

KHO:2010:84

Vuosikirjanumero KHO:2010:84

Antopäivä 30.12.2010

Taltionumero 3963

Diaarinumerot 2667/1/10 ja 2719/1/10

Ulkomaalainen - Kansainvälinen suojelu - Turvapaikka - Toissijainen suojelu - Humanitaarinen suojelu - Mielivaltaisesta väkivallan aste - Aseellinen selkkkaus - Täsmällinen ja ajantasainen maatietous

Suomessa turvapaikkaa hakeneelle A:lle ei ollut perusteita myöntää turvapaikkaa kotimaassaan Irakissa tapahtuneiden henkilökohtaisten kokemustensa perusteella. Keski-Irakin turvallisuustilanteesta saatujen ajankohtaisten selvitysten perusteella hänen katsottiin kuitenkin olevan vaarassa joutua kärsimään kotipaikkakunnallaan Bagdadissa ulkomaalaislain 88 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua mielivaltaisesta väkivallasta johtuvaa vakavaa haittaa. Hänelle oli siten myönnettävä oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella.

Asiaa ratkaistaessa on otettu huomioon, mitä Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on tuomiossaan 17.12.2009 (C-465/07, *Elgafaji*) lausunut määritelmädirektiivin (2004/83/EY) toissijaista suojelua koskevien määräysten tulkinnasta.

[Kort referat på svenska](#)

Päätös, jota valituslupahakemus koskee

Helsingin hallinto-oikeuden päätös 18.6.2010 nro 10/0751/1

Asian vaiheet

Maahanmuuttovirasto on 12.10.2009 hylännyt Irakin kansalaisen A:n (asiakasnumero 1064517) turvapaikkaa ja oleskelulupaa koskevan hakemuksen. Virasto on lisäksi päättänyt käännyttää hänet Irakiin.

Maahanmuuttovirasto on perustellut päätöstään muun ohella seuraavasti:

Kansainvälisen suojelun myöntämisestä Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle säädetään ulkomaalaislain 87, 88 ja 88 a §:ssä. Ulkomaalaislain 87 §:n 1 momentin mukaan Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle annetaan turvapaikka, jos hän oleskelee kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella sen johdosta, että hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa siellä vainotuksi alkuperän, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta. Lisäksi edellytetään, että henkilö ei voi tai on pelkonsa vuoksi haluton turvautumaan kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa suojeluun.

Jos 87 §:n 1 momentin mukaiset edellytykset eivät täyty, myönnetään Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle kuitenkin 88 §:n 1 momentin mukaan oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella, jos häntä uhkaa kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kuolemanrangaistus tai teloitus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu tai rangaistus taikka mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkkauksen yhteydessä johtuva vakava ja

henkilökohtainen vaara. Lisäksi edellytetään, että henkilö ei voi tai on pelkonsa vuoksi haluton turvautumaan kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa suojeluun.

Jos 87 §:n 1 momentin ja 88 §:n 1 momentin mukaiset edellytykset eivät täyty, myönnetään Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle kuitenkin 88 a §:n 1 momentin mukaan oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella, jos hän ei voi palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa siellä tapahtuneen ympäristökatastrofin tai siellä vallitsevan huonon turvallisuustilanteen vuoksi, joka voi johtua kansainvälisestä tai maan sisäisestä aseellisesta selkkauksesta tai vaikeasta ihmisoikeustilanteesta.

Irakin turvallisuustilanne on vuosina 2008–2009 parantunut merkittävästi aikaisempaan nähden. Päivittäiset väkivaltatapaukset ovat vähentyneet noin 80 prosenttia vuoden 2005 jälkeen. Irakin vahvistuneet turvallisuusjoukot ovat ottaneet turvallisuusvastuun kansainvälisiltä joukoilta 13 läänissä 18:sta, ja Yhdysvallat on Irakin kanssa marraskuussa 2008 tekemänsä sopimuksen mukaisesti vähentämässä asteittain Irakissa toimivia joukkojaan. Sunnien ja shiiojen välinen sisällissota on pitkälti tyrehtynyt. Kapinallisryhmät ovat lähinnä paikallisia, eikä niiden toiminta ole enää muodostanut vakavaa uhkaa Irakin turvallisuusjoukoille tai maan poliittiselle kehitykselle.

Irak on ottanut merkittävän edistysaskeleen pitämällä melko hyvin sujuneet maakuntavaalit tammikuussa 2009. Vaaleissa syrjäytettiin aikaisempina vuosina etnisiä puhdistuksia tukeneita puolueita, ja äänestettiin valtaan pikemminkin sekulaarisia, Irakin kehitystä pragmaattisesti suunnittelevia tahoja. Väkivallan määrä on valtiollan vahvistumisen sekä kapinallisryhmien vaikutusvallan ja kapasiteetin heikentymisen seurauksena merkittävästi vähentynyt vuosien 2008–2009 aikana. Irakissa on kuitenkin edelleen näkyviä kapinallisryhmien ja rikollisten väkivaltaisuuksia, kuten pommi-iskuja.

Pohjois-Irakin autonomisen kurdialueen (KRG) turvallisuustilanne on vakaa. Etelä-Irakin yhdeksän shiialaisläänin turvallisuustilanne on ollut pitkään melko vakaa. Keski-Irakin kiisteltyjen alueiden tilanne on noussut Irakin sisäpolitiikassa keskeiseen asemaan. Syyt konfliktialttiiseen tilanteeseen ovat historiallisia, erityisesti Saddam Husseinin ajalta periytyviä kiistoja kyseisten alueiden demografiasta ja energiateollisuuden hallinnasta, erityisesti arabien ja kurdien välillä. Keski-Irakin Nineven, Salah al-Dinin, Kirkukin ja Dijalan läänien turvallisuustilanteen katsotaan näin ollen olevan tällä hetkellä epävakaa.

Hakija on esittänyt kansainvälisen suojelun perusteina erinäisiä uhan syitä, joita hän kertoo kokevansa kotikaupungissaan Bagdadissa. Hän kertoo joutuneensa salamurhayrityksen kohteeksi, veljensä siepatun ja itseään uhatun useaan otteeseen, kaikkeen tähän ollessa taustasyynä islamilaiseen sunnilaiseen uskonlahkoon kuuluminen sekä opiskelu teknisessä yliopistossa.

Hakija on kertonut, että osasy siihen, että hän on kohdannut kuvaamansa ongelmat shiamuslimien ääriyhmien taholta Bagdadissa, olisi hänen sunnimuslimiuskontonsa. Maatiedon mukaan Bagdadissa tapahtui varsinkin sunnien ja shiiojen välisen sisällissodan aikana erityisesti vuosina 2006–2007 niin shiia- kuin sunnimuslimejakin kohtaan useita järjestelmällisiä surmia. Näiden surmien "taustapaperina" oli usein listoja, joita kunkin korttelin korttelivastaavat laativat niistä sunneista ja shiioista, jotka haluttiin ajaa korttelista pois. Kyseisen laatuinen uskonnollinen väkivalta on kuitenkin viime vuosina Irakissa ja erityisesti Bagdadissa vähentynyt huomattavasti kaupungin lisääntyneen turvallisuuden ja eri uskonnollisten ja etnisten ryhmien alueellisen jakaantumisen seurauksena, väkivallan tekojen kohdistuessa nykyään enemmän hallinnon ja hallituksen rakennuksia kuin tiettyjä ihmisryhmiä kohtaan (*UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Iraqi Asylum-seekers, April 2009* ja *Migrationsverket: Utredningsresa till Bagdad 1/2009*).

Hakija ei ole kertonut olevansa kotialueellaan uskontonsa, yhteiskunnallisen tai poliittisen aktiivisuutensa kautta mitenkään profiloitunut henkilö. Näin ollen ei ole mitään erityistä syytä uskoa, että Bagdadin päätöksenteon hetkellä rauhoittuneessa tilanteessa mikään aseellinen ryhmä olisi hänestä kyseisten syiden perusteella kiinnostunut.

