

**Asia C-579/20**

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

**Jättämispäivä:**

2.11.2020

**Ennakkoratkaisupyynnön esittävä tuomioistuin:**

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Haagin alioikeus,  
Haarlemin istuntoaika, Alankomaat)

**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

19.10.2020

**Kantajat:**

F

A

G

H

I

**Vastaaja:**

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (oikeus- ja  
turvallisuusministeriön valtiosihteeri)

**Pääasian menettelyn kohde**

Kantajat ovat nostaneet kanteen turvapaikkamenettelyssä myönnettävää oleskelulupaa koskevan hakemuksensa hylkäämisestä. Vastaajan mukaan he eivät voi saada direktiivin 2011/95 (jäljempänä määrittelydirektiivi) 15 artiklan c alakohtaan perustuvaa toissijaista suojelua.

## Ennakkoratkaisupyyntöön kohde ja oikeudellinen perusta

Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin pyytää SEUT 267 artiklan mukaisesti unionin tuomioistuinta tulkitsemaan määrittelydirektiivin 15 artiklan c alakohtaa. Pyyntö koskee tämän säännöksen ulottuvuutta. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin tiedustelee erityisesti, voiko alkuperämaassa vallitseva muu kuin poikkeuksellinen tilanne, jolle on ominaista asteeltaan vähäinen mielivaltaisen väkivalta, tietyissä henkilökohtaisissa olosuhteissa kuitenkin johtaa toissijaiseen suojeluun. Lisäksi on selvitettävä, mitkä tekijät on otettava huomioon arvioitaessa kyseisiä olosuhteita.

## Ennakkoratkaisukysymykset

1. Pyritäänkö määrittelydirektiivin 15 artiklan c alakohdalla ainoastaan suojelun antamiseen sellaisessa poikkeuksellisessa tilanteessa, jossa mielivaltaisen väkivallan aste kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä saavuttaa niin korkean tason, että on olemassa merkittäviä perusteita uskoa, että kyseiseen maahan tai tilanteen mukaan asianomaiselle alueelle palautettu siviilihenkilö joutuu jo pelkästään sen takia, että hän on kyseisen maan tai alueen alueella, kyseisessä säännöksessä tarkoitettuun todelliseen vaaraan? Kuuluuko tällainen poikkeuksellinen tilanne tuomiossa *N. A. v. Yhdistynyt kuningaskunta* tarkoitetun käsitteen ”most extreme case of general violence” alaan? [Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 17.7.2008, CE:ECHR:2008:0717JUDO02590407]

Jos ensimmäisen kysymyksen ensimmäiseen osaan vastataan kieltävästi:

2. Onko määrittelydirektiivin 15 artiklan c alakohtaa tulkittava siten, että myös edellä mainittua poikkeuksellista tilannetta pienempi mielivaltaisen väkivallan aste voi tarkasteltuna yhdessä hakijan henkilökohtaisten ja yksilöllisten olosuhteiden kanssa johtaa siihen, että on merkittäviä perusteita uskoa, että jos hakija palautetaan asianomaiseen maahan tai asianomaiselle alueelle, hän joutuu kyseisessä säännöksessä tarkoitettuun vaaraan?

Jos toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi:

3. Onko tässä yhteydessä käytettävä liukuvaa asteikkoa, jossa tehdään ero mielivaltaisen väkivallan mahdollisten tasojen ja niihin liittyvän yksilöllisten olosuhteiden asteen välillä? Millä henkilökohtaisilla ja yksilöllisillä olosuhteilla voi olla merkitystä päätöksen tekevän viranomaisen ja kansallisen tuomioistuimen tekemässä arvioinnissa?

Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi:

4. Täytyvätkö määrittelydirektiivin 15 artiklan säännöksen edellytykset, jos hakijalle, jonka tilanteessa mielivaltaisen väkivallan aste on pienempi kuin tarkoitettussa poikkeuksellisessa tilanteessa ja joka pystyy näyttämään toteen, että

vaara koskee juuri häntä (muun muassa) hänen henkilökohtaisille olosuhteille ominaisten seikkojen takia, myönnetään toissijainen suojelu yksinomaan määrittelydirektiivin 15 artiklan a tai b alakohdan perusteella?

### **Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan**

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 2 artiklan f alakohta sekä 6, 15 ja 18 artikla.

### **Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan**

Vuoden 2000 ulkomaalaislain (Vreemdelingenwet 2000) 29 §:n 1 momentin b kohta.

Ulkomaalaisasioita koskevan yleiskirjeen (Vreemdelingencirculaire) C2/3.3 kohta.

### **Tiivistelmä pääasian tosiseikoista ja menettelystä**

- 1 Kantajat muodostavat perheen, jossa on kolme lasta. He ovat kaikki Afganistanin kansalaisia. Vanhemmat tulivat Alankomaihin vanhimman lapsensa kanssa vuonna 2015. Muut kaksi lasta ovat syntyneet Alankomaissa. Kantajat kuuluvat Hazaraan (etninen yhteisö Afganistanissa) ja he ovat šiioja. Perheen äidillä ja keskimmaisella lapsella on monitahoisia psykotraumaattisia oireita. Kyseisellä lapsella on pitkään kestäneitä emotionaalisia ja käyttäytymiseen liittyviä ongelmia sekä kielellisiä puutteita.
- 2 Kantajat ovat tehneet aikaisemmin kolme turvapaikkahakemusta, jotka kaikki hylättiin. Kantajat nostivat nyt tarkasteltavan hakemuksen hylkäämisestä menestyksellisesti kanteen ennakkoratkaisua pyytävässä tuomioistuimessa. Vastaaja valittiin tuomiosta, minkä jälkeen Alankomaiden ylin hallintotuomioistuin (Raad van Staten hallintolainkäyttöasiain jaosto, jäljempänä jaosto) kumosi tämän tuomion ja palautti asian ennakkoratkaisua pyytävään tuomioistuimeen.

### **Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut**

- 3 Kantajat väittävät, että jos heidät käännytetään Afganistaniin, he joutuvat todelliseen vaaraan kärsiä määrittelydirektiivin 15 artiklan c alakohdassa tarkoitettua ”vakavaa haittaa” (”siviilihenkilön henkeä tai ruumiillista koskemattomuutta uhkaava vakava ja henkilökohtainen vaara, joka johtuu mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen

selkkauksen yhteydessä”). Kantajat vetoavat ensiksikin Afganistanin yleiseen tilanteeseen, joka on heille vaarallinen, ja erityisesti isän alkuperäalueen, Ghaznin maakunnan, tilanteeseen. Lisäksi he vetoavat erityisiin tosiasiallisiin olosuhteisiinsa, etenkin etniseen alkuperäänsä, perheen tai verkoston puuttumiseen Afganistanissa, Alankomaissa suurimman osan elämänsä asuneen vanhimman tyttären länsimaiseen elämäntapaan, siihen, että muut lapset ovat syntyneet Alankomaissa, sekä perheessä ilmeneviin kasvatuksellisiin ja psyykkisiin ongelmiin. Kantajien mukaan nämä yksilölliset olosuhteet on otettava huomioon arvioitaessa määrittelydirektiivin 15 artiklan c alakohdassa säädettyjen edellytysten täyttymistä.

