

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

M. POIARES MADURO

9 päivänä syyskuuta 2008¹

1. Esillä olevaan ennakkoratkaisupyyntöön johtaneessa asiassa yhteisöjen tuomioistuimella on tilaisuus tämentää kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä 29.4.2004 annetun neuvoston direktiivin 2004/83/EY (jäljempänä direktiivi)² 15 artiklan nojalla kolmansien maiden kansalaisille pakolaisaseman perusteella annettavan toissijaisen suojelun edellytyksiä. Ennakkoratkaisupyyntön esittäneen tuomioistuimen pyyntö on muotoiltu siten, että se pyytää yhteisöjen tuomioistuinta vertailemaan yhteisön suojelun tasoa Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 3 artiklassa annetun suojelun tasoon. Tällainen kysymys edellyttää näiden kahden oikeusjärjestyksen välisten yhteyksien tarkastelua, eikä näitä yhteyksiä voida sivuuttaa pyrittäessä luomaan turvapaikkaoikeuden kaltaisten perusoikeuksien suojaamista koskeva alue Euroopassa. Tätäkin tärkeämpi on tässä asiassa ilmenevä perustavanlaatuisen kysymys siitä, kuinka suuressa määrin henkilökohtaiselle, todelliselle vaaralle henkilön on oltava alttiina, jotta hän voisi saada direktiivissä tarkoitettua toissijaista suojelua.

I Pääasian tosiseikat, asiaa koskevat oikeussäännöt ja ennakkoratkaisukysymykset

2. Asia, jonka yhteydessä ennakkoratkaisukysymykset on esitetty yhteisöjen tuomioistuimelle, on saanut alkunsa Staatssecretaris van Justitien hylättyä Irakin kansalaisten, M. ja N. Elgafajin hakemukset määräaikaisen oleskeluluvan saamiseksi Alankomaissa.

3. Pääasian vastapuoli Staatssecretaris van Justitie perusteli 20.12.2006 tekemäänsä hylkäämispäätöstä sillä, että pääasian valittajat eivät olleet näyttäneet riittävällä tavalla toteen todellista vaaraa joutua alkuperämaassaan kärsimään vakavaa ja henkilökohtaista vaaraa. Se tukeutui erityisesti Alankomaissa vuonna 2000 ulkomaalaisten asemasta annetun lain (Vreemdelingenwet 2000,

1 – Alkuperäinen kieli: ranska.

2 – EUVL L 304, s. 12.

jäljempänä Vw 2000) 29 §:n 1 momentin b ja d kohtaan ja niistä annettuun tulkintaan.

mukaan kyseisen maan yleinen tilanne huomioon ottaen poikkeuksellisen kova toimenpide.”

4. Vw 2000:n 29 §:n 1 momentin b ja d kohdassa säädetään seuraavaa:

”28 §:ssä tarkoitettu määräaikainen oleskelulupa voidaan myöntää ulkomaalaiselle,

--

b) joka on tehnyt uskottavaksi, että on olemassa perusteltuja syitä olettaa, että hänen maasta poistamisensa johtaisi todelliseen vaaraan siitä, että häntä kidutetaan tai kohdellaan tai rangaistaan epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla,

--

d) jolle paluu alkuperämaahan olisi [Staatssecretaris van Justitien] näkemyksen

5. Vuoden 2000 ulkomaalaisasioita koskevan hallinnollisen soveltamisohjeen (Vreemdelingencirculaire 2000, jäljempänä vuoden 2000 soveltamisohje), sellaisena kuin se oli voimassa 20.12.2006, C 1/4.3.1 kohta kuuluu seuraavasti:

”[Vw 2000:n] 29 §:n 1 momentin b kohdan nojalla oleskelulupa voidaan myöntää, jos ulkomaalainen on tehnyt uskottavaksi, että hänellä on perusteltuja syitä olettaa, että hänen maasta poistamisensa johtaisi todelliseen vaaraan siitä, että häntä kidutetaan tai että häntä kohdellaan tai rangaistaan epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla.” Vuoden 2000 soveltamisohjeessa täsmennetään, että tämä säännös perustuu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaan, jonka mukaan ”ketään ei saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla”. Siten henkilön poistaminen maahan, jossa tämä on vaarassa joutua mainitunlaisen käsittelyn kohteeksi, on viimeksi mainitun artiklan vastaista. Jos tällainen todellinen vaara on tehty tai tullut uskottavaksi, toimivaltaiset Alankomaiden viranomaiset lähtökohtaisesti myöntävät turvapaikanhakijalle oleskeluluvan.

6. Valittajat katsovat näyttäneensä toteen todellisen vaaran, johon he joutuisivat, jos heidät poistetaan Alankomaista Irakiin. He

vetoavat väitteensä tueksi heille ominaisiin tosiasiallisiin olosuhteisiin. Heidän kertomuksensa mukaan šiialainen M. Elgafaji oli työskennellyt Bagdadissa noin kahden vuoden ajan turvamiehenä brittiläisessä yrityksessä Janusian security, joka turvaa henkilöstön kuljetukset niin sanotun vihreän vyöhykkeen ja lentokentän välillä. Samassa yrityksessä työskennellyt M. Elgafajin setä oli joutunut miliisien iskun kohteeksi, ja hänen kuolintodistuksensa mukaan hänen kuolemansa oli seurausta terroristihyökkäyksestä. Joitakin päiviä myöhemmin M. Elgafajin ja hänen puolisonsa, sunnilaisen N. Elgafajin oveen oli kiinnitetty uhkauskirje, jossa julistettiin ”kuolemaa yhteistoimintamiehille”. Näiden tapahtumien perusteella M. ja N. Elgafaji tekivät turvapaikkahakemuksen Alankomaihin, jossa M. Elgafajin isä, äiti ja siskot jo asuivat.

