

GENERALINIO ADVOKATO
M. POIARES MADURO IŠVADA,
pateikta 2008 m. rugsėjo 9 d.¹

1. Ginčas, dėl kurio buvo pateiktas šis prašymas priimti prejudicinį sprendimą, suteikia Teisingumo Teismui galimybę, remiantis pabėgėlio statusu, konkrečiau paaiškinti papildomos apsaugos suteikimo trečiųjų šalių piliečiams pagal 2004 m. balandžio 29 d. Tarybos direktyvos 2004/83/EB dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo pabėgėliams ar asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, jų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio būtiniausių standartų (toliau – direktyva)² 15 straipsnį reikalavimus. Prašymas priimti prejudicinį sprendimą suformuluotas taip, kad Bendrijos teismo prašoma palyginti Bendrijos apsaugos ir 1950 m. lapkričio 4 d. Romoje pasirašytos Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių konvencijos (toliau – EŽTK) 3 straipsniu suteikiamos apsaugos apimtį. Šiuo klausimu skatinama grįžti prie santykių tarp dviejų teisės sistemų, kurių neturėtų būti vengiama siekiant sukurti Europos pagrindinių teisių, kaip antai teisę į prieglobstį, apsaugos erdvę. Dar svarbesnis yra pagrindinis šioje byloje kylantis klausimas dėl asmeniui gresiančio realaus pavojaus individualizavimo laipsnio, būtino, kad jis galėtų pasinaudoti pagal direktyvą suteikiama papildoma apsauga.

I — Pagrindinės bylos aplinkybės, teisinis pagrindas ir prejudiciniai klausimai

2. Ginčas, dėl kurio Teisingumo Teismui buvo pateikti prejudiciniai klausimai, kilo po to, kai *Staatssecretaris van Justitie* atsisakė patenkinti Irako piliečių M. ir N. Elgafaji prašymą leisti laikinai gyventi Nyderlanduose.

3. Atsakovė pagrindinėje byloje *Staatssecretaris van Justitie* 2006 m. gruodžio 20 d. sprendimą atsisakyti leisti laikinai apsigyventi motyvavo tuo, kad ieškovai pagrindinėje byloje nepakankamai įrodė jiems kilmės šalyje gresiantį realų pavojų patirti rimtą ir asmeninę grėsmę. Pirmiausia ji remiasi

¹ — Originalo kalba: prancūzų.

² — OL L 304, p. 12–33; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 7 t., p. 96–107.

2000 m. Nyderlandų įstatymo dėl užsieniečių statuso (Vreemdelingenwet 2000, toliau – 2000 m. Užsieniečių įstatymas) 29 straipsnio 1 dalies b ir d punktais ir jų aiškinimais.

d) kuriam grįžimas į savo kilmės šalį, (*Staatssecretaris van Justitie*) manymu, sukeltų didelių sunkumų, atsižvelgiant į bendrą tenykštę situaciją.“

4. Pagal 2000 m. Užsieniečių įstatymo 29 straipsnio 1 dalies b ir d punktus:

5. 2006 m. gruodžio 20 d. galiojusio 2000 m. Aplinkraščio dėl užsieniečių (Vreemdelingen-circulaire 2000) C1/4.3.1 punkte nustatyta:

„Laikiną leidimą gyventi pagal 28 straipsnį galima suteikti užsieniečiui:

<...>

b) kuris įtikinamai parodo, kad jis turi pakankamą pagrindą manyti, jog jį išsiuntus jam kiltų realus pavojus būti kankinamam, patirti nežmonišką arba žeminantį jo orumą elgesį arba būti taip baudžiamam;

„Pagal (2000 m. Užsieniečių įstatymo) 29 straipsnio 1 dalies b punktą leidžiama suteikti leidimą gyventi, jeigu užsienietis pateikė įtikinamų jam gresiančio realaus pavojaus, kad jį išsiuntus jis gali būti kankinamas, patirti nežmonišką arba žeminantį jo orumą elgesį arba būti taip baudžiamas, įrodymų.“ Aplinkraštyje pažymima, kad ši nuostata yra paremta EŽTK 3 straipsniu, numatančiu, kad „niekas negali būti kankinamas, su niekuo neturi būti žiauriai, nežmoniškai ar žeminant jo orumą elgiamasi, ar jis taip baudžiamas“. Išsiuntimas į šalį, kurioje kam nors gresia realus pavojus, kad su juo bus taip elgiamasi, pažeidžia minėtą straipsnį. Jeigu pateikiami įtikinami tokio realaus pavojaus įrodymai arba jeigu toks pavojus atsiranda, tai iš esmės yra pagrindas kompetentingoms Nyderlandų valdžios institucijoms suteikti laikiną leidimą gyventi (prašant prieglobsčio).