- 4 Jättäessään nämä yksilölliset olosuhteet huomiotta vastaaja on kantajien mukaan suorittanut liian suppean arvioinnin, joka on lisäksi ristiriidassa sen tulkinnan kanssa, jonka unionin tuomioistuin antoi kyseiselle säännökselle 17.2.2009 antamassaan tuomiossa Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94; jäljempänä tuomio Elgafaji). Kantajien mukaan kyseisestä tuomiosta ilmenee, että silloinkin, kun mielivaltaisen väkivallan aste on pieni, kyse voi olla määrittelydirektiivin 15 artiklan c alakohdassa tarkoitettua vakavasta haitasta. Mitä pienempi väkivallan vaara on, sitä paremmin hakijan on kuitenkin näytettävä toteen, että hän joutuu henkilökohtaisten olosuhteidensa vuoksi kyseiseen vakavan haitan vaaraan (ks. tuomion Elgafaji osalta myös jäljempänä 6 ja 7 kohta).
- 5 Vastaaja korostaa erityisesti, että määrittelydirektiivin 15 artiklan c alakohtaa sovelletaan vain, kun kyse on poikkeuksellisesta tilanteesta, jossa henkilöt joutuvat jo pelkästään sen takia, että he ovat alkuperämaan alueella, todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa. Henkilökohtaisilla tekijöillä ei ole merkitystä. Sitä vastoin saman 15 artiklan b alakohdan säännöksen perusteella voidaan toissijainen suojelu myöntää asteeltaan pienemmän mielivaltaisen väkivallan vuoksi, jos siihen yhdistyy henkilökohtaisia tekijöitä. Jos hakijan todetaan kuuluvan riskiryhmään tai haavoittuvaan vähemmistöryhmään, hänen tarvitsee vain rajoitetussa määrin osoittaa uskottavaksi, että hän joutuu alkuperämaassaan kyseisessä säännöksessä tarkoitettuun ”kidutuksen tai epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen” vaaraan. Vastaajan mukaan kantajat eivät kuitenkaan kuulu etnisen alkuperänsä vuoksi riskiryhmään tai haavoittuvaan vähemmistöryhmään, eikä 15 artiklan b alakohdan sovellettavuudesta ole olemassa pieniäkään viitteitä.

### **Tiivistelmä ennakkoratkaisupyynnön perusteista**

- 6 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin siteeraa laajasti tuomion Elgafaji 38, 39 ja 43 kohtaa. Kyseisessä tuomiossa unionin tuomioistuin toteaa, että määrittelydirektiivin 15 artiklan c alakohtaa sovelletaan, jos hakija ”kuuluu muiden henkilöiden tavoin – mielivaltaisen väkivallan potentiaalisten uhrien piiriin”, mutta että tätä säännöstä on tulkittava systemaattisesti suhteessa 15 artiklan a ja b alakohtaan nähden, joissa edellytetään selvää henkilökohtaisuuden astetta. Tällä henkilökohtaisuudella on merkitystä myös

kyseisen artiklan c alakohdan arvioinnissa. Tuomion 39 kohdassa todetaan, että ”mitä paremmin hakija pystyy mahdollisesti näyttämään toteen, että vaara koskee juuri häntä hänen henkilökohtaisille olosuhteille ominaisten seikkojen takia, sitä pienempää mielivaltaisen väkivallan astetta vaaditaan, jotta hän voisi saada toissijaista suojelua”.