7. Staatssecretaris van Justitie katsoi kuitenkin, että pääasian valittajien toimittamien asiakirjojen perusteella ja etenkin virallisten asiakirjojen puuttumisen vuoksi heidän ei ollut riittävällä tavalla osoitettu joutuvan vaaraan, jos heidät poistetaan alkuperämaahansa, minkä vuoksi heidän tilanteensa ei kuulunut Vw 2000:n 29 §:n 1 momentin b ja d kohdan soveltamisalaan.

8. Turvapaikan hakijat ovat riitauttaneet tämän päätöksen ja vedonneet direktiivin 15 artiklan c alakohtaan luettuna yhdessä sen 2 artiklan e alakohdan kanssa.

9. Direktiivin 2 artiklan e alakohdan mukaan henkilöllä, joka voi saada toissijaista suojelua, tarkoitetaan ”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 – ”.

10. Kyseisen 15 artiklan mukaan ”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”.

11. Valittajat huomauttavat, että Vw 2000:n 29 §:n 1 momentin b kohta kattaa ainoastaan 15 artiklan b alakohdassa tarkoitettua tilanteen ja että siinä toistetaan lähes sanatarkkaan viimeksi mainitun säännöksen sanamuoto. He katsovat, että 15 artiklan c alakohdassa tarkoitettu vaara poikkeaa edellisistä alakohdista ja että he ovat tällaisessa tilanteessa, minkä vuoksi heidän turvapaikkahakemuksensa olisi pitänyt tai ainakin olisi voitu hyväksyä tällä perusteella.

12. Staatssecretaris van Justitie ei hyväksy tätä perustelua. Staatssecretaris van Justitien mukaan todistustaakka on samanlainen riippumatta siitä, onko kysymys direktiivin 15 artiklan b alakohdan vai 15 artiklan c alakohdan nojalla myönnettävästä suojelusta. Vastapuoli korostaa, että molemmissa artikloissa edellytetään Vw 2000:n 29 §:n 1 momentin b kohdan tavoin, että turvapaikanhakijat tekevät uskottavaksi joutuvansa alttiiksi vakavalle ja henkilökohtaiselle vaaralle, jos heidän on palattava alkuperämaahansa. Koska he eivät ole esittäneet tällaista näyttöä Vw 2000:n 29 §:n 1 momentin b kohdan yhteydessä, he eivät voi menestyksellisesti vedota direktiivin 15 artiklan c alakohtaan, joka edellyttää vastaavaa näyttöä.

13. Tämän päätöksen seurauksena valittajat hakivat muutosta Rechtbankilta. Tämä tuomioistuin on esittänyt toisenlaisen tulkin asian kannalta merkityksellisistä direktiivin säännöksistä. Kyseinen kansallinen tuomioistuin katsoo erityisesti, että kun direktiivin 15 artiklan b alakohdassa ja riidanalaisessa kansallisessa säännöksessä edellyte-

tään vaaran henkilökohtaisuuden korkeaa tasoa, sitä vaaditaan vähemmässä määrin direktiivin 15 artiklan c alakohdassa tarkoitettua tilanteessa, jossa otetaan huomioon se, että alkuperämaassa on aseellinen selkkäus. Henkilökohtaisen ja vakavan vaaran olemassaolo, joka valittajan on näytettävä toteen, voitaisiin näin ollen näyttää helpommin toteen direktiivin 15 artiklan c alakohtaa kuin 15 artiklan b alakohtaa sovellettaessa. Rechtbank on tämän vuoksi kumonnut toissijaisen suojelun epäämisestä 20.12.2006 tehdyt päätökset siltä osin kuin direktiivin 15 artiklan c alakohdan osalta edellytetty todistustaakka on rinnastettu 15 artiklan b alakohdan soveltamisen edellyttämään todistustaakkaan, sellaisena kuin tämä kohta on toistettu Vw 2000:n 29 §:n 1 momentin b kohdassa. Alankomaiden oikeusministerin olisi pitänyt kyseisen tuomioistuimen mukaan tutkia, olisiko asiassa ollut perusteita myöntää hakijoille Vw 2000:n 29 §:n 1 momentin d kohdan nojalla määräaikainen oleskelulupa direktiivin 15 artiklan c alakohdassa tarkoitettujen vakavien vaarojen perusteella.

14. Ennakkoratkaisupyyntöön esittänyt tuomioistuin, Nederlandse Raad van State, jolta asiassa on haettu muutosta, yhtyy vastapuolen ja asiaa ensimmäisenä oikeusasteena käsitelleen tuomioistuimen ilmaisemiin kannanottoihin asian kannalta merkityksellisten direktiivin säännösten tulkintaa koskevasta vaikeuksista. Direktiivin 15 artiklan c alakohtaa ei sitä paitsi ollut saatettu osaksi Alankomaiden oikeusjärjestystä 20.12.2006, jolloin M. ja N. Elgafaji tekivät hakemuksensa. Voidakseen arvioida, oliko tämä täytännönpano tarpeen, Raad van State on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko – – direktiivin – – 15 artiklan c alakohdassa tulkittava siten, että kyseisessä säännöksessä tarjotaan suojelua yksinomaan sellaisessa tilanteessa, jota koskee myös [Euroopan ihmisoikeussopimuksen] 3 artikla, sellaisena kuin sitä on tulkittu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä, vai tarjotaanko ensiksi mainitulla säännöksellä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaan nähden täydentävää tai toisenlaista suojelua?

