9. Arvioitaessa, joutuisiko suojelua hakeva henkilö palatessaan todelliseen vaaraan ("real risk"), Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yksittäistapauksen olosuhteita on EIS 3 artiklan nojalla tarkasteltava kokonaisuutena ("cumulatively") (EIT:n tuomio 23.8.2016, J.K. and others v. Sweden, 59166/12, 95 kohta). Erityisesti puheena olevassa asiayhteydessä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on perustanut arvionsa, joka koskee konfliktin voimakkuutta ja siitä siviilihenkilölle johtuvaa todellista vaaraa joutua yleisen väkivaltaisen tilanteen johdosta kaltoin kohdelluksi jo itsessään alueella oleskelun vuoksi, sellaisten useiden kriteerien kattavalle tarkastelulle, joiden valintaa se ei määritellyt tyhjentävästi mutta joita se on pitänyt ratkaistavana olevan tapauksen kannalta asiaankuuluvina, nimittäin sodankäynnin menetelmät ja taktiikat sekä niiden levinneisyys, taisteluiden paikallinen laajuus ja lopuksi surmansa saaneiden, loukkaantuneiden ja siirtymään joutuneiden lukumäärä (EIT:n tuomio 28.6.2011, Sufi and Elmi v. the United Kingdom, 8319/07 ja 11449/07, 241 kohta ja seur.). **[alkup. s. 8]**

2.

10. Tästä poiketen Saksan korkeimpien oikeusasteiden antaman, direktiivin 2011/95/EU, 15 artiklan c alakohdan ja 2 artiklan f alakohdan kansallista täytäntöönpanoa varten annetun turvapaikkalain 4 §:n 1 momentin 1 virkettä ja 2 virkkeen 3 alakohtaa koskevan oikeuskäytännön mukaan vakavan ja henkilökohtaisen vaaran toteaminen – tilanteessa, jossa henkilöön ei kohdistu uhkaa erityisesti tämän henkilökohtaiseen tilanteeseen liittyvien olosuhteiden vuoksi – edellyttää ehdottomasti, että selvitetään kuoleman ja loukkaantumisen riski, jota ilmentää uhrien lukumäärä suhteessa väestön kokonaismäärään kyseisellä alueella. Tällaista riskin määrällistä selvittämistä pidetään yhtäältä välttämättömänä muodollisena edellytyksenä, jonka puuttuessa arviointiin perustuva, kyseessä olevaan henkilöön kohdistuvaa uhkaa koskeva kokonaistarkastelu on virheellinen: "Vasta määrällisen arvioinnin perusteella – on mahdollista arvioida asiaa kokonaisuutena" (Bundesverwaltungsgericht [liittovaltion ylin hallintotuomioistuin] [–]). Toiseksi henkilökohtaisen vaaran toteaminen edellyttää, että selvitetty uhraluku saavuttaa tietyn vähimmäismäärän. Tätä määrää Bundesverwaltungsgericht ei kuitenkaan ole täsmentänyt. Se on kuitenkin vahvistanut, että jos loukkaantumisen tai kuoleman todennäköisyys on "noin 0,12 prosenttia tai noin 1 800 henkilöä vuodessa" (Bundesverwaltungsgerichtin tuomio 17.11.2011, 10 C 13.10, juris, 7 kohta), edellytettyä vähimmäismäärää ei selvästikään ole saavutettu. Bundesverwaltungsgerichtin oikeuskäytännön mukaan tällaisten uhralukujen

esiintyessä ei ole tarpeen selvittää vaaran todennäköisyyttä tarkemmin, koska todettu uhriluku merkitsee ainoastaan uhkaavan vahingon riskiä, joka on ”niin kaukana merkittävän todennäköisyyden kynnyksarvosta, että muiden olosuhteiden huomiotta jättämisellä ei lopulta liene vaikutusta” (Bundesverfassungsgerichtin tuomio 17.11.2011, 10 C 13.10, juris, 23 kohta). Arvostukseen liittyvät näkökohdat ovat tästä näkökulmasta pelkkiä ”tarkentavia pohdintoja” (Berlit, ZAR 2017, 110, 118).