- 7 Tuomion 43 kohdassa ja tuomiolauselmassa unionin tuomioistuin toteaa, että kyseessä voi olla määrittelydirektiivin 15 artiklan c alakohdassa tarkoitettu toissijaista suojelua hakevan henkilön henkeä tai ruumiillista koskemattomuutta uhkaava vakava ja henkilökohtainen vaara ilman, että hakija ”esittää näytön siitä, että vaara koskee erityisesti häntä hänen henkilökohtaisille olosuhteille ominaisten seikkojen takia”. Tällaisen vaaran olemassaolo voidaan ”poikkeuksellisesti” katsoa toteen näytetyksi sillä perusteella, että hakija ”joutuisi jo pelkästään sen takia, että hän on kyseisen maan – – alueella, tällaiseen todelliseen vaaraan”.
- 8 Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen mukaan määrittelydirektiivin 15 artiklan c alakohdan ulottuvuus on näistä unionin tuomioistuimen antamista ohjeista huolimatta epäselvä. On käynyt ilmi, että unionin jäsenvaltiot ovat tulkinneet tätä säännöstä eri lailla.<sup>1</sup> Lisäksi unionin jäsenvaltioiden tuomioistuimet ovat soveltaneet sitä eri tavoin, kuten Bundesverwaltungsgerichtin (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Saksa)<sup>2</sup>, Nejvyšší správní soudin (ylin hallintotuomioistuin, Tšekki)<sup>3</sup>, Asylum and Immigration Tribunalin (ylioikeus, turvapaikka- ja maahanmuuttoasiat, Yhdistynyt kuningaskunta)<sup>4</sup> ja Raad voor Vreemdelingenbetwistingenin (ulkomaalaisasioita käsittelevä hallintotuomioistuin, Belgia)<sup>5</sup> ratkaisuista ilmenee.
- 9 Merkittävin ero on siinä, rajoittuuko kyseisen säännöksen soveltaminen poikkeukselliseen tilanteeseen, jossa käynnissä olevassa selkkauksessa vallitsevan mielivaltaisen väkivallan aste saavuttaa niin korkean tason, että on olemassa merkittäviä perusteita uskoa, että siviilihenkilö joutuisi jo pelkästään sen takia, että hän on kyseisessä maassa tai kyseisellä alueella, todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa. Asiassa C-901/19, joka on jo vireillä unionin tuomioistuimessa, on lisäksi kyse vaadittavasta mielivaltaisen väkivallan asteesta.

<sup>1</sup> Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin perustaa tämän toteamuksen Euroopan komission tammikuussa 2019 antamaan selontekoon ”Evaluation of the application of the recast Qualification Directive (2011/95/EU)”

<sup>2</sup> Bundesverwaltungsgericht, 14.7.2009, nro 10 C 9.08.

<sup>3</sup> Nejvyšší správní soud, 13.3.2009, nro 5 Azs 28/2008.

<sup>4</sup> Asylum and Immigration Tribunal, 19.10.2009, CG (2009) UKAIT 00044.

<sup>5</sup> Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, 20.11.2017 (195 227), 29.3.2018 (201 900), 28.5.2018 (204 404), 5.6.2018 (204 861) 29.6.2018 (206 310) ja 12.2.2019 (216 632).