2) Jos direktiivin 15 artiklan johdantokappaleessa ja c alakohdassa tarjotaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaan nähden täydentävää tai toisenlaista suojelua, mitä kriteereitä on siinä tapauksessa sovellettava sen ratkaisemiseksi, joutuuko toissijaista suojeluasemaa vaativa henkilö todella direktiivin 15 artiklan johdantokappaleessa ja c alakohdassa, luettuna yhdessä 2 artiklan johdantokappaleen ja e alakohdan kanssa, tarkoitettuun todelliseen vakaavaan henkilökohtaiseen vaaraan, joka johtuu mielivaltaisesta väkivallasta?”

II Asian oikeudellinen tarkastelu

15. Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisupyyntön esittänyt tuomioistuin kysyy, tarjotaanko 15 artiklan c alakohdassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaan nähden täydentävää suojelua turvapaikanhakijoille vai tarjotaanko siinä ainoastaan tätä suojelua vastaavaa suojelua. Toinen kysymys koskee toissijaisen suojelun myöntämisedellytysten määrittelyä.

16. Yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään toisin sanoen ottamaan kantaa direktiivin 15 artiklan c alakohdassa myönnetyn suojelun tasoon Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa tarjottuun suojeluun verrattuna. Asianosaisten huomautukset koskevat lähinnä tätä kysymystä. Niistä ilmenee kuitenkin ennen kaikkea, että eri jäsenvaltioissa on tulkittu eri tavoin 3 artiklaa ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen sitä koskevaa oikeuskäytäntöä. Näitä erilaisia näkemyksiä kuvaa se, että jopa osa niistä jäsenvaltioista, joiden mukaan direktiivin 15 artiklan c alakohdassa ei anneta täydentävää suojelua Euroopan ihmisoikeussopimuksella jo tarjottuun suojeluun nähden, katsoo Euroopan ihmisoikeussopimuksella annetun suojelun kuitenkin ulottuvan Strasbourgin ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella tilanteisiin, jotka eräät muut jäsenvaltiot sitä vastoin pyrkivät jättämään direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle juuri sillä perusteella, että direktiivillä myönnettävä toissijainen suojelu rajoittuu Euroopan ihmisoikeussopimuksen nojalla saatavaan suojeluun.

17. Nämä erimielisyydet Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan sisällöstä peittävät huonosti asian varsinaisen ytimen, joka koskee todellisuudessa turvapaikanhakijalle yhteisön oikeuden perusteella myönnettävän suojelun tasoa. Ennen yhteisön oikeudessa turvapaikanhakijoille myönnettävän suojelun varsinaista oikeudellista tarkastelua lienee asianosaisten huomautusten vuoksi syytä tutkia erimielisyydet, jotka koskevat Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan tulkintaa ja huomioon ottamista esitettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin vastaamisen yhteydessä.

A Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan sisältöä sekä huomioon ottamista koskevat täsmennykset kansalliselle tuomioistuimelle annettavan vastauksen yhteydessä

18. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan ja direktiivin 15 artiklan vastaavien soveltamisalojen vertailun ohella yhteisöjen tuomioistuimelta kysytään ensisijaisesti sitä, kattaako direktiivissä annettu suojele ainoastaan tilanteet, joissa henkilön perusoikeuksia voidaan loukata erityisen vakavasti hänelle ominaisten tai erityisten olosuhteiden vuoksi, vai kattaako tämä suojele myös tilanteet, joissa henkilö voi joutua vastaavaan vaaraan mielivaltaista väkivaltaa sisältävässä yleisessä tilanteessa.

19. Näkemykseni mukaan tähän kysymyksen ei voida johtaa vastausta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklasta vaan sitä on ensisijaisesti etsittävä direktiivin 15 artiklan c alakohdasta. Säännöksestä riippumatta kaikkia yhteisön oikeuden säännöksiä tulkitaan itsenäisesti, eikä tämä tulkinta voi vaihdella sen mukaan ja/tai riippua siitä, miten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin kehittää oikeuskäytäntöään.

20. Totean vielä, että Strasbourgin ihmisoikeustuomioistuimen ihmisoikeussopimuk-

selle antama tulkinta on dynaaminen ja kehittyvä. Dynaamisen tulkinnan osalta on syytä korostaa, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan tulkinta ei ole ollut lineaarinen ja että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin antaa tätä nykyä tälle artiklalle laajemman sisällön ja siten laajemman kattavuuden.³ Lisäksi tämän artiklan tulkinnan on kehityttävä, eikä sen näin ollen pitäisi olla jäykkä. Tässä yhteydessä ei ole yhteisöjen tuomioistuimen asiana määrittää Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan oikeaa tulkintaa.