11. Näiden ylimmän oikeusasteen antamien ratkaisujen perusteella osavaltioiden ylempät tuomioistuimet ovat oikeuskäytännössään ottaneet lähtökohdaksi, ettei ”arviointia sisältävä kokonaistarkastelu muuttane sitä seikkaa, etteivät turvapaikkalain 4 §:n 1 momentin 2 virkkeen 3 alakohdan edellytykset täyty”, kun riski vastaa suhdelukua 1:800 [––] Määrällisen kynnyksarvon vaatimus on siten Saksan oikeusjärjestelmässä tyypillinen direktiivin 2011/95/EU 15 artiklan c alakohtaa ja 2 artiklan f alakohtaa sovellettaessa [––] **[alkup. s. 9]** [––] [Viittauksia Saksan osavaltioiden ylempien hallintotuomioistuinten oikeuskäytäntöön]
12. Muiden eurooppalaisten valtioiden oikeuskäytäntö on käytössä olevien erilaisten arviointiperusteiden ja tosiseikkojen erilaisen arvioinnin vuoksi erittäin epäyhtenäistä. Itävallan Verwaltungsgerichtshof (Itävallan ylin hallintotuomioistuin) perustaa riskianalyysinsä mahdollisten vaarojen kokonaisvaltaiseen arviointiin ja ottaa lähtökohdaksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön [––]. [Oikeuskäytäntöviittauksia] Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimet näyttävät antavan määrällisille seikoille huomattavan suuren merkityksen. Sen estämättä, että laadulliset kriteerit voivat mahdollisesti olla merkityksellisiä, uhriluvuilla näyttää olevan poissulkeva merkitys [––]. [Oikeuskäytäntöviittauksia] Myös Ranskan Cour Nationale du Droit d’Asile (turvapaikka-asioita käsittelevä tuomioistuin) on eräässä ratkaisussaan antanut määrällisille seikoille suuren merkityksen mutta arvioinut niitä päinvastoin kuin edellä mainitut tuomioistuimet [––]. [Oikeuskäytäntöviittaus] Belgian Conseil du Contentieux des Etrangers (ulkomaalaisasioita käsittelevä hallintotuomioistuin) on arvioinut lukuisia kriteereitä, kuten uhrien ja siirtymään joutuneiden lukumäärää ja mm. taistelujen laatua, määrää ja laajuutta sekä konfliktin luonnetta ja sen vaikutuksia siviiliväestöön [––]. [Oikeuskäytäntöviittaus] Sveitsi ei ole sidottu direktiiviin 2011/95/EU, mutta se tarjoaa suojelua konkreettisen vaaran uhatessa sodan, sisällissodan ja yleisten väkivaltaisten olojen kaltaisissa tilanteissa. Sveitsin Bundesverwaltungsgericht (valaliiton ylin hallintotuomioistuin) on arvioinnissaan suhtautunut pidättyvästi lukuihin, joiden **[alkup. s. 10]** luotettavuutta ja todistusarvoa se epäilee (ks. tältä osin myös Saksan Bundesverfassungsgerichtin [liittovaltion perustuslakituomioistuin] päätös 25.4.2018 [––]), ja ottaa lisäksi huomioon lukuisia muita tekijöitä [––]. [Oikeuskäytäntöviittaus] UNHCR puolestaan tarkastelee asiaa erittäin laajasti ja katsoo, että huomioon on otettava esimerkiksi myös konfliktin epäsuorat ja pitkäaikaiset seuraukset sekä yleinen ihmisoikeuksien suojelu (UNHCR, Eligibility guidelines for assessing the international protection needs of asylum-seekers from Afghanistan, 30.8.2018, s.

104). Myös tieteellisessä kirjallisuudessa on esitetty kantoja, joiden mukaan arviointi tulisi perustaa laajalle pohjalle [– –] .

3.