- 10 Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen mukaan tuomiosta Elgafaji ilmenee, että 15 artiklan c alakohtaa voidaan soveltaa siinä mainitun poikkeuksellisen tilanteen lisäksi myös muussa kuin poikkeuksellisessa tilanteessa. Siinä tapauksessa kyse on selkkauksesta, johon liittyy mielivaltaista väkivaltaa, joka merkitsee vakavaa ja henkilökohtaista vaaraa, mutta väkivallan taso ei riitä siihen, että voitaisiin katsoa, että jokainen sille altistuva joutuu henkilökohtaisesti vaaraan. Siinä tapauksessa hakijan on osoitettava yksilöllisten ja henkilökohtaisten olosuhteidensa perusteella uskottavaksi, että häneen kohdistuu epäsuhtaisen suuri vaara joutua tämän ”mielivaltaisen” väkivallan uhriksi. Se, missä määrin hakijan on näytettävä toteen, että tämän väkivallan vaara koskee häntä hänen yksilöllisten ja henkilökohtaisten olosuhteidensa vuoksi, riippuu tuomion Elgafaji 39 kohdan valossa mielivaltaisen väkivallan tasosta. Muun muassa Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) mukaan kyseessä on nelitasoinen liukuva asteikko.<sup>6</sup> Kullakin tasolla vaaditaan EASON mukaan erilainen yksilöllisten tekijöiden taso, jotta voidaan päätellä, että määrittelydirektiivin 15 artiklan c alakohdassa tarkoitettu vakavan haitan todellinen vaara on olemassa.
- 11 Jaosto on kuitenkin tulkinnut tuomiota Elgafaji Alankomaissa siten, että määrittelydirektiivin 15 artiklan c alakohtaa voidaan soveltaa vain mainitussa poikkeuksellisessa tilanteessa, jossa on kyse niin runsaasta mielivaltaisesta väkivallasta, että on olemassa merkittäviä perusteita uskoa, että kyseiseen maahan palautettu siviilihenkilö joutuu jo pelkästään sen takia, että hän on kyseisen maan alueella, todelliseen vakavan haitan vaaraan. Tämä poikkeuksellinen tilanne kuuluu jaoston mukaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 17.7.2008 antamassa tuomiossa *N. A. v. Yhdistynyt kuningaskunta* (CE:ECHR:2008:0717JUDO02590407) tarkoitettua käsitteeseen ”most extreme case of general violence” alaan. Yksilöllisillä olosuhteilla ei jaoston mukaan ole siinä tilanteessa merkitystä. Jos mielivaltaisen väkivalta on asteeltaan pienempää, hakija voi jaoston mukaan vedota vain määrittelydirektiivin 15 artiklan a tai b alakohtaan perustuvaan suojeluun. Hänen on silloin tehtävä uskottavaksi, että vaara koskee häntä erityisesti hänen henkilökohtaisille olosuhteille ominaisten seikkojen takia. Vastaajan kanta käsiteltävänä olevassa asiassa noudattaa tätä tulkintaa.
- 12 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin katsoo, samoin kuin muun muassa EASO, että tällainen tuomion Elgafaji tulkinta on liian suppea. Määrittelydirektiivin 15 artiklan c alakohta kattaa myös muun kuin poikkeuksellisen tilanteen. Hakijan on myös voitava vedota vähäisempään mielivaltaiseen väkivaltaan yhdessä yksilöllisten ja henkilökohtaisten olosuhteidensa kanssa, joiden on oltava sitä merkittävämpiä, mitä vähäisempi väkivallan uhka on. Ei siis ole tarpeen, että tämä väkivalta koskee erityisesti hakijaa. Sitä vaatimusta sovelletaan ainoastaan kyseisen artiklan a ja b alakohtaan.

<sup>6</sup> EASO Guidelines, *The implementation of Article 15 (c) QD in EU Member States*.

- 13 Jos tätä tulkintaa sovelletaan nyt esillä olevaan asiaan, kantajat, jotka kuuluvat riskiryhmään tai haavoittuvaan vähemmistöryhmään, voivat saada toissijaista suojelua määrittelydirektiivin 15 artiklan c alakohdan perusteella ilman, että heidän tarvitsee esittää näyttöä siitä, että he joutuvat alkuperämaassaan erityisesti heihin kohdistuvan väkivallan vaaraan. Heidän on ainoastaan näytettävä toteen, että he joutuvat mahdollisesti kokemaan mielivaltaista väkivaltaa henkilökohtaisten tekijöiden, kuten etnisen alkuperänsä, perhetilanteensa tai terveydentilansa vuoksi. Jos he sen sijaan voivat saada toissijaista suojelua ainoastaan a tai b alakohdan perusteella, heidän on näytettävä toteen, että on olemassa ainakin vähäisiä viitteitä siitä, että heitä uhkaa kyseisissä säännöksissä mainittu vakava haitta, joka kohdistuu aina erityisesti heihin.
- 14 Kun otetaan huomioon unionin sisällä olevat erot tuomion Elgafaji tulkinnassa, ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuimien katsoo, että käsiteltävässä asiassa on tarpeen esittää ennakkoratkaisukysymyksiä määrittelydirektiivin 15 artiklan c alakohdan ulottuvuudesta sekä tähän säännökseen vetoavan hakijan yksilöllisten ja henkilökohtaisten olosuhteiden merkityksestä.

TYÖASIAKIRJA