21. Euroopan ihmisoikeussopimuksen merkitystä esillä olevien yhteisön oikeuden säännösten tulkinnan kannalta ei kuitenkaan voida kiistää. Direktiivissä pyritään kehittämään turvapaikkaoikeutta koskeva perusoikeus, joka on seurausta yhteisön oikeuden yleisistä oikeusperiaatteista, jotka puolestaan perustuvat jäsenvaltioiden yhteisiin valtiosääntöperinteisiin ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen, sellaisina kuin ne on otettu myös Nizzassa 7.11.2000 julistettuun Euroopan unionin perusoikeuskirjaan (EYVL C 364, s. 1).⁴ Kuten olen aikaisemmassa asiassa tuonut esille, ”vaikkei perusoikeuskirja itsessään voi muodostaa riittävää oikeudellista perustaa sellaisille yksityishenkilön oikeuksille, joihin nämä voisivat vedota suoraan, se ei kuitenkaan jää täysin vaikutuksettomaksi EU 6 artiklan 2 kohdassa mainittujen oikeuksien suojatoimenpiteiden tulkintakriteerinä. Tästä

3 – Ks. mm. asia Vilvarajah ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 30.10.1991 (kantteet nro 13163/87; 13164/87; 13165/87; 13447/87; 13448/87, 37 kohta) ja asia Salah Sheekh v. Alankomaat, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 11.1.2007 (kanne nro 1948/04, 148 kohta).

4 – Direktiivin kymmenennessä perustelukappaleessa muistutetaan tältä osin seuraavaa: ”Tässä direktiivissä kunnioitetaan perusoikeuksia ja noudatetaan Euroopan unionin perusoikeuskirjan periaatteita. Tällä direktiivillä pyritään erityisesti varmistamaan ihmisarvon täysimääräinen kunnioittaminen sekä turvapaikanhakijoiden ja heidän mukanaan tulevien perheenjäsenten oikeus turvapaikkaan.”

näkökulmasta perusoikeuskirjalla on kaksitahtoinen tehtävä. Ensiksi siitä voidaan johtaa olettaa sellaisesta oikeudesta, jonka olemassaololle olisi saatava vahvistus joko jäsenmaiden yhteisistä valtiosääntöperinteistä tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksistä. Toiseksi, kun jokin oikeus on tunnistettu yhteisön oikeusjärjestyksessä suojatuksi perusoikeudeksi, perusoikeuskirja muodostaa erityisen hyödyllisen välineen kyseisen oikeuden sisällön, soveltamisalan ja ulottuvuuden määrittelemiselle”.⁵

siin tavoitteisiin ja että nämä mekanismit on luotu niille ominaisin oikeudellisin keinoin, mutta toisinaan niitä kuitenkin sovelletaan samoihin tosiasialisiin olosuhteisiin. Tällaisessa yhteydessä kunkin voimassa olevan suojelujärjestelmän osalta on tärkeää varmistaa, kuitenkin järjestelmän itsenäisyys säilyttäen, että ymmärretään miten muissa järjestelmissä tulkitaan ja kehitetään näitä samoja perusoikeuksia, jotta voidaan paitsi minimoida riskit ristiriitatilanteista, myös sitoutua epäviralliseen prosessiin perusoikeuksien suojelua koskevan alueen luomiseksi Euroopassa. Näin luotu eurooppalainen alue olisi suurelta osin tulosta Euroopan tasolla voimassa olevista eri suojelujärjestelmiin perustuvista yksittäisistä toimenpiteistä.

22. Euroopan ihmisoikeussopimus on tältä osin toistettu yhteisön oikeuskäytännössä kahdesta pääasiallisesta syystä. Ensinnäkin se, että kukin jäsenvaltio on ilmaissut sitoutuvansa tähän yleissopimukseen, osoittaa näiden oikeuksien vastaavan asemaltaan yhteisiä arvoja jäsenvaltioissa, jotka haluavat siten väistämättä säilyttää ne ja toistaa ne Euroopan unionin piirissä. Perusoikeuksien suojelu yhteisön oikeusjärjestyksessä on lisäksi rinnakkainen muiden perusoikeuksien suojelua koskevien eurooppalaisten järjestelmien kanssa. Nämä viimeksi mainitut järjestelmät käsittävät niin kansallisissa oikeusjärjestyksissä kehitetyt järjestelmät kuin Euroopan ihmisoikeussopimukseen perustuvat järjestelmät. On selvää, että kullakin näistä suojelumekanismeista pyritään omiin erityi-

23. Vaikka Strasbourgin ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö ei olekaan ehdoton tulkintalähde yhteisön perusoikeuksille, se muodostaa kuitenkin lähtökohdan määrittäessä näiden oikeuksien sisältöä ja kattavuutta Euroopan unionissa. Tällainen huomioon ottaminen on sitä paitsi välttämätöntä sen takaamiseksi, että ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen periaatteeseen perustuva unioni⁶ osaltaan ulottaa näiden oikeuksien suojelun Euroopan alueelle. Tältä osin on täysin luonnollista, että kun perusoikeuskirjan mukaan sen ”oikeudet vastaavat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevassa eurooppalaisessa yleissopimuksessa taattuja

5 – Julkisiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophone ym.*, tuomio 26.7.2007 (Kok. 2007, s. I-5305, ratkaisuehdotuksen 48 kohta).

6 – Ks. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 1 ja 2 kohta.

oikeuksia [ja] niiden merkitys ja kattavuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa”,⁷ siinä lisätään, että ”se, mitä tässä määrätään, ei estä unionia määäämästä tätä laajemmasta suojasta”.⁸

24. Kaikista näistä syistä on paikallaan täsmentää, ettei kysymys ole niinkään sen määrittämisestä, onko direktiivissä säädetty toissijainen suojelu kutakuinkin samanlainen kuin ihmisoikeussopimuksen perusteella myönnetty suojelu, vaan pikemminkin sille yhteisön oikeudessa annettavan sisällön määrittämisestä, eikä tämä tavoite mitenkään estä ottamasta huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamista koskevaa oikeuskäytäntöä.