13. Valittajat ovat siviilihenkilöitä Nangarharin maakunnasta. Kuultuaan valittajia 28.11.2019 pidetyssä istunnossa jaosto on katsonut heidän yksittäin esittämiensä lausumien perusteella selvitetyn, ettei heille pelkästään turvapaikkalain 4 §:n 1 momentin 2 virkkeen 1 tai 2 alakohdan (direktiivin 2011/95/EU 15 artiklan a tai b alakohta) perusteella tule myöntää toissijaista suojelua. Jaosto ei myöskään vakuuttunut siitä, että vaara koskisi valittajia erityisesti heidän henkilökohtaisille olosuhteille ominaisten seikkojen takia maakunnassa vallitsevan mielivaltaisen väkivallan vuoksi, siten kuin direktiivin 2011/95/EU 15 artiklan c alakohtaa koskevassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä edellytetään (ks. tuomio 17.2.2009, Elgafaji, C-465/07, 39 kohta).
14. Afganistanin turvallisuustilannetta päätöksentekohetkellä koskevien jaoston toteamusten mukaan (direktiivin 2011/95/EU 4 artiklan 3 kohdan a alakohta) valittajilla olisi kuitenkin Nangarharin maakuntaan palatessaan jo pelkästään sen takia, että he ovat kyseisellä alueella, todellinen riski joutua vakavaan ja henkilökohtaiseen vaaraan konfliktista johtuvan mielivaltaisen väkivallan vuoksi. Tämä tosin edellyttää, ettei tätä oletusta suljeta pois määrää koskevaan selvitykseen perustuvan toteutuneiden siviiliuhrien lukumäärän perusteella vaan että se perustetaan kaikkien merkityksellisten kriteerien kattavaan arviointiin. Se käsittää erityisesti konfliktitoimien erottelematta kaikkiin kohdistuvat vaikutukset, näiden toimien lukumäärän, ennakoimattomuuden ja maantieteellisen levinneisyyden sekä niiden johdosta siirtymään joutuneiden henkilöiden **[alkup. s. 11]** ja siviiliuhrien merkittävän lukumäärän. Toteamukset voidaan tiivistää seuraavasti:
15. Afganistanin konfliktissa vastakkain ovat hallituksen turvallisuusjoukot ja hallituksen vastaiset ei-valtiolliset toimijat. Kummankin puolen joukot ovat vahvasti pirstaloituneet, ja niille on ominaista korruptiosta johtuvat sisäiset valtataistelut, puutteellinen kuri ja rikollisuus vaihtelevissa määrin. Ne ovat vahvasti sidoksissa siviiliväestöön. Tämä koskee etenkin talibania ja niin kutsuttua Khorasanin maakunnan islamistista valtiota (ISKP), jotka osittain rekrytoivat ulkomaisia taistelijoita ja lisäksi miehiä paikallisen väestön keskuudesta. Konfliktiin osallisina – kummallakin puolella – on kuitenkin myös muita aseistettuja ryhmittymiä, joiden juuret ovat paikalliset ja jotka ottavat vastaan käskyjä heimojohtajilta, paikallisilta sotapäälliköiltä tai rikollisilta. Näin ollen taistelujoukot ja siviiliväestö sekoittuvat keskenään suuressa määrin.
16. Nangarharin maakunnan laajat osat eivät ole konfliktin minkään osapuolen tehokkaassa hallinnassa. Alueen vakaudesta ei myöskään huolehdi Afganistanin hallitus eikä taliban. Talibanin lisäksi myös muilla ryhmittymillä on vahva asema maakunnan alueella. ISKP:llä on siellä vahva asema, ja lisäksi alueella on useita muita aktiivisia terroristiryhmiä. Nangarharissa valtion asevoimat keskittävät siten

operaationsa kapinallisia vastaan sekä maaoperaatioiden että ilmaiskujen avulla. Molemmissa tapauksissa iskut kohdistuvat myös siviiliväestön suojautumispaikkoihin ja tiloihin, koska kapinalliset käyttävät näitä kohteita toiminnassaan. Valtiolliset joukot aiheuttavat siten merkittävän osan siviiliuhreista. Erityisesti taliban, jonka keskuudessa esiintyy lisäksi sisäisiä konflikteja, ja ISKP taistelevat kuitenkin myös juuri Nangarharissa toisiaan vastaan. Valtion turvallisuusjoukoilla ei ole mahdollisuutta suojella siviiliväestöä.