Sunnimuslimiuskontonsa lisäksi hakija on kertonut Bagdadissa kohtaamiensa ongelmien takana olevan hänen opiskelunsa teknisessä yliopistossa. Maahanmuuttoviraston tiedon mukaan bagdadilaisiin opiskelijoihin kohdistuneista iskuista ei ole vuosina 2006–2009 raportoitu, opiskelijoita kuitenkin on menehtynyt uutisoinnin mukaan ennemmin sattumanvaraisesti muita kohteita vastaan tehtyjen iskujen yhteydessä. Irakia koskevasta maatiedosta löytyy raportteja tiettyjä ammattiryhmiä, kuten opettajina tai professoreina yliopistoissa työskenteleviä ihmisiä kohtaan kohdistuvasta väkivallasta, jonka tarkoituksena on ilmeisesti vaikeuttaa Irakin kulttuurista, taloudellista ja demokraattista kehitystä. Lisäksi esimerkiksi akateemisesti koulutettujen ihmisten voidaan tiettyjen ryhmien silmissä nähdä olevan tuomassa länsimaisia ajatuksia Irakiin ja tukevan maassa olevia yhdysvaltalaisia joukkoja ja Irakin nykyhallitusta. Hakija on vasta neljännen vuosikurssin opiskelija, joka ei kertomansa mukaan ole opiskelijana profiloitunut kuin olemalla hyvä opiskelija. Ei ole uskottavaa, että Bagdadin nykyisessä parantuneessa turvallisuustilanteessa, jossa ääriyhmien toimintakin on vähentynyt, hakijaan itseensä henkilökohtaisista syistä kohdistuisi mitään sellaista mielenkiintoa, että hänellä olisi perustellusti aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi tai että häneen voisi kohdistua sellaista vaaraa, joka aiheuttaisi vakavaa haittaa.

Hakija ei lisäksi ole toiminut uskonnollisesti, poliittisesti tai yhteiskunnallisesti aktiivisesti kotimaassaan Irakissa. Hänellä ei kertomansa mukaan ole ollut ongelmia kotimaansa viranomaisten kanssa taikka näihin kytköksissä olevien tahojen kanssa. Häntä ei kertomansa perusteella voida perustellusti katsoa kotimaassaan uhkaavan myöskään kuolemanrangaistus tai teloitus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu tai rangaistus. Hakijaan ei ole kohdistunut mitään sellaista oikeudenloukkausta, jonka voitaisiin laadultaan ja toistuvuudeltaan katsoa olevan ulkomaalaislain tarkoittamaa vainoa. Hakija ei ole mitenkään perustellusti pystynyt osoittamaan, että mahdollinen isku pikkubussia kohtaan, jossa hän oli, olisi kohdennettu nimenomaan häntä vastaan tai että hän olisi kuvaamansa kaltaisessa tilanteessa loukkaantunut.

Kaikki edellä lausuttu huomioon ottaen Maahanmuuttovirasto katsoo, että hakijalla ei ole perustellusti aihetta pelätä joutuvansa kotimaassaan vainotuksi ulkomaalaislain 87 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla. Asiassa ei ole esitetty mitään merkittäviä perusteita uskoa, että hän joutuisi kotimaassaan todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa ulkomaalaislain 88 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Hakija on oman kertomansa ja aidoiksi todettujen henkilöllisyysasiakirjojen perusteella kotoisin Bagdadista. Hakijan ei näin ollen edellä esitetyn maatiedon perusteella voida katsoa olevan ulkomaalaislain 88 a §:n 1 momentissa tarkoitetun humanitaarisen suojelun tarpeessa kotimaansa turvallisuustilanteen perusteella.

Ulkomaalaislain 52 §:n mukaan Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään jatkuva oleskelulupa, jos oleskeluluvan epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta hänen terveydentilansa, Suomeen syntyneiden siteiden tai muun yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi, kun erityisesti otetaan huomioon olosuhteet, joihin hän joutuisi kotimaassaan, tai hänen haavoittuva asemansa. Maahanmuuttovirasto katsoo, että asiassa ei ole esitetty ulkomaalaislain 52 §:ssä tarkoitettuja perusteita oleskeluluvan myöntämiseksi.

Hakija ei ole esittänyt muitakaan ulkomaalaislaissa tarkoitettuja perusteita oleskeluluvan myöntämiseksi. Hakijan oleskelun jatkuminen Suomessa edellyttäisi oleskelulupaa, jota hänelle ei ole myönnetty. Ulkomaalaislain 148 §:n 2 momentin mukaan tämä on peruste ulkomaalaisen käännättämiselle. Maahanmuuttovirasto on käännättämisestä päättäessään ottanut huomioon päätöksen perusteena olevat seikat sekä asiaan muutoin vaikuttavat seikat ja olot kokonaisuudessaan.

Maahanmuuttovirasto on katsonut, että hakija voidaan käännättää kotimaahansa Irakiin ilman, että hän voi joutua siellä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa tarkoitetun epäinhimillisen kohtelun tai Suomen perustuslain 9 §:n 4 momentissa, ulkomaalaislain 87 §:n 1 momentissa, 88 §:n 1 momentissa tai 88 a §:n 1 momentissa tarkoitetun kohtelun kohteeksi tai että hänet voitaisiin lähettää sieltä sellaiselle alueelle.

Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus on hylännyt muutoksenhakijan vaatimuksen suullisen käsittelyn toimittamisesta.

Hallinto-oikeus on turvapaikan osalta hylännyt valituksen Maahanmuuttoviraston päätöksestä.

Hallinto-oikeus on kumonnut päätöksen muilta osin ja palauttanut asian virastolle uudelleen käsiteltäväksi todeten, että A:lle on myönnettävä oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

Valittaja on kotoisin Bagdadista. Hän on etniseltä taustaltaan arabi ja uskonnoltaan sunnimuslimi. Valittaja on kertonut hakevansa Suomesta kansainvälistä suojelua, koska häntä uhataan shiiamuslimien taholta. Valittaja opiskelee teknillisessä yliopistossa insinööriksi, mutta on pelon takia lykänyyt opintojaan neljännen vuoden jälkeen. Yliopisto sijaitsee shiiamuslimien asuttamalla alueella. Valittajan mukaan aseelliset shiiaryhmittymät valitsevat kohteekseen opiskelevia sunnimuslimeja ja opiskelijoita kuljettava minibussi on joutunut räjähdyskunnan kohteeksi. Lisäksi valittaja on saanut uhkauskirjeitä ja uhkaavan puhelinsoiton. Valittajan veli on siepattu lunnaiden saamiseksi. Valittajan mukaan hänen veljensä sieppaajat olivat myös vaatineet, että valittaja ei enää kävisi yliopistolla. Edelleen valittaja on turvapaikkapuhuttelussa kertonut, että hänen isällään on ollut ongelmia alueella toimivan sunniryhmittymän kanssa, koska tämä oli huomauttanut ryhmän jäsenille siitä, että he jättävät viereiselle tontille ruumiita.

Valitusta hallinto-oikeudessa käsiteltäessä valittaja on lisäselvityksenä ilmoittanut, että valittajan isä on ollut Irakissa Saddam Husseinin hallinnossa asunto- ja rakennusministeriössä korkeassa asemassa insinöörien johtajana ja Baath-puolueen hallituksen jäsen sekä saanut kunniamerkin ja todistuksen Saddam Husseinin lähipiiriin kuulumisesta. Lisäselvityksen mukaan myös valittajan isälle on lähetetty uhkauskirjeitä.

Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutettu (UNHCR) on kannanotossaan luokitellut erityisen riskin omaavia ryhmiä, joista yhtenä mainitaan entiset Baath-puolueen jäsenet ja puolueen kanssa yhteistyötä tehneet. Baath-puolueen jäseniin on kohdistunut oikeudenloukkauksia ja iskuja erityisesti vuoden 2005 vaalien jälkeen. Iskut ovat vähentyneet, osittain koska suuri osa entisiä Baath-puolueessa toimijoita on lähtenyt Irakista tai sijoittunut uudelleen nykyiseen hallintoon. Yksittäisiä iskuja saattaa silti tapahtua. Surmista on raportoitu myös vuosina 2008 ja 2009. (*UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Iraqi Asylum-seekers, April 2009.*) Valittajan isä on ollut Baath-puolueen jäsen ja tavanomaista korkeammassa asemassa asunto- ja rakennusministeriössä. Valittaja ei kuitenkaan ole tehnyt todennäköiseksi, että hänellä olisi isänsä toiminnan tai oman opiskelunsa vuoksi ulkomaalaislain 87 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla perustellusti aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi kotimaassaan.