B Direktiivin 15 artiklan c alakohdan tulkinta

25. Tulkitseminen ei ole helppo tehtävä, ja se on usein niin ongelmallista, että sitä voidaan viime kädessä pitää taiteen lajina, hermeneutiikkana. On kuitenkin harvinaista, että pitkälti samankaltaisten ja yhteisesti hyväksyttyihin argumentteihin tukeutuvien perustelujen perusteella lopputulos olisi kaikesta huolimatta niin ristiriitainen, että täytyy palata itse tulkintamenetelmiin.

7 – Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohta. Huomattakoon myös, että perusoikeuskirjan 18 artiklassa tunnustetaan ja vahvistetaan oikeus turvapaikkaan.

8 – Ks. edellä alaviitteessä 7 mainittu perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohta.

1. Samankaltaisiin perusteluihin perustuva vastakkainen tulkinta

26. On hätkähdyttävää, että asianosaiset ovat vuorotellen vedonneet direktiivin 25 ja 26 perustelukappaleeseen 15 artiklan c alakohtaa koskevien täysin vastakkaisten tulkintojensa tueksi. Ensimmäisen tulkinnan mukaan näistä perustelukappaleista ilmenee, että mielivaltaisen väkivallan ja siviilihenkilön henkeä tai ruumiillista koskemattomuutta uhkaavan vaaran välisen henkilökohtaisen yhteyden vaatimus edellyttää hakijan näyttävän, että tällainen vaara kohdistuu häneen hänelle ominaisten piirteiden vuoksi, kun taas toisen tulkinnan mukaan näillä perustelukappaleilla pyritään häivyttämään vaadittu henkilökohmainen yhteys. Jotkut, jotka eivät välttämättä ole niitä, joiden mielestä direktiivin 15 artiklan c alakohdan osalta edellytetyt henkilökohmainen yhteyden pitäisi olla heikompi kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan soveltamisen edellyttämä yhteys, katsovat 15 artiklan c alakohdan merkitsevän täydentävää suojelua Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaan nähden, kun taas toiset pitävät sitä vastaavan tasoisena.

27. Siten 25. perustelukappaleeseen, jonka mukaan ”nämä perusteet [joilla kansainvälistä suojelua hakeville myönnetään toissijaista suojelua saavan henkilön asema] olisi johdettava kansainvälisissä ihmisoikeusasiakirjoissa vahvistetuista velvollisuuksista ja jäsenvaltioissa voimassa olevista käytännöistä”, on vedottu huomattavasti toisistaan poikkeavien, 15 artiklan c alakohdan tulkinnasta esitetyn kahden pääasiallisen perustelun tueksi. Alan-komaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset päättelevät tästä perustelukappaleesta, että direktiivin 15 artikla ja etenkin sen c alakohta on kopioitu Euroopan ihmiso-

keussopimuksen 3 artiklasta, jota koskevassa oikeuskäytännössä edellytetään näiden valtioiden mukaan vahvaa henkilökohtaista yhteyttä.⁹ Ne katsovat tämän perustelukappaleen nojalla, ettei yhteisön lainsäätäjän tarkoituksena ole ainakaan ollut asettaa jäsenvaltioille uusia velvollisuuksia, joiden nojalla kolmansien maiden kansalaisille olisi tarjottava laajempi suojelu turvapaikka-asioissa. Tällä tavoin ne väheksyvät 25. perustelukappaleessa olevaa viittausta muihin kansainvälisiin ja eurooppalaisiin ihmisoikeusasiakirjoihin sekä jäsenvaltioissa voimassa oleviin käytäntöihin ja jopa sivuuttavat sen. Valtiot ovat toki toteuttaneet hyvinkin erilaisia suojelujärjestelmiä, mutta yhdenmukaisuuden puuttuminen ei merkitse sitä, ettei niillä olisi tulkinta-arvoa. Sitä, että toiset valtiot ovat säätäneet kansallisessa oikeusjärjestyksessään korkeammasta suojelun tasosta kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan perusteella myönnetään, ei voida jättää huomiotta.¹⁰ Ruotsin hallitus painottaa juuri tällä tavoin 25. perustelukappaleessa olevaa viittausta jäsenvaltioiden voimassa oleviin käytäntöihin ja päättlee tästä, että 15 artiklan c alakohdassa tarkoitettu suojelu siten väistämättä täydentää 15 artiklan a ja b alakohdassa tarkoitettua suojelua. Se merkitsee täydentävää suojelua Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja erityisesti sen 3 artiklassa, joka on sitä paitsi toistettu täysin direktiivin 15 artiklan b alakohdassa, jo taatulle suojelulle.