17. Lisäksi Nangarharin turvallisuustilanne on hyvin epävakaata sen vuoksi, että myös kapinalliset joukot taistelevat maakunnasta. Se rajautuu entisiin Pakistanin heimoalueisiin (nykyisin liittovaltion hallinnoimat heimoalueet, Federally Administered Tribal Areas). Taistelijat voivat avoimen rajan kummaltakin puolelta vetäytyä toiselle puolelle, jolloin aseelliset ryhmittymät saavat täydennystä. Rajasijainti mahdollistaa tavaroiden salakuljetuksen Pakistaniin ja sieltä pois. Maakunnassa viljellään lisäksi laajamittaisesti [alkup. s. 12] unikkoo. Nangarharilla on Afganistanin maakunnista neljänneksi suurin viljelyala, ja oopiumia tuotettiin vuosina 2017 ja 2018 ennätysellisen paljon. Oopiumin tuotanto on yksi tärkeimmistä tulonlähteistä Nangarharissa hallituksen vastaisille ryhmille, jotka myös tästä syystä taistelevat alueella keskenään.
18. Kapinalliset joukot aiheuttavat siviiliväestölle merkittävää vahinkoa. ISKP harjoittaa väestöä kohtaan tietoista terroria ja tekee muun muassa kouluihin, sairaaloihin sekä hyväntekeväisyysjärjestöihin tai uskonnollisiin yhteisöihin kohdistuvia hyökkäyksiä. Lisäksi myös talibanin toiminta on johtanut siviiliuhreihin. Taliban on tosin ilmoittanut halustaan suojella siviiliväestöä. Taistelutoimet johtavat kuitenkin väistämättä summittaiseen väkivaltaan. Tämä koskee kaikkia kapinallisia. He piiloutuvat asuntoihin ja käyttävät siviilikäyttöön tarkoitettuja tiloja omiin tarkoituksiinsa, jolloin siviilihenkilöt voivat joutua hyökkäyksen kohteeksi myös näissä tiloissa. Hyökkäyksen kohteeksi joutuvat valtiolliset kohteet sijaitsevat usein kaupunkikeskuksissa. Taistelumenetelmät aiheuttavat mielivaltaista vahinkoa, sillä esimerkiksi pommeja sytytetään asutuilla paikkakunnilla ja hyökkäyksiä kohdistetaan yleisölle avoimiin tiloihin, eikä hyökkäyksissä muutenkaan tehdä eroa taistelijoiden ja muun väestön kesken.
19. Konfliktin luonne ja käytetyt taistelumenetelmät ovat tähän mennessä aiheuttaneet Nangarharissa kohtuuttomia seurauksia siviiliväestölle. Vuonna 2018 siellä todettiin joka viikko keskimäärin 12,6 selkkauksiin liittyvää tapahtumaa, joissa kapinalliset joukot olivat osallisina. Myös vuonna 2019 on havaittu väkivaltaa laajassa mittakaavassa. Siviiliuhreja aiheuttavien asevoimien operaatioiden, iskujen, kapinallisten välisten taistelujen ja konflikteista johtuvan rikollisuuden määrä on jatkuvasti korkealla tasolla. Yksistään esimerkkeinä voidaan mainita asevoimien ilmaiskussa ja kapinallisten itsemurhaiskuissa kuolleet siviiliuhrit (Hisarak ja Jalalabad, maaliskuu), talibanin ja ISKP:n välisten raskaiden taisteluiden johdosta siirtymään joutuneet tuhannet henkilöt (Scherzad ja Chogiani, maaliskuu), Afganistanin asevoimien erehdyksessä tappama kuusihenkinen perhe (Scherzad, toukokuu), hääseurueeseen kohdistuneen itsemurhaiskun useat uhrit (Patchir-o Agam, heinäkuu), kymmenet siviiliuhrit

Afganistanin itsenäisyyspäivänä tapahtuneessa pommi-iskujen sarjassa (koko Nangarharin alue, elokuu), autopommi- ja itsemurhaiskuissa kuolleet siviiliuhrit (Jalalabad ja Mohmand Dara, syyskuu), Yhdysvaltain armeijan virheellisesti kohdennetun droonihyökkäyksen noin 70 uhria (Chogiani, syyskuu) ja lokakuussa koko maakunnan alueella räjähtäneet useat pommit, joista mm. Haska Minassa sijaitsevaan moskeijaan [alkup. s. 13] tehty isku vaati yli 120 uhria. Syyskuussa 2019 Yhdysvaltain armeija teki maakunnassa 24 päivänä 30:sta sotilaallisia iskuja, joiden päivittäinen määrä vaihteli yhden ja kahdenkymmenenkuuden välillä (keskimäärin yli kuusi iskua päivittäin).