Keski-Irakin alueiden, myös Bagdadin, turvallisuustilanteen kehitys on epävarmaa ja aseellisten ryhmittymien pommi-iskuja sekä väkivaltaisuuksia esiintyy edelleen. Vuoden 2009 aikana oli havaittavissa nousuja autopommi- ja itsemurhaiskujen lukumäärissä. Väkivaltaisuuudet ovat erityisesti keskittyneet muun muassa Bagdadiin. Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutettu (UNHCR) pitää muun muassa Bagdadista kotoisin olevia irakilaisia turvapaikanhakijoita kansainvälisen suojelun tarpeessa olevina. (*UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Iraqi Asylum-seekers, April 2009* ja *UK Home Office: Country of Origin Information Report Iraq, 10 December 2009.*)

Valittajan kotipaikkakunnan turvallisuustilanteesta saatujen selvitysten perusteella on esitetty merkittäviä perusteita uskoa hänen olevan vaarassa joutua Bagdadiin palautettuna kärsimään ulkomaalaislain 88 §:n 1 momentissa tarkoitettua mielivaltaisesta väkivallasta johtuvaa vakavaa haittaa. Valittajalle on näin ollen myönnettävä oleskelulupa toissijaisen suojelun tarpeen perusteella.

Hallinto-oikeuden soveltamat oikeusohjeet

Ulkomaalaislaki 52, 87, 87 a, 87 b, 88 ja 88 a §

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

1. *Maahanmuuttovirasto* on pyytänyt lupaa valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä ja vaatinut, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja Maahanmuuttoviraston päätös saatetaan voimaan. Toissijaisesti virasto on vaatinut asian palauttamista hallinto-oikeudelle uudelleen käsiteltäväksi.

Vaativustensa tueksi Maahanmuuttovirasto on lausunut muun ohessa seuraavaa:

Hallinto-oikeus on tulkinnut virheellisesti ulkomaalaislain 88 §:n 1 momenttia eikä ole perustellut riittävästi kantaansa toissijaisesta suojelusta. Käytetyn maatiedon osalta hallinto-oikeus on viitannut UNHCR:n ja UK Home Officen Irakia koskeviin raportteihin. Hallinto-oikeus ei kuitenkaan ole arvioinut maatiedon merkitystä aseellisen selkkauksen käsitettä määrittävien kriteerien kannalta. Hallinto-oikeuden päätöksessä ei ole puntaroitu konfliktin intensiteettiä tai järjestyneisyyttä sillä tavoin, että siitä ilmenisi, miksi ja miten ylipäänsä on päädytty johtopäätökseen aseellisesta selkkauksesta. Päätöksessä ei myöskään ole arvioitu toissijaisen suojelun edellytyksenä olevaa henkilökohtaisen vaaran käsitettä eikä sitä, minkä vuoksi tapauksessa olisi kysymys sellaisesta poikkeuksellisesta tilanteesta, ettei asianomaisen voitaisi edellyttää osoittavan näyttöä henkilökohtaisesta vaarasta. Hallinto-oikeus ei ole myöskään käyttänyt eri lähteistä hankittua ajantasaista maatietoa eikä arvioinut valittajan olosuhteita yksilöllisesti.

Asiassa on otettava huomioon Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.2.2009 (C-465/07, Elgafaji), joka koskee määritelmädirektiivin (2004/83/EY) 15 artiklan c alakohdan tulkintaa luettuna yhdessä 2 artiklan e alakohdan kanssa. Tuomiossa on päädytty tulkintaan, että henkilön ei tarvitse poikkeustapauksessa esittää näyttöä vakavasta henkilökohtaisesta vaarasta silloin, kun käynnissä olevalle aseelliselle selkkaukselle tyypillisen väkivallan aste saavuttaa niin korkean tason, että on merkittäviä perusteita uskoa palautetun siviilihenkilön joutuvan maahan palaamisensa vuoksi todelliseen vaaraan. Tuomiota ei kuitenkaan voi tulkita niin, että kansainvälistä suojelua hakevalla ei muissa tapauksissa olisi velvollisuutta osoittaa olevansa henkilökohtaisesti vaarassa.

Kun arvioidaan Bagdadissa vallitsevaa väkivallan astetta, on otettava huomioon myös mielivaltaista väkivaltaa hillitsevät tekijät. Tällaisia voivat olla muun muassa viranomaiset tai kansainväliset joukot.

Maahanmuuttoviraston käytettävissä olevien tietojen perusteella Bagdadin tilanne on merkittävästi rauhoittunut sunnien ja shiiojen vuosina 2006–2007 käymän sisällissodan jälkeen, ja monella tavalla on palattu sotaa edeltävään arkeen. Terroristien pommi-iskut kuitenkin lisääntyivät kesällä ja syksyllä 2009, ja joitakin vakavia pommi-iskuja oli myös keväällä 2010. Tiedot perustuvat YK:n turvallisuusneuvoston lausumiin Irakin parlamenttivaalien järjestämisestä ja sen jälkeisestä turvallisuustilanteesta, Suomen Yleisradion uutisraportteihin sekä Maahanmuuttoviraston kesäkuussa 2010 laaditussa Bagdadin nykytilanteen raportissa esitettyihin IOM:n (*International Organization for Migration*) arvioihin paluumuuttajien määristä. Tietoa Irakin oloista on hankittava luotettavista ja objektiivisista lähteistä. Olennaista on tietojen täsmällisyys, ajantasaisuus ja luotettavuus. UNHCR ei tarjoa tietoa Irakin oloista tai sen tarjoamat tiedot eivät ole ajantasaisia.

Eri lähteistä hankittu ajantasainen tieto Bagdadin alueen oloista ei tue käsitystä, jonka mukaan Bagdadissa olisi käynnissä ulkomaalaislain 88 a §:ssä tarkoitettu aseellinen selkkaus, joka voisi johtaa kenen tahansa alueella olevan henkilön joutumiseen oikeudenloukkausten kohteeksi taikka kärsimään lain 88 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua mielivaltaisesta väkivallasta johtuvaa vakavaa haittaa. Valittajan olisi tullut osoittaa henkilökohtainen peruste sille, että hän olisi todellisessa vaarassa kärsiä vakavaa haittaa ulkomaalaislain 88 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla.

2. A on pyytänyt lupaa valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä. Hän on vaatinut, että hallinto-oikeuden ja Maahanmuuttoviraston päätökset kumotaan ja asia palautetaan Maahanmuuttovirastolle turvapaikan myöntämistä varten. Hän on lisäksi vaatinut, että asiassa toimitetaan suullinen käsittely tai asia palautetaan hallinto-oikeudelle sellaisen pitämiseksi.

Vaatimustensa tueksi A on lausunut muun ohessa seuraavaa:

A:n isä on toiminut ministeriössä korkeassa asemassa ja ollut Baath-puolueen jäsen. Ennen pakenemistaan maasta hän oli itse saanut toistuvia uhkauksia. Muutamia päiviä ennen minibussiin kohdistunutta pommi-iskua, jossa hän loukkaantui, hän oli saanut koulukirjojensa väliin piilotetun uhkauslapun, jossa nostettiin esiin hänen sunnitaustansa ja häntä käskettiin lopettamaan opiskelu. Perheen asunnolle oli toimitettu useita uhkauskirjeitä ja hänen henkeään oli uhattu puhelimitse.

Muutoksenhakijan nuorempi veli oli kidnapattu 15.4.2008. Veli oli vapautettu pitkien neuvottelujen jälkeen. Ehtona vapautukselle oli muun muassa se, että muutoksenhakija luopuu opiskelustaan. Naamioitujen miesten hyökkäyksessä huhtikuussa 2010 muutoksenhakijan sisaren puoliso oli surmattu vierailullaan muutoksenhakijan kodissa muutoksenhakijan äidin ja sisaren sekä puolisojen lasten silmien edessä.