alakohdan tulkinnan tueksi direktiivin 26. perustelukappaleeseen, jonka mukaan ”vaarat, joille jonkin maan väestö tai väestön osa on yleisesti alttiina, eivät tavallisesti itsessään aiheuta henkilökohtaista uhkaa, joka täyttäisi vakavan haitan edellytykset”, ne onnistuvat vastaavasti kuitenkin johtamaan tästä säännöksestä vastakkaiset tulkinnat. Siten suurin osa osapuolista katsoo tässä perustelukappaleessa välttämättä edellytettävän, että turvapaikanhakija näyttää toteen henkilökohtaisen yhteyden olemassaolon, sillä käyttämällä sanaa ”tavallisesti” siinä vahvistetaan periaate, jonka mukaan vaara, jolle jonkin maan väestö tai väestön osa on yleisesti alttiina, ei merkitse henkilökohtaista vaaraa. Direktiivillä ei näin ollen pyritä kattamaan tämän säädöksen 15 artiklan c alakohdassa tarkoitettuja mielivaltaisen väkivallan tilanteita. Näissä olosuhteissa toisista suojelua voitaisiin antaa ainoastaan, jos vaaran osoitetaan kohdistuvan turvapaikanhakijaan tälle ominaisten piirteiden vuoksi. Italian tasavalta katsoo se sijaan, että käsite ”tavallisesti” merkitsee sitä, että muissa olosuhteissa, eli ”tavallisesta” poikkeavissa olosuhteissa, vaaraa, jolle jonkin maan väestö tai väestön osa on yleisesti alttiina, voidaan pitää ”henkilökohtaisena vaarana”. On mahdollista katsoa, että tämän tulkinnan nojalla poikkeuksellisia olosuhteita ovat siten direktiivin 15 artiklan c alakohdan kattamat olosuhteet.

28. Vaikka asianosaiset ja muut osapuolet vetoavat molemmiin puolin 15 artiklan c

9 – Ks. em. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisemat asiat Vilvarajah ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta ja Salah Sheekh v. Alankomaat ja asia Saadi v. Italia, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 28.2.2008 (kanne nro 37201/06).

10 – Ks. mm. UNHCR:n tutkimus: *Asylum in the European Union. A study of the implementation of the Qualification directive*, marraskuu 2007, www.unhcr.org.

29. Vastaavasti direktiivin syntyhistoriasta voidaan saada tukea kummalle tahansa tulkinnalle, painotetaanpa sitten Euroopan

yhteisöjen komission alkuperäisen ehdotuksen seurauksena nimenomaisesti säädettyä vaatimusta henkilökohtaisesta vaarasta tai pyrkimystä ottaa käyttöön paras kansallista suojelujärjestelmistä.

30. Loppujen lopuksi on myönnettävä, että direktiivin 15 artiklan c alakohdan sanamuoto itsessään asettaa molemmat tulkintasuuntauokset samalle viivalle. Nämä yhtä vankat perusteet eivät kuitenkaan estä tekemästä tulkintaa, joka on omiaan takaamaan turvapaikkaoikeutta koskevan perusoikeuden.

2. Tulkintamenetelmät

31. On tosin myönnettävä, että tällaisessa yhteydessä tulkinnan tekijän on pyrittävä sovittamaan yhteen sellaista, mikä ensi arviolta näyttää yhteensovittamattomalta. Näin ollen kysymyksessä olevan lainsäädännön ensisijaisen tavoitteen on ohjattava sitä tässä tehtävässään. Toisin sanoen sen on päädyttävä tulkintaan, jossa 15 artiklan c alakohdan katsotaan ennen kaikkea liittyvän erottamattomasti mielivaltaisen väkivallan käsitteeseen ja jossa samalla otetaan huomioon myös henkilökohtaisen vaaran vaatimus.¹¹

11 – Eräät kirjoittajat pitävät 15 artiklan kaksiselitteisyyttä valitettavana, sillä heidän mielestään mielivaltaisen väkivallan käsite näyttäisi siinä olevan yhteensovittamaton henkilökohtaisen vaaran käsitteen kanssa. Ks. mm. McAdam, J., *Complementary Protection in International Refugee Law*, s. 70.

32. Mielestäni tulkinnassa, jonka mukaan 15 artiklan c alakohta kattaisi minkä tahansa mielivaltaisen väkivallan tilanteen, jätettäisiin huomiotta nämä kaksi tulkintaedellytystä, vastaavasti kuin tulkinta, jonka mukaan ”henkilökohtaisen vaaran” käsite vastaisi henkilöön (tai sosiaaliseen ryhmään, johon hän kuuluu) kohdistuvaa uhkaa tälle ominaisten tai erityisten olosuhteiden vuoksi, olisi ristiriidassa 15 artiklan c alakohdan kanssa, jota on tarkoitus juuri ja jopa nimenomaisesti soveltaa mielivaltaisen väkivallan tilanteisiin.¹² Näiden seikkojen vuoksi olisi epäjohdonmukaista katsoa tiettyjen jäsenvaltioiden tavoin, että 15 artiklan c alakohdassa ei tarjota täydentävää suojelua 15 artiklan a alakohtaan ja 15 artiklan b alakohtaan nähden. Miten voitaisiin nimittäin ymmärtää se, että 15 artiklan c alakohdalla ainoastaan selvennettäisiin mahdollisuutta saada toissijaista suojelua a ja b alakohdassa tarkoitetuissa tilanteissa silloin, kun käytetään myös mielivaltaista väkivaltaa, jos a ja b alakohtaa sovelletaan yleisesti ja riippumatta tällaisen mielivaltaisen väkivallan yhteydestä? Olisi itse asiassa absurdia säätää erityissäännös, jolla selvennetään yleisellä säännöksellä myönnettyä suojelua täsmentämällä, että sitä sovelletaan myös tilanteissa, joissa suojelu on vieläkin välttämättömämpää.