20. Vuonna 2018 Nangarharissa oli 1,6–1,8 miljoonaa asukasta ja siviiliuhrien (kuolleiden ja loukkaantuneiden) määrä oli 1 517–1 815. Tämä vastaa 0,08–0,11 prosentin osuutta väestöstä tai vastaavasti suhdelukua 1:1 190–1:880. Lisäksi maansisäisten pakolaisten määrä on pelottavan suuri. Nangarharin väestöstä kolmasosa on siirtymään joutuneita ja palaavia henkilöitä. Vuonna 2018 Nangarharista joutui lähtemään yli 12 000 henkilöä ja sinne siirtymään yli 11 000 henkilöä. Epävirallisissa siirtokunnissa asuvien henkilöiden lukumäärä on suuri, ja samoin siviiliväestölle perustarpeiden tyydyttämisestä aiheutuvien kustannusten määrä on korkea. Lääkehuollossa, elintarviketurvallisuudessa ja hygienian tasossa on puutteita. Vuonna 2019 siirtymään joutuneiden henkilöiden lukumäärä lienee tähän saakka voimakkaasti kasvanut, mikä johtuu erityisesti kapinallisten joukkojen välisistä taisteluista ja valtiollisten turvallisuusjoukkojen pyrkimyksistä karkottaa kapinalliset osista Nangarharia. Maaliskuussa 2019 Kunarin ja Nangarharin alueen taisteluiden takia alueelta joutui lähtemään 21 000 henkilöä, joiden joukossa oli yli puolet kyseessä olevan piirikunnan väestöstä. Toukokuussa kapinallisten välisten vakavien taistelujen vuoksi, joihin valtiolliset joukot puuttuivat myöhemmässä vaiheessa, Scherzadin ja Chogianin alueelta joutui siirtymään yli 56 000 henkilöä. Vuonna 2019 elokuun alussa koko Nangarharin alueelta joutui lähtemään 4 000 henkilöä. Yksistään nämä pakkosiirrot vuonna 2019 ovat koskeneet yli 81 000 henkilöä ja siten noin viittä prosenttia Nangarharin väestöstä.
21. Valittajilla ei ole mahdollisuutta suojeluun alkuperämaassa (turvapaikkalain 3 e §, direktiivin 2011/95/EU 8 artikla). Jaosto on todennut tosiseikkojen osalta, että Kabul, Herat ja Mazar-e Sharif tulevat lähtökohtaisesti kysymykseen paikkakuntina, joilla suojelu alkuperämaassa on tosiasiallisesti mahdollista, vaikkakin olosuhteet ovat osalle siviiliväestöstä ankarat ja turvallisuustilanne on kyseenalainen. Aikuiset suorituskykyiset miehet, joilla ei ole elatusveloitteita, pystyvät myös ilman pysyvää perheyhteisöä tai sosiaalista verkostoa varmistamaan itselleen vähimmäistoimeentulon. Haavoittuvassa asemassa olevilta henkilöiltä ei yleensä voida edellyttää asettumista alueelle [– –] [alkup. s. 14] [– –] [viittauksia saksalaisten tuomioistuinten ja muiden eurooppalaisten valtioiden tuomioistuinten ratkaisuihin]
22. Yhden oikeudenkäynnin [– –] valittaja on leski, ja hän joutuisi Afganistaniin palatessaan kantamaan yksin vastuun vuonna 2015 syntyneestä lapsestaan. Hänen sukunsa muut jäsenet asuvat yksinomaan Nangarharissa, eikä hänellä ole

verkostoja Kabulissa, Heratissa tai Mazar-e Sharifissa. Hänen pitäisi huolehtia lapsesta yksin, eikä hän pystyisi Afganistanissa vallitsevissa olosuhteissa varmistamaan toimeentuloa yhtä aikaa itselleen ja lapselleen. Hänen vähimmäistoimeentulonsa ei olisi turvattu.

- 23 Toisen oikeudenkäynnin [–]valittaja on naimisissa, ja hänellä on viisi lasta. Ei ole riittävää varmuutta siitä, että tämä seitsenhenkisen perheen löytäisi näistä kolmesta kaupungista asianmukaiset asuintilat, eikä valittaja, joka on elinaikanaan ollut isänsä määräysvallan alainen, jolla ei ole koulutusta ja jonka elämänhallinta ei kaiken kaikkiaan näytä erityisen vahvalta, pystyisi riittävällä todennäköisyydellä varmistamaan toimeentuloa lapsilleen, vaimolleen ja itselleen ilman sukuunsa kuuluvien henkilöiden tukea. Myöskään hänen vähimmäistoimeentulonsa ei olisi turvattu.

IV.

24 [–]

[–]

[Menettelyseikkoja, allekirjoitukset]