Muutoksenhakijalla on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa kotimaassaan vainotuksi tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen ja poliittisen mielipiteen johdosta ottaen huomioon myös hänen sunnitaustansa. Hän on ennen pakoaan joutunut toistuvasti vakavien uhkausten kohteeksi ja ollut hengenvaarassa minibussiin kohdistuneessa kranaatti-iskussa. Hänen veljensä sekä sisarensa puoliso ovat joutuneet väkivallan uhreiksi. Muutoksenhakijan perusteltu pelko johtuu tapahtumista, joita hän tai hänen kanssaan vastaavassa asemassa olevat ovat kohdanneet. Hänellä ei ole mahdollisuutta saada tehokasta suojelua kotimaassaan.

Maahanmuuttovirasto on antanut selityksen.

A on Maahanmuuttoviraston valituslupahakemuksen ja valituksen sekä Maahanmuuttoviraston selityksen johdosta todennut, että hallinto-oikeuden päätös on perustunut käsittelyn aikana esitettyyn selvitykseen Bagdadin heikosta turvallisuustilanteesta. Maahanmuuttovirasto ei ole kyennyt esittämään vakuuttavia perusteluja sille, miksi juuri Bagdadia ja sen hallintoaluetta kohdellaan UNHCR:n kannasta poiketen. Irakin viranomaiset ovat todenneet, että vuoden 2010 heinäkuussa kuoli 396 siviiliä, 89 poliisia ja 50 sotilasta. Kesäkuussa kuolonuhreja on ollut 284. Bagdad on luokiteltu yhdeksi Irakin vaarallisimmista hallintoalueista. Irakin turvallisuusjoukot eivät pysty suojelemaan kansalaisiaan ja ovat jopa olleet mukana aiheuttamassa iskuja. Irakin turvallisuustilanne on selkeästi huonontunut Maahanmuuttoviraston toukokuussa 2009 Irakista antaman linjauksen jälkeen.

Bagdadin turvallisuustilanteen huomioiden sinne palautettava henkilö on mielivaltaisen henkilökohtaisen väkivallan vaarassa pelkästään kyseisellä alueella oleskelunsa vuoksi Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen Elgafaji-tuomiossa (C-456/07) asetettujen linjausten mukaisesti. Lisäksi muutoksenhakijan kohdalla toteutuvat henkilökohtaisen vainon edellytykset, eikä ole perusteltua syytä olettaa, ettei vaino tai vakava haitta tulisi toistumaan. Maahanmuuttoviraston valitus on hylättävä, ja jollei muutoksenhakijalle myönnetä turvapaikkaa, hallinto-oikeuden päätös on pysyttävä.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus myöntää Maahanmuuttovirastolle ja A:lle valitusluvan ja tutkii asian.

Vaatus suullisen käsittelyn toimittamisesta hylätään.

Valitukset hylätään. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta.

Perustelut

Suullinen käsittely

Hallintolainkäyttölain 37 §:n 1 momentin mukaan asian selvittämiseksi toimitetaan tarvittaessa suullinen käsittely. Kun otetaan huomioon perusteet, joiden vuoksi A on pyytänyt suullisen käsittelyn toimittamista, selvitys, jota hän on ilmoittanut siinä esittävänsä, sekä asiakirjoista saatava selvitys, suullisen käsittelyn toimittaminen ei ole tarpeen asian selvittämiseksi.

Kansainvälinen suojelu

1. Ratkaistavana olevat kysymykset

Hallinto-oikeus on katsonut, että A:lle on myönnettävä oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella.

A:n valituksen johdosta on ratkaistava, täyttyvätkö hänen kohdallaan toissijaisen suojelun sijasta ulkomaalaislain 87 §:n 1 momentissa säädetyt turvapaikan antamisen edellytykset.

Maahanmuuttovirasto on puolestaan saattanut ratkaistavaksi, onko Keski-Irakissa ja etenkin Bagdadissa vallitsevaa turvallisuustilannetta pidettävä sellaisena, että oleskeluluvan myöntämisen edellytykset ulkomaalaislain 88 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetun toissijaisen suojelun perusteella täyttyvät muutoksenhakijan kohdalla.

Ratkaistavana oleva kysymys kansainvälisestä suojelusta sisältää oikeudellisen arvion lisäksi ennen muuta tosiseikkojen arviointia. Arvioinnissa on otettava yhtäältä huomioon kansainvälistä suojelua hakeneen henkilön aikaisemmat kokemukset kotimaassaan ja toisaalta ajankohtainen tieto maan turvallisuusoloista. Tähän nähden kysymyksessä on määrättyyn henkilöön sekä aikaan ja paikkaan sidottu arvio.

2. Sovellettavat säännökset ja määräykset taustoineen

2.1. Perus- ja ihmisoikeudet

Suomen perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Perustuslain 7 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti.

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan mukaan ketään ei saa kiduttaa, eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 2 artiklan mukaan jokaisella on oikeus elämään. Perusoikeuskirjan 18 artikla koskee oikeutta turvapaikkaan ja 19 artikla koskee suojaa palauttamis-, karkottamis- ja luovuttamistapauksissa.

2.2. Yhdistyneiden kansakuntien pakolaissopimus

Pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (SopS 77-78/1968) 1 artiklan A.2 kohdan mukaan "pakolaisella" tarkoitetaan jokaista henkilöä, jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskuntaluokkaan kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, oleskelee kotimaansa

ulkopuolella ja on kykenemätön tai sellaisen pelon johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan; tai joka olematta minkään maan kansalainen oleskelee entisen pysyvän asuinmaansa ulkopuolella ja on kykenemätön tai sanotun pelon vuoksi haluton palaamaan sinne.

2.3. Ulkomaalaislaki ja sen taustat

2.3.1. Määritelmädirektiivi

Euroopan unionin neuvoston kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä 29.4.2004 hyväksymän direktiivin (2004/83/EY, määritelmädirektiivi) 2 artiklan e alakohdan mukaan tarkoitetaan "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 - - - joka on kykenemätön tai sellaisen vaaran vuoksi haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun.

Direktiivin 15 artiklan mukaan vakavalla haitalla tarkoitetaan seuraavaa:

- - -

c) siviilihenkilön henkeä tai ruumiillista koskemattomuutta uhkaavaa vakavaa ja henkilökohtaista vaaraa, joka johtuu mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä. (ruotsiksi: *allvarligt och personligt hot mot en civilpersons liv eller lem på grund av urskillningslöst våld i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt* / englanniksi: *serious and individual threat to a civilian's life or person by reason of indiscriminate violence in situations of international or internal armed conflict*).

Direktiivin 16 artiklan 1 kohdan mukaan kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö lakkaa olemasta henkilö, joka voi saada toissijaista suojelua, jos toissijaisen suojelun myöntämiseen johtaneet olosuhteet ovat lakanneet olemasta tai muuttuneet siinä määrin, ettei suojelua enää tarvita. Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on 1 kohtaa soveltaessaan otettava huomioon, onko olosuhteiden muutos niin huomattava ja pysyvä, että henkilö, joka voi saada toissijaista suojelua, ei ole enää vaarassa joutua kärsimään vakavaa haittaa.

Määritelmädirektiivi on pantu kansallisesti täytäntöön ulkomaalaislain muutoksella 323/2009, joka on tullut voimaan 1.6.2009.

2.3.2. Ulkomaalaislain säännökset esitöineen

Ulkomaalaislain 3 §:n 13 kohdan mukaan laissa tarkoitetaan kansainvälisellä suojelulla pakolaisasemaa, toissijaista suojeluasemaa tai humanitaarisen suojelun perusteella myönnettävää oleskelulupaa.

Ulkomaalaislain 87 §:n 1 momentin mukaan Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle annetaan turvapaikka, jos hän oleskelee kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella sen johdosta, että hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa siellä vainotuksi alkuperän, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, ja jos hän pelkonsa vuoksi on haluton turvautumaan kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa suojeluun.