6. Ieškovai mano, kad jie pateikė įrodymą, jog tuo atveju, jei jie bus grąžinti į Iraką, jiems grės realus pavojus. Savo argumentams paremti jie nurodo su savo situacija susijusias faktines

<...>

aplinkybes, t. y. kad M. Elgafaji, musulmonas šiitas, maždaug dvejus metus dirbo britų organizacijoje *Janusian security*, užtikrinančioje tarnautojų pervežimo iš oro uosto į „žaliąją“ zoną saugumą. Toje pačioje organizacijoje dirbęs M. Elgafaji dėdė buvo milicijos nužudytas, tačiau jo mirties liudijime nurodyta, kad jis žuvo įvykus teroristiniam aktui. Po kelių dienų prie M. Elgafaji ir jo sutuoktinės musulmonės sunitės N. Elgafaji gyvenamojo būsto durų buvo pritvirtintas grasinantis laiškas „mirtis kolaborantams“. Po šių įvykių sutuoktiniai Elgafaji pateikė prieglobsčio prašymą Nyderlanduose, kur jau gyveno M. Elgafaji tėvas, motina ir seserys.

9. Iš tikrųjų direktyvos 2 straipsnio e punkte „papildomą apsaugą galintis gauti asmuo“ apibrėžiamas kaip „trečiosios šalies pilietis arba asmuo be pilietybės, kuris negali būti laikomas pabėgėliu, tačiau apie kurį pagrįstai galima manyti, kad jei jis būtų grąžintas į savo kilmės šalį, arba asmens be pilietybės atveju – į jo arba jos gyventą šalį, jam arba jai iškiltų realus pavojus patirti 15 straipsnyje apibrėžtus smurtinius veiksmus <...>“.

10. Pagal direktyvos 15 straipsnį „smurto veiksmus“ sudaro:

7. Vis dėlto *Staatssecretaris van Justitie* manė, kad ieškovų pagrindinėje byloje pateiktų dokumentų bei tai, kad nebuvo pateikta oficialių dokumentų, nepakako įrodyti jiems kilsiančios grėsmės tuo atveju, jei jie būtų išsiųsti į kilmės šalį, todėl jų situacija nepateko į 2000 m. Užsieniečių įstatymo 29 straipsnio 1 dalies b ir d punktų taikymo sritį.

a) mirties bausmė ar egzekucija; arba

b) prašytojo kankinimas, nežmoniškas ar žeminantis elgesys arba baudimas kilmės šalyje; arba

8. Ieškovai dėl šio sprendimo pateikė ieškinį, kuriame rėmėsi jiems taikytinu direktyvos 15 straipsnio c punktu, skaitomu kartu su 2 straipsnio e punktu.

c) rimta ir asmeninė grėsmė civilio gyvybei ar asmeniui dėl aklo smurto tarptautinio ar vidaus ginkluoto konflikto metu.

11. Ieškovai pastebi, kad 2000 m. Užsieniečių įstatymo 29 straipsnio 1 dalies b punkte beveik pažodžiui įtvirtinama tik 15 straipsnio b punkte numatyta hipotezė. Jie mano, kad 15 straipsnio c punkte numatyti smurto veiksmai skiriasi nuo ankstesnių ir kad ši hipotezė jiems taikytina, todėl šiuo pagrindu jų prieglobsčio prašymas turėjo arba galėjo būti patenkintas.

12. *Staatssecretaris van Justitie* šį pagrindą atmeta. Jos nuomone, įrodinėjimo pareiga yra tokia pati tiek pagal direktyvos 15 straipsnio b punktą, tiek pagal to paties straipsnio c punktą suteikiamos apsaugos atvejais. Atsakovė pabrėžia, jog pagal šias dvi nuostatas, kaip ir pagal 2000 m. Užsieniečių įstatymo 29 straipsnio 1 dalies b punktą, reikalaujama, kad prieglobsčio prašytojai pakankamai įrodytų rimtos ir asmeninės grėsmės pavojų, jei jie turėtų būti sugrąžinti į savo kilmės šalį. Kadangi prieglobsčio prašytojai nepateikė tokio įrodymo pagal 2000 m. Užsieniečių įstatymo 29 straipsnio 1 dalies b punktą, jie negali naudingai pasiremti direktyvos 15 straipsnio c punktu, pagal kurį reikalaujama tokių pačių įrodymų.