33. Todellisuudessa 15 artiklan c alakohdan tulkinta edellyttää, kuten asiassa on korostettu, että huomiota kiinnitetään direktiivin ja turvapaikkaoikeutta koskevan perusoikeuden ensisijaiseen tavoitteeseen. Tällä säännöksellä tavoiteltuna päämääränä on antaa kansainvä-

12 – Ks. vastaavasti myös komission huomautukset, joissa se toteaa, että ”[15 artiklan] c alakohdassa asetun edellytyksen lisäarvo b alakohtaan nähden perustuu kuitenkin siihen, että tämä [henkilökohtainen] yhteys ei edellytä erityisiä väkivallan muotoja, jotka kohdistuisivat niin sanotusti nimenomaisesti kysymyksessä olevaan henkilöön, vaan siinä edellytetään, että kaikista asian olosuhteista voidaan päätellä vaaran olevan henkilökohtainen”.

listä suojelua sellaisessa tilanteessa olevalle henkilölle, jossa jokin hänen kaikkein perustavanlaatuisimmista oikeuksistaan (kuten oikeus elämään, oikeus olla joutumatta kidutuksen kohteeksi jne.) on vaarassa tulla loukatuksi. Näin ollen direktiivissä asetettu edellytys yhtä lailla pakolaisaseman kuin toissijaisen suojelun saamiseksi on ymmärrettävä keinona arvioida tämän vaaran toteutumisen ja perusoikeuksien loukkaamisen todennäköisyyttä. Toissijaisen suojelun saamiseksi edellytetyn henkilökohtaisen yhteyden merkitystä ja luonnetta on siten arvioitava tältä kannalta.

34. Henkilökohtaista yhteyttä edellytettäessä pyritään itse asiassa luomaan oletama siitä, että henkilö, johon kohdistuu vaara hänelle erityisten syiden vuoksi tai tiettyyn ryhmään kuulumisen vuoksi, on alttiina erityiselle vaaralle perusoikeuksiensa loukkaamisesta. Tähän henkilökohtaisuuteen tai sosiaaliseen ryhmään kuulumiseen erottamattomasti liittyvä ja siten sille ominainen syrjintä tekee perusoikeuksien loukkaamisesta entistä raskauttavampaa. On kuitenkin vaikeaa kiistää sitä, että samankaltaisen logiikan mukaisesti voi olla olemassa olosuhteita, joissa perusoikeuksia voidaan loukata vakavalla tavalla jopa ilman minkäänlaista syrjintää. Tässä viimeksi mainitussa oletamassa viitataan tilanteisiin, jotka pyritään kattamaan 15 artiklassa ja erityisesti 15 artiklan c alakohdassa, eli niin vakaviin mielivaltaisen väkivallan tilanteisiin, että kaikki tälle väkivallalle alttiit henkilöt voivat joutua henkeään tai ruumiillista koskemattomuuttaan uhkaavaan vakavaan vaaraan. Mikäli tätä vaaraa on mitattava, se vastaa todellisuudessa sellaista henkilöä uhkaavaa

vaaraa, joka voi vaatia pakolaisasemaa tai 15 artiklan a tai b alakohdan soveltamista.

35. Edellytys vaaran ”henkilökohtaisuudesta” on tässä mielessä täysin perusteltu. Tämä vaatimus tuo esille sen, että mielivaltaisen väkivallan on välttämättä merkittävä todennäköistä ja vakavaa uhkaa turvapaikanhakijalle. On tärkeää tehdä ero henkilökohtaisen vaaran korkean tason ja henkilökohtaisiin ominaispiirteisiin perustuvan vaaran välillä. Vaikka vaara ei kohdistuisi henkilöön tälle ominaisten piirteiden vuoksi, se kohdistuu kuitenkin häneen henkilökohtaisesti, kun mielivaltaisen väkivalta lisää huomattavasti vaaraa, että hänen henkeensä tai ruumiilliseen koskemattomuuteensa, eli toisin sanoen hänen perusoikeuksiinsa kohdistuisi vakava haitta.

36. Jotta esitettyyn toiseen kysymykseen voitaisiin vastata tarkemmin erityisesti turvapaikanhakijalle asetetun todistustaakan osalta, on huomattava, että edellytettyä henkilökohtaista yhteyttä koskeva todistustaakka on varmasti kysymyksessä olevan henkilön osalta kevyempi 15 artiklan c alakohdan nojalla kuin 15 artiklan a ja b alakohtaa sovellettaessa. Todistustaakka on kuitenkin raskaampi silloin, kun toteen on näytettävä mielivaltaisen väkivalta, jonka on oltava yleistä (siinä merkityksessä, että kysymys ei ole syrjinnästä) ja niin vakavaa, että se luo vahvan oletaman siitä, että kysymyksessä oleva henkilö on tämän väkivallan kohteena.

On nimittäin muistettava, että direktiivin 26. perustelukappaleesta todetaan, että tämä väkivalta ylittää vaarat, joille jonkin maan väestö tai väestön osa on yleisesti alttiina.

37. Nämä kaksi näkökohtaa voivat todellisuudessa liittyä läheisesti toisiinsa: mitä enemmän vaara kohdistuu henkilöön henkilökohtaisesti (esimerkiksi tiettyyn sosiaaliseen ryhmään kuulumisen vuoksi), sitä pienempi on tarve osoittaa, että hän on omassa maassaan tai sen tietyllä alueella alttiina niin mielivaltaiselle väkivallalle, että on olemassa vakava vaara joutumisesta sen henkilökohtaiseksi uhriksi. Vastaavasti mitä huonommin henkilö kykenee osoittamaan, että vaara kohdistuu häneen henkilökohtaisesti, sitä vakavampaa ja mielivaltaisempaa väkivallan on oltava, jotta hän voisi saada vaadittua toissijaista suojelua.