Ulkomaalaislain 88 §:n 1 momentin mukaan maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella, jos 87 §:n mukaiset edellytykset turvapaikan antamiseksi eivät täyty, mutta on esitetty merkittäviä perusteita uskoa, että jos ulkomaalainen palautetaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa, ja on kykenemätön tai sellaisen vaaran vuoksi haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun. Vakavalla haitalla

tarkoitetaan:

- 1) kuolemanrangaistusta ja teloitusta;
- 2) kidutusta tai muuta epäinhimillistä tai ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua tai rangaistusta;
- 3) mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä johtuvaa vakavaa ja henkilökohtaista vaaraa.

Samana pykälän 2 momentissa säädetään tilanteista, joissa oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella jätetään myöntämättä.

Ulkomaalaislain 88 a §:n 1 momentin mukaan maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella, jos 87 tai 88 §:n mukaisia edellytyksiä turvapaikan tai toissijaisen suojelun antamiselle ei ole, mutta hän ei voi palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa siellä tapahtuneen ympäristökatastrofin taikka siellä vallitsevan huonon turvallisuustilanteen vuoksi, joka voi johtua kansainvälisestä tai maan sisäisestä aseellisesta selkkauksesta tai vaikeasta ihmisoikeustilanteesta.

Ulkomaalaislakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 166/2007 vp) on toissijaista suojelua koskevan 88 §:n osalta todettu, että pykälää ehdotetaan täsmennettäväksi vastaamaan direktiivin 2 artiklan e kohdan ja 15 artiklan säännöksiä, ja pykälän otsikko ehdotetaan muutettavaksi pykälän sisältöä vastaavaksi. Lain yksityiskohtaisissa perusteluissa on lausuttu lisäksi seuraavaa:

"--- Pykälään ehdotetaan lisättäväksi myös epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava rangaistus perusteena toissijaisen suojelun antamiselle. Kidutuksen tai muun epäinhimillisen tai ihmisarvoa loukkaavan kohtelun on katsottu voimassa olevassa laissa sisältävän myös epäinhimillisen tai ihmisarvoa loukkaavan rangaistuksen, mutta lisäksi pykälää ehdotetaan täsmennettäväksi vastaamaan 15 artiklan b kohtaa.

Pykälää ehdotetaan täsmennettäväksi vastaamaan direktiivin 15 artiklan c kohtaa. Toissijaista suojelua myönnettäisiin ulkomaalaiselle, joka pystyy esittämään perusteita henkilökohtaiselle ja vakavalle vaaralle, joka johtuu mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä. Kansainvälisellä tai maan sisäisellä aseellisella selkkauksella ei tarkoiteta ainoastaan humanitaariseen oikeuteen liittyvissä Geneven sopimuksissa vuodelta 1949 ja niiden lisäpöytäkirjoissa vuodelta 1977 määriteltyjä aseellisia selkkauksia, vaan sillä voidaan tarkoittaa myös muuta aseellista väkivaltaa tai levottomuutta.

Direktiivin 4 artiklan 4 kohdan mukaisesti se, että hakija on jo joutunut kärsimään vakavaa haittaa tai että häntä on suoraan uhattu tällaisella haitalla, on vakava osoitus hakijan todellisesta vaarasta joutua kärsimään vakavaa haittaa, jollei ole perusteltua syytä olettaa, ettei tämä vakava haitta tule toistumaan."

Edellä mainitussa hallituksen esityksessä on lausuttu humanitaarisen suojelun osalta seuraavaa:

"Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi humanitaarista suojelua koskeva uusi 88 a §, jonka mukaan maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnettäisiin oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella, jos edellytyksiä turvapaikan tai toissijaisen suojelun antamiselle ei ole, mutta kotimaassa tai pysyvässä asuinmaassa vallitsevan tilanteen vuoksi palaaminen ei ole mahdollista. Kansainvälisen suojelun antaminen kotimaassa tai pysyvässä asuinmaassa vallitsevan tilanteen vuoksi sisältyy voimassa olevan lain 88 §:ään, mutta sen erottamista omaksi pykäläkseen ehdotetaan, jotta lain toissijaisen suojelun määritelmä vastaisi direktiivin määritelmää. Direktiivi ei estä jäsenvaltioita antamasta suojelua direktiivissä esitettyä laajemmin, vaan yhdenmukaisuutta edellytetään direktiivin keskeisten määritelmien osalta.

Ulkomaalaiselle myönnettäisiin oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella, kun hänen palaamisensa kotimaahan tai pysyvään asuinmaahan ei siellä vallitsevien levottomuuksien, huonon ihmisoikeus- tai turvallisuustilanteen, huonon humanitaarisen tilanteen tai vastaavien olosuhteiden vuoksi ole mahdollista. Kaikkia kyseeseen tulevia tilanteita ei ole mahdollista määritellä etukäteen.

Mahdollisen oikeudenloukkauksen kohteeksi joutumisen edellytyksenä ei ole suoranaisesti henkilöön itseensä liittyvä syy, vaan maan tilanne yleisesti voi johtaa kenen tahansa joutumiseen oikeudenloukkauksen kohteeksi. Humanitaarista suojelua voidaan antaa esimerkiksi ulkomaalaiselle, joka pelkän asuinseutunsa vuoksi uhkaa joutua erottelamattoman aseellisen väkivallan kohteeksi. Uhkana ei kuitenkaan voida pitää vain vaaran etäistä mahdollisuutta tilanteessa, jossa väkivaltaisuudet ja levottomuudet tapahtuvat maan muissa osissa.”

Eduskunnan hallintovaliokunta on mietinnössään (HaVM 26/2008 vp) todennut ehdotetun ulkomaalaislain 88 a §:n osalta, että valiokunnan ehdottamassa muodossa 88 a §:n soveltamisalaan kuuluvat ne voimassa olevan 88 §:n piiriin kuuluvat ulkomaalaiset, jotka eivät voi palata kotimaahansa aseellisen selkkauksen vuoksi, vaikka mielivaltaisesta väkivallasta johtuvan vaaran ei voida katsoa toissijaisen suojelun määritelmän edellyttämällä tavalla olevan henkilökohtainen. Tutkittaessa kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta tulee ensin arvioida hakijan kansainvälisen suojelun tarve 87 ja 88 §:n perusteella. Vasta tämän jälkeen tulee arvioidavaksi maassa vallitsevan yleisen tilanteen vaikutukset hakijaan, mikäli hänet palautettaisiin. Erona 88 §:ssä esitettyyn toissijaisen suojelun määritelmään on tällöin se, että mahdollisen oikeudenloukkauksen kohteeksi joutumisen edellytyksenä ei ole suoranaisesti henkilöön itseensä liittyvä syy, vaan aseellisen selkkauksen vuoksi maan tilanne yleisesti voi johtaa kenen tahansa joutumiseen oikeudenloukkauksen kohteeksi. Kyseessä voi esimerkiksi olla tilanne, joka on kokonaisuutena arvioiden aseellisen selkkauksen vuoksi epävakaa ja paikalliselle väestölle turvaton.

Ulkomaalaislain 88 b §:n mukaan edellä 87 §:n 1 momentissa tarkoitettu perusteltu aihe pelätä joutuvansa vainotuksi tai 88 §:n 1 momentissa tarkoitettu todellinen vaara joutua kärsimään vakavaa haittaa voi perustua kotimaasta tai pysyvästä asuinmaasta lähdön jälkeisiin tapahtumiin tai sellaisiin toimiin, joihin hakija on lähtönsä jälkeen osallistunut.

Ulkomaalaislain 88 c §:n mukaan vainoa harjoittavia tai vakavaa haittaa aiheuttavia toimijoita voivat olla --- 3) muut kuin valtiolliset toimijat, jos voidaan osoittaa, että 88 d §:n mukaiset suojelun tarjoajat ovat kykenemättömiä tai haluttomia tarjoamaan suojelua vainoa tai vakavaa haittaa vastaan.

Ulkomaalaislain 88 d §:n mukaan suojelun tarjoaja voi olla valtio tai valtiota tai huomattavaa osaa sen alueesta valvonnassaan pitävä kansainvälinen järjestö.