38. Direktiivin ensisijainen tavoite on mahdollista täyttää ainoastaan tämän tulkinnan perusteella. Mikä tahansa muu vaihtoehto johtaisi turvapaikanhakijoiden perusteettomaan syrjintään heille annettavan suojelun osalta. Päädyttäisiin absurdiin lopputulokseen, jossa yhteisön suojelu olisi sitä vähäisempää, mitä mielivaltaisemmasta väkivallasta olisi kysymys ja mitä useamman henkilön henki tai ruumiillinen koskemattomuus olisi siten uhattuna. Jos henkilökohtaisen yhteyden ymmärrettäisiin edellyttävän, että vaara kohdistuu henkilöön hänelle ominaisten piirteiden vuoksi jopa niin vakavassa mielivaltaisen väkivallan tilanteessa, että

tietyiltä alueelta tulevat henkilöt ovat suuressa henkilökohtaisessa vaarassa kuin pakolaisasemaa hakevat henkilöt, ainoastaan viimeksi mainitut saisivat suojelua, vaikka he tulisivat alueelta, jossa heidän perusoikeuksiaan ei ole loukattu yhtä vakavasti ja jossa väkivalta ei ole yhtä "mielivaltaista". Direktiivin perusteella myönnetty suojelu riippuisi toisin sanoen siitä, syrjitäänkö henkilöä hänen perusoikeuksiensa osalta, mutta se ei riippuisi siitä, miten suuri vaara näihin perusoikeuksiin kohdistuisi. Tämä merkitsisi sitä, että pakolaisaseman ainoana tarkoituksena olisi suojella tiettyjen perusoikeuksien osalta syrjittyjä henkilöitä mutta ei suojella muita henkilöitä, joiden samoja perusoikeuksia on loukattu vastaavalla tai jopa vakavammalla tavalla, mikäli nämä loukkaukset ovat yleisiä.

39. Todettakoon vielä, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen viimeaikainen oikeuskäytäntö,¹³ jonka mukaan mielivaltaisen väkivallan tapauksessa henkilö voi saada kansainvälistä suojelua, jos hän kuitenkin osoittaa vaaran kohdistuvan häneen henkilökohtaisesti hänelle ominaisten piirteiden vuoksi, ei koske toissijaista suojelua vaan pakolaisaseman myöntämistä. Kyseisen tuomioistuimen tarkoituksena on ulottaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan nojalla myönnettävä suojelu henkilöihin, jotka ovat vaarassa joutua kidutuksen tai epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kohteeksi. Näin ollen pyrkimys rajoittaa turvapaikanhakijoiden kansainvälistä suojelua näyttäisi olevan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön vastaista, minkä lisäksi on aivan yhtä vaikeaa

13 – Em. asia Salah Sheekh v. Alankomaat, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomion 148 kohta.

soveltaa edellytyksiä, joita sovelletaan todellisuudessa ainoastaan hakemuksiin pakolaisaseman myöntämiseksi pelkän Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan tai joskus jopa 2 artiklan perusteella.

väistämättä todennäköistä ja vakavaa vaaraa tälle henkilölle. Kansallisten tuomioistuinten asiana on varmistua näiden edellytysten täyttymisestä.

40. Näin ollen direktiivin 15 artiklan c alakohtaa on tulkittava siten, että sen nojalla annetaan toissijaista suojelua, jos kysymyksessä oleva henkilö osoittaa henkeään tai ruumiillista koskemattomuuttaan uhkaavan todellisen vaaran, joka johtuu kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä esiintyvistä mielivaltaisesta väkivallasta, joka on niin vakava, että se merkitsee

41. Tämä merkitsee todistustaakan osalta sitä, että vaaran henkilökohtaisuutta ei tarvitse näyttää yhtä perusteellisesti toteen direktiivin 15 artiklan c alakohtaa kuin saman artiklan a ja b alakohtaa sovellettaessa. Väkivallan vakavuus on kuitenkin näytettävä niin hyvin toteen, ettei toissijaisen suojelun hakijaan kohdistuvan väkivallan niin mielivaltaisuudesta kuin vakavuudestaan jää pienintäkään epäilystä.

III Ratkaisuehdotus

42. Esitettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin on näin ollen vastattava seuraavasti:

- 1) Kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä 29.4.2004 annetun neuvoston direktiivin 2004/83/EY 15 artiklan c alakohtaa on tulkittava siten, että sen nojalla annetaan toissijaista suojelua, jos kysymyksessä oleva henkilö osoittaa henkeään tai ruumiillista koskemattomuuttaan uhkaavan todellisen vaaran, joka johtuu kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä

esiintyvistä mielivaltaisesta väkivallasta, joka on niin vakavaa, että se merkitsee väistämättä todennäköistä ja vakavaa vaaraa tälle henkilölle. Kansallisten tuomioistuinten asiana on varmistua näiden edellytysten täyttymisestä.

- 2) Tämä merkitsee todistustaakan osalta sitä, että vaaran henkilökohtaisuutta ei tarvitse näyttää yhtä perusteellisesti toteen direktiivin 15 artiklan c alakohtaa kuin saman artiklan a ja b alakohtaa sovellettaessa. Väkivallan vakavuus on kuitenkin näytettävä niin hyvin toteen, ettei toissijaisen suojelun hakijaan kohdistuvan väkivallan niin mielivaltaisuudesta kuin vakavuudestakaan jää pienintäkään epäilystä.