Ulkomaalaislain 88 e §:ssä säädetään sisäisen paon mahdollisuudesta. Säännöksen 1 momentin mukaan turvapaikka tai 88 ja 88 a §:ssä tarkoitettu oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä ulkomaalaiselle, jos hänellä ei ole jossain kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa osassa perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi tai todellista vaaraa joutua kärsimään vakavaa haittaa ja jos hänen voidaan kohtuullisesti edellyttää oleskelevan maan kyseisessä osassa. Säännöksen 2 momentin mukaan arvioitaessa, onko osa maata 1 momentin mukainen, huomiota on kiinnitettävä kyseisessä osassa vallitseviin yleisiin olosuhteisiin ja hakijan henkilökohtaisiin olosuhteisiin.

Ulkomaalaislain 107 §:n 2 momentin perusteella henkilön toissijainen suojeluasema lakkautetaan, jos toissijaisen suojeluaseman myöntämiseen johtaneet olosuhteet ovat lakanneet olemasta tai muuttuneet siinä määrin, ettei suojelua enää tarvita.

3. Määritelmädirektiiviä koskevia ratkaisuja

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa 17.2.2009 (C-465/07, Elgafaji vastaan Staatssecretaris van Justitie) tuomioistuin on ennakkoratkaisukysymyksen arvioinnissa lausunut muun ohella seuraavaa:

27 Aluksi on todettava, että kansallinen tuomioistuin haluaa saada tietoa direktiivin 15 artiklan c alakohdassa taatun suojelun ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa, sellaisena kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on sitä oikeuskäytännössään tulkinnut (ks. erityisesti asia NA v. Yhdistynyt kuningaskunta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen

tuomio 17.7.2008, 115–117 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen, ei vielä julkaistu teoksessa *Recueil des arrêts et décisions*), annetun suojelun välisestä suhteesta.

28 Tältä osin on korostettava, että vaikka Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklalla taattu perusoikeus kuuluu yhteisön oikeuden yleisiin periaatteisiin, joiden kunnioittamisen yhteisöjen tuomioistuin varmistaa, ja vaikka Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö otetaan huomioon tulkittaessa tämän oikeuden ulottuvuutta yhteisön oikeusjärjestyksessä, juuri direktiivin 15 artiklan b alakohta on kuitenkin se säännös, joka olennaisilta osin vastaa tätä 3 artiklaa. Direktiivin 15 artiklan c alakohta sen sijaan on säännös, jonka sisältö poikkeaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan sisällöstä ja jota on näin ollen tulkittava itsenäisesti ja siten, että samalla kunnioitetaan perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa.

29 Esitetyt kysymykset, joita on tarkasteltava yhdessä, liittyvät siis direktiivin 15 artiklan c alakohdan, kun sitä luetaan yhdessä direktiivin 2 artiklan e alakohdan kanssa, tulkintaan.

30 Kun otetaan huomioon nämä aluksi esitetyt huomautukset ja kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävänä olevan asian olosuhteet, ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen on katsottava kysyvän sitä, onko direktiivin 15 artiklan c alakohtaa, kun sitä luetaan yhdessä direktiivin 2 artiklan e alakohdan kanssa, tulkittava siten, että kyseessä on toissijaista suojelua hakevan henkilön henkeä tai ruumiillista koskemattomuutta uhkaava vakava ja henkilökohtainen vaara vasta silloin, kun kyseinen henkilö esittää näytön siitä, että vaara uhkaa erityisesti häntä hänen olosuhteiltaan ominaisten seikkojen takia. Jos vastaus on kieltävä, kyseinen tuomioistuin haluaa tietää, minkä kriteerin perusteella tällaisen vaaran olemassaolo voidaan katsoa toteennäytetyksi.

31 Näihin kysymyksiin vastaamiseksi on verrattava toisiinsa direktiivin 15 artiklassa määriteltyjä kolmenlaisia "vakavia haittoja", jotka muodostavat edellytykset, joiden on täytyttävä, jotta henkilöä voidaan pitää henkilönä, joka voi saada toissijaista suojelua, kun tämän direktiivin 2 artiklan e alakohdan mukaisesti on olemassa merkittäviä perusteita uskoa, että jos hakija palautetaan asianomaiseen maahan, hän joutuisi "todelliseen vaaraan kärsiä tällaista haittaa".

32 Tältä osin on huomautettava, että direktiivin 15 artiklan a ja b alakohdassa käytetyt ilmaisut "kuolemanrangaistus", "teloitus" ja "hakijan – – kokema kidutus tai epäinhimillinen tai halventava kohtelu tai rangaistus" kattavat tilanteita, joissa toissijaisen suojelun hakija joutuu juuri vaaraan kärsiä tiettyntyyppistä haittaa.

33 Sen sijaan haitta, joka on direktiivin 15 artiklan c alakohdassa määritelty ilmaisulla hakijan "henkeä tai ruumiillista koskemattomuutta uhkaava vakava ja henkilökohtainen vaara", kattaa yleisemmän haitan vaaran.

34 Sillä nimittäin tarkoitetaan laajemmin siviilihenkilön "henkeä tai ruumiillista koskemattomuutta uhkaavaa – – vaaraa" eikä tiettyjä väkivaltaisuuksia. Lisäksi tämä vaara kuuluu "kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen" muodostamaan yleiseen tilanteeseen. Lopuksi tämän vaaran aiheuttava väkivalta luokitellaan "mielivaltaiseksi", ja tämä termi merkitsee, että väkivalta voi ulottua henkilöihin riippumatta heidän henkilökohtaisista olosuhteistaan.

35 Tässä yhteydessä termin "henkilökohtainen" on ymmärrettävä kattavan haitat, jotka kohdistetaan 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.

36 Tätä tulkintaa, jolla voidaan varmistaa direktiivin 15 artiklan c alakohdalle oma soveltamisala, ei horjuta direktiivin 26 perustelukappaleen sanamuoto, jonka mukaan "vaarat, joille jonkin maan väestö tai väestön osa on yleisesti alttiina, eivät tavallisesti itsessään aiheuta henkilökohtaista uhkaa, joka täyttäisi vakavan haitan edellytykset".

37 On nimittäin niin, että vaikka tämä perustelukappale merkitsee, että pelkkä tietyn maan yleiseen tilanteeseen liittyvän vaaran objektiivinen toteaminen ei lähtökohtaisesti riitä osoittamaan toteen, että direktiivin 15 artiklan c alakohdassa asetetut edellytykset täyttyvät tietyn henkilön osalta, kyseisen perustelukappaleen sanamuodossa, kun siinä käytetään termiä "tavallisesti", viitataan kuitenkin siihen, että kyse voi olla poikkeuksellisesta tilanteesta, jolle on tyyppillistä niin korkea vaaran aste, että on olemassa merkittäviä perusteita uskoa, että vaara uhkaa henkilökohtaisesti juuri kyseistä henkilöä.

38 Tämän tilanteen poikkeuksellisuutta vahvistavaa myös se seikka, että kyseinen suojeleminen on toissijaista, ja direktiivin 15 artiklan rakenne, sillä tämän artiklan a ja b alakohdassa määritellyt haitat edellyttävät selvää henkilökohtaisuuden astetta. Vaikka on tosin totta, että kollektiivisilla seikoilla on tärkeä merkitys direktiivin 15 artiklan c alakohdan soveltamisessa siinä mielessä, että asianomainen henkilö kuuluu muiden henkilöiden tavoin kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä esiintyvän mielivaltaisen väkivallan potentiaalisten uhrien piiriin, tätä säännöstä on kuitenkin tulkittava systemaattisesti suhteessa kahteen muuhun direktiivin 15 artiklassa tarkoitettuun tilanteeseen nähden, ja sitä on näin ollen tulkittava siten, että otetaan henkilökohtaisuutta koskeva edellytys kiinteästi huomioon.

39 Tältä osin on täsmennettävä, että mitä paremmin hakija pystyy mahdollisesti näyttämään toteen, että vaara koskee juuri häntä hänen henkilökohtaisille olosuhteilleensa ominaisten seikkojen takia, sitä pienempää mielivaltaisen väkivallan astetta vaaditaan, jotta hän voisi saada toissijaista suojelema.

40 Sitä paitsi on lisättävä, että toissijaista suojelema koskevan hakemuksen direktiivin 4 artiklan 3 kohdassa säädetyn tapauskohtaisen arvioinnin yhteydessä voidaan ottaa huomioon muun muassa seuraavat seikat:
– mielivaltaisen väkivallan tilanteen maantieteellinen laajuus samoin kuin hakijan todellinen määränpää, jos hänet palautetaan asianomaiseen maahan, kuten direktiivin 8 artiklan 1 kohdasta ilmenee
– se, että on mahdollisesti olemassa direktiivin 4 artiklan 4 kohdassa mainitun kaltainen vakava osoitus todellisesta vaarasta, ja tämän osoituksen perusteella mielivaltaista väkivaltaa koskeva vaatimus, jonka täytyminen on edellytyksenä toissijaisen suojelemaan saamiselle, voi olla matalampi.

41 Pääasiassa on vielä korostettava, että vaikka direktiivin 15 artiklan c alakohta on pantu nimenomaisesti täytäntöön sisäisessä oikeusjärjestyksessä vasta kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetun oikeusriidan tosiseikkojen tapahtumisen jälkeen, kyseisen kansallisen tuomioistuimen on yrittävä tulkita kansallista oikeutta ja erityisesti -- tavalla, joka on sopusoinnussa direktiivin kanssa.

42 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on nimittäin niin, että kun kansallinen tuomioistuin soveltaa kansallista lainsäädäntöä, jota sitä on pyydetty tulkitsemaan, olipa kyse direktiiviä edeltävistä tai sen jälkeen annetuista säännöksistä, sen on tulkittava kansallista lainsäädäntöä mahdollisimman pitkälle direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti, jotta direktiivissä tarkoitettu tulos saavutettaisiin ja EY 249 artiklan kolmatta kohtaa noudatettaisiin (ks. erityisesti asia C-106/89, *Marleasing*, tuomio 13.11.1990, *Kok.*, s. I-4135, *Kok. Ep. X*, s. 599, 8 kohta ja asia C-188/07, *Commune de Mesquer*, tuomio 24.6.2008, 84 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

43 Edellä esitetyn perusteella esitettyihin kysymyksiin on vastattava niin, että direktiivin 15 artiklan c alakohtaa, kun sitä luetaan yhdessä saman direktiivin 2 artiklan e alakohdan kanssa, on tulkittava siten, että
– jotta kyseessä on toissijaista suojelema hakevan henkilön henkeä tai ruumiillista koskemattomuutta uhkaava vakava ja henkilökohtainen vaara, ei ole tarpeen, että

kyseinen henkilö esittää näytön siitä, että vaara koskee erityisesti häntä hänen henkilökohtaisille olosuhteille ominaisten seikkojen takia
– tällaisen vaaran olemassaolo voidaan poikkeuksellisesti katsoa toteen näytetyksi, 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, tällaiseen todelliseen vaaraan.

44 On vielä lisättävä, että direktiivin 15 artiklan c alakohdan, kun sitä luetaan yhdessä direktiivin 2 artiklan e alakohdan kanssa, edellä mainituista kohdista seuraava tulkinta on täysimääräisesti sopusoinnussa Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kyseisen sopimuksen 3 artiklaa koskevan oikeuskäytännön (ks. erityisesti em. asia NA v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomion 115–117 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) kanssa.

--

Euroopan unionin jäsenmaiden oikeuskäytännössä Elgafaji-tuomion tulkintaa suhteessa Irakiin on käsitelty muun ohessa englantilaisessa ratkaisussa *HM and Others (Article 15(c)) Iraq CG 2010 UKUT 331 (IAC)*, 8.–10.6.2010, *Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber)*.

Saksan ylimmän hallintotuomioistuimen ratkaisu 14.7.2009 (BVerwG10 C 9.08) käsittelee myös määritelmädirektiiviä ja toissijaista suojelua Bagdadista kotoisin olevan hakijan kohdalla. Ruotsalaisessa ratkaisussa MIG 2009:27 (*Migrationsöverdomstolen*) on käsitelty Elgafaji-tuomion merkitystä suhteessa erääseen muuhun maahan.

4. Maatietoutta Irakista

UNHCR toteaa huhtikuussa 2009 julkaisemissaan suuntaviivoissa irakilaiden turvapaikan hakijoiden suojelun tarpeen osalta kohdassa 12 muun ohessa, että se pitää edelleen kaikkia turvapaikanhakijoita kaikista viidestä keskisestä hallintoalueesta kansainvälisen suojelun tarpeessa olevina (*UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Iraqi Asylum-seekers*, www.refworld.org). Bagdad kuuluu mainittuihin alueisiin.

Kysymystä tiettyyn sosiaaliryhmään kuulumisesta käsitellään suuntaviivojen kappaleessa IV.A.2.b. Mahdollisina tällaisina ammattiryhminä mainitaan muun muassa akateemiset henkilöt. Toisaalta todetaan, että usein tällaiset henkilöt voivat joutua kohteeksi toimintansa tai poliittisten mielipiteidensä vuoksi.

UNHCR käsittelee sisäisen paon mahdollisuutta muun ohessa Bagdadista kotoisin olevien osalta suuntaviivojen kappaleessa IV.C.1. Se viittaa ensinnä vuodelta 2003 oleviin suuntaviivoihin, jotka koskevat sisäisen paon mahdollisuutta yleisesti. Tarkastelussa on otettava huomioon muun ohessa, onko uudelleen sijoittautuminen kohtuullista. Tähän vaikuttaa myös se, onko vaihtoehto mielekäs tulevaisuudessakin (kohdat 85–86). Irakin oloissa on keskeistä, onko henkilöllä sama etninen tai uskonnollinen tausta sekä heimo- ja perhesiteet alueella asuvien kanssa, sillä nämä antavat tietyn yhteisöllisen suojan sekä pääsyn palveluiden piiriin. Tämä koskee sekä kaupunkeja että maaseutua (kohta 95). UNHCR:n kokonaisarvio on, että sisäinen pako ei ole viiden keskisen hallintoalueen osalta mahdollinen eikä kohtuullinen vaihtoehto (kohta 110).

UNHCR on päivittänyt Irak-raporttia 2.5.2009 ja 28.7.2010. Sen lisäksi se on antanut tiedotteita Keski-Irakin ja myös Bagdadin tilanteesta 8.6.2010, 18.6.2010, 3.9.2010, 8.10.2010 sekä 19.10.2010.

Maahanmuuttovirasto on tehnyt Irakin osalta tilannearvion viimeksi 8.5.2009: Irakilaiden turvapaikanhakijoiden kansainvälisen suojelun tarve. Maahanmuuttovirasto on esittänyt tästä arviosta ilmenevät tiedot valituksensa tueksi, ja ne on selostettu edellä sivulla 2.

YK:n pääsihteeri on 26.11.2010 antanut YK:n turvallisuusneuvostolle raportin, joka koskee YK:n avustustehtävää Irakissa (*United Nations Assistance Mission for Iraq*). Raportissa käsitellään ensimmäisenä sitä, että Irakiin oli pitkään jatkuneiden neuvottelujen jälkeen saatu muodostettua hallitus, johon kuuluvat edustajat niistä ryhmistä, jotka olivat tulleet valituiksi parlamenttivaaleissa 7.3.2010. Raportin mukaan hallituksen muodostaminen on otettu myönteisesti vastaan kansainvälisessä yhteisössä sekä naapurimaissa. Raportissa tuodaan esille iskuja, joita on tapahtunut Bagdadissa lokakuussa 2010 pääosin kristittyjen asuttamalla alueella ja marraskuun alussa 2010 shiia-alueilla. Edelleen raportissa todetaan, että UNHCR rekisteröi kuukausittain alueella, pääosin Syyriassa, noin 2 000 uutta irakilaisista. Samaan aikaan Irakiin on syyskuussa 2010 palannut 1 300 pakolaista, joka oli matalin luku vuonna 2010. Syinä paluun hidastumiseen arvioitiin olevan väkivaltaisuuksien sekä työmahdollisuuksien ja julkisten palvelujen puute yhdistettynä hallituksen perustamisen viivästymiseen. Raportissa mainitaan myös, että samaan aikaan useat Euroopan maat ovat pakolla palauttaneet irakilaisia Irakiin vastoin UNHCR:n kantaa. Raportin kohdassa 36 todetaan, että Irakin turvallisuustilanne koskettaa edelleen siviiliväestöä, eniten terrorismin ja väkivaltaisten rikosten kautta. Raportissa arvioidaan, että Yhdysvaltain joukkojen vetäytymisellä tulee olemaan vaikutusta maan turvallisuustilanteeseen sekä lyhyellä että keskipitkällä aikavälillä.

Amnesty International on julkilausumassaan 10.11.2010 vedonnut eurooppalaisiin valtioihin, että ne lopettaisivat irakilaisten pakkopalautukset viiteen Keski-Irakin hallintoalueeseen ja muihin erityisen vaarallisiin alueisiin. Viimeaikaiset iskut, joissa on kuollut useita siviilejä, ovat jälleen osoittaneet kuinka vaaralliset olosuhteet vallitsevat Bagdadissa ja useilla muilla Irakin alueilla. Irakissa kuolee tai vammautuu edelleen satoja siviilejä kuukausittain siitä huolimatta, että uhriluvut ovat laskeneet vuoden 2008 jälkeen.

Ruotsin maahanmuuttovirasto (*Migrationsverket*) on 22.10.–24.11.2010 keskeyttänyt noin 200 irakilaisen käännättämisen. Ratkaisu liittyy Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ilmoitukseen siitä, että se tulee antamaan väliaikais määräyksen jokaisessa asiassa, jossa turvapaikanhakija on kääntynyt sen puoleen koskien käännättämistä Bagdadiin (www.migrationsverket.se/info/3202.html).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kirjaaja oli 5.11.2010 tuomioistuimen väliaikaisiin turvaamistoimiin liittyen tiedustellut UNHCR:n ajankohtaista kantaa pakolla toimitettuihin palautuksiin Irakiin. UNHCR on vastauksessaan 9.11.2010 todennut, että huhtikuussa 2009 otettu kanta on edelleen voimassa. UNHCR seuraa maan tilannetta ja päivittää suuntaviivat, kun tilanne on riittävästi muuttunut. UNHCR suosittelee edelleen, että valtiot pidättäytyisivät palauttamasta irakilaisia, jotka ovat kotoisin viidestä Keski-Irakin hallintoalueesta tai jotka kuuluvat erityisryhmiin eteläisillä hallintoalueilla ja Al-Anbarin alueella. (www.unhcr.org/refworld/country_LEGAL,,,IRQ,4562d8cf2_4cda5c362_0.html).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on 24.11.2010 ilmoittanut, että jatkossa se käsittelee edellä tarkoitetuilta alueilta olevien hakijoiden väliaikaisia turvaamistoimia koskevat pyynnöt ottaen huomioon hakijoiden yksilölliset olosuhteet.

5. Henkilökohtaisista olosuhteista esitettyä selvitystä

A on kertonut olevansa kotoisin synnyinkaupungistaan Bagdadista. Hän on etniseltä taustaltaan arabi ja uskonnoltaan sunnimuslimi. Hän on opiskellut neljä vuotta Bagdadin teknillisessä yliopistossa insinöörin tutkintoon johtavia opintoja. Muutoksenhakija on kertonut, että aseelliset shiaryhmittymät valitsevat kohteekseen opiskelevia sunnimuslimeja, ja opiskelijoita kuljettava minibussi oli joutunut räjähdeiskun kohteeksi. Hän on itse saanut vammoja räjähdyksessä. Hän oli saanut uhkauskirjeitä ja -soittoja. Muutoksenhakijan veli oli siepattu lunnaiden saamiseksi ja sieppaajat olivat myös vaatineet, että muutoksenhakija ei enää kävisi yliopistolla. Muutoksenhakijan mukaan maasta poistumisen jälkeen hänen kotiinsa tehdyn terrori-iskun seurauksensa hänen lankonsa oli surmattu.

Suomalaisen lääkärikeskuksen 30.10.2008 antaman lausunnon mukaan A:sta otetuissa röntgenkuvissa todettiin sirpaleita, jotka sopivat syntyneeksi kuvatulla tavalla ja vaikuttavat kranaatin sirpaleilta.

6. Arviointia

6.1. Turvapaikka

A:n etninen tausta tai uskonto eivät osoita, että hänellä olisi perusteltua aihetta pelätä joutuvansa niiden johdosta vainotuksi kotikaupungissaan Bagdadissa. Hänen opiskeluaan korkeakoulutasolla ei voida pitää ulkomaalaislain 87 §:n 1 momentissa tarkoitettuna kuulumisena tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään. Hänen henkilökohtaisista kokemuksistaan esitetyt seikat eivät muutenkaan osoita, että hän täyttäisi ulkomaalaislain 87 §:n 1 momentissa tarkoitettua turvapaikan myöntämisen edellytykset.

Edellä mainituilla perusteilla ja kun tältä osin otetaan huomioon korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset, asiassa saatu selvitys sekä hallinto-oikeuden päätöksen perustelut, hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei ole perusteita turvapaikan osalta.

6.2. Toissijainen suojelu

Toissijaisen suojelun tarpeen arvioinnissa vaikuttavat sekä kollektiiviset että henkilökohtaiset seikat. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on lausunut, että mitä paremmin hakija pystyy mahdollisesti näyttämään toteen, että vaara koskee juuri häntä hänen henkilökohtaisille olosuhteilleen ominaisten seikkojen takia, sitä pienempää mielivaltaisen väkivallan astetta vaaditaan, jotta hän voisi saada toissijaista suojelua.

Muutoksenhakijan lähipiirillä on henkilökohtaisia ja vakavia kokemuksia mielivaltaisesta väkivallasta. Nämä kokemukset eivät tosin vielä osoita, että mielivaltaisen väkivallan vaara koskisi juuri muutoksenhakijaa hänen henkilökohtaisille olosuhteilleen ominaisten seikkojen takia. Kokemukset on kuitenkin otettava huomioon, kun arvioidaan turvallisuustilannetta ja erityisesti, missä määrin Bagdadissa kiistatta tapahtuvat väkivallanteot saattavat kohdistua erottelemattomasti kehen tahansa.

Kun arvioidaan edellä kohdassa 4. selostettua ajankohtaista maatietoutta Bagdadin alueelta kokonaisuutena ja otetaan myös huomioon väkivaltaisuuksien luonne ja pitkä kesto sekä muutoksenhakijan turvapaikkapuhuttelusta ilmenevät seikat, A:n toissijaisen suojelun tarvetta ei ole aihetta arvioida toisin kuin hallinto-oikeus siitäkään huolimatta, että viime aikoina on raportoitu myönteistä kehitystä. Tähän nähden asiassa ei tule arvioitavaksi ulkomaalaislain 88 a §:n mukainen humanitaarinen suojelu.

Maan sisäiseen pakoon turvautuminen ei ole tämänhetkissä olosuhteissa mahdollinen tai kohtuullinen vaihtoehto, kun myös otetaan huomioon muutoksenhakijan henkilökohtaisista olosuhteista esitetty selvitys.

Kun otetaan huomioon asian luonne, ratkaisua tehtäessä on otettu huomioon kansainvälisten organisaatioiden ja muiden Euroopan unionin maiden viranomaisten ja tuomioistuinten kotisivuilta yleisesti saatavilla olevaa aineistoa kuulemismenettelyn jälkeisistäkin vaiheista.

Edellä mainituilla perusteilla ja kun otetaan huomioon korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, A:n kohdalla ei ole tällä hetkellä käytettävissä olevien tietojen valossa perusteita muuttaa hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta.

Asian ovat ratkaisseet hallintoneuvokset Anne E. Niemi, Sakari Vanhala, Riitta Mutikainen, Eija Siitari-Vanne ja Heikki Harjula. Asian esittelijä Kai Träskelin.