13. Priėmus šį sprendimą, ieškovai pateikė ieškinius *Rechtbank* (Nyderlandai). Šis teismas pateikia kitokį susijusių direktyvos nuostatų aiškinimą. Nacionalinis teismas konkrečiai mano, kad pagal direktyvos

15 straipsnio c punktą, kuriame atsižvelgiama į ginkluoto konflikto apsaugos prašytojų kilmės valstybėje buvimą, reikalaujamas mažesnis nei pagal direktyvos 15 straipsnio b punktą bei pagal ginčijamą nacionalinę nuostatą grėsmės individualizavimo laipsnis. Todėl apsaugos nuo rimtos ir asmeninės grėsmės prašantys asmenys gali lengviau pateikti įrodymą pagal direktyvos 15 straipsnio c punktą nei pagal 15 straipsnio b punktą. Tad *Rechtbank* panaikino 2006 m. gruodžio 20 d. sprendimus atmesti papildomos apsaugos prašymus, nes įrodinėjimo pareiga pagal direktyvos 15 straipsnio c punktą buvo prilyginta įrodymo pareigai pagal to paties straipsnio b punktą, perkeltą į 2000 m. Užsieniečių įstatymo 29 straipsnio 1 dalies b punktą. Šio teismo nuomone, Nyderlandų Teisingumo ministras turėjo išnagrinėti, ar nėra priežasčių prašytojams suteikti leidimą laikinai gyventi pagal 2000 m. Užsieniečių įstatymo 29 straipsnio 1 dalies d punktą dėl smurto veiksmų direktyvos 15 straipsnio c punkto prasme.

14. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas *Raad van State*, kuriam buvo pateiktas apeliacinis skundas, išdėstydamas atsakovės ir pirmosios instancijos teismo pozicijas, nurodė sunkumus aiškinant reikšmingas direktyvos nuostatas. Be to, direktyvos 15 straipsnio c punktas nebuvo perkeltas į Nyderlandų teisės aktus 2006 m. gruodžio 20 d., kai M. ir N. Elgafaji pateikė savo prašymus. Todėl siekdamas įvertinti, ar būtina šią nuostatą perkelti, *Raad van State* nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir Teisingumo Teismui pateikti šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar <...> direktyvos <...> 15 straipsnio c punktą reikia aiškinti taip, kad ši nuostata suteikia apsaugą tik tokioje situacijoje, kokioje taikomas ir [EŽTK] 3 straipsnis, kaip jį aiškina Europos žmogaus teisių teismas, ar vis dėlto ši nuostata suteikia papildomą arba kitokią apsaugą, palyginti su [EŽTK] 3 straipsniu?

2. Jeigu direktyvos 15 straipsnio <...> c punktas suteikia papildomą arba kitokią apsaugą, palyginti su [EŽTK] 3 straipsniu: kokie kriterijai taikytini tokiu atveju sprendžiant, ar asmeniui, kuris tvirtina, kad jam turi būti suteikiama papildoma apsauga, iš tikrųjų kyla pavojus patirti rimtą ir asmeninę grėsmę direktyvos 15 straipsnio c punkto kartu su 2 straipsnio e punktu prasme dėl aklo smurto?“

Antruoju klausimu prašoma apibrėžti papildomos apsaugos suteikimo kriterijus.

16. Kitaip tariant, Teisingumo Teismo prašoma pareikšti nuomonę dėl pagal direktyvos 15 straipsnio c punktą suteikiamos apsaugos apimties, palyginti su EŽTK 3 straipsniu suteikiamos apsaugos apimtimi. Šalys pastabas pateikė iš esmės šiuo klausimu. Vis dėlto visų pirma jose matyti skirtingas valstybių narių 3 straipsnio ir iš jo kildinamos Europos žmogaus teisių teismo praktikos aiškinimas. Šie nesutarimai visų pirma matyti iš to, kad net tarp valstybių narių, manančių, jog pagal direktyvos 15 straipsnio c punktą nesuteikiama papildoma pagal EŽTK teikiama apsauga, yra tokių, kurių nuomone, pagal Konvenciją suteikiama apsauga, atsižvelgiant į Strasbūro teismo praktiką, apima hipotezes, kitos valstybės narės nepriskiriamas direktyvos taikymo sričiai, teigdamos, jog pagal direktyvą suteikiama papildoma apsauga apsiriboja ta, kurią leidžiama suteikti pagal EŽTK.

II — Teisinė analizė

15. Pirmuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia sužinoti, ar pagal 15 straipsnio c punktą suteikiama papildoma, ar tokia pati apsauga, palyginti su EŽTK 3 straipsniu, kiek jis taikytinas prieglobsčio prašytojams.

17. Šie nesutarimai dėl EŽTK 3 straipsnio apimties iš tiesų susiję su diskusija dėl pagal Bendrijos teisę prieglobsčio prašytojams suteiktinos apsaugos apimties. Be to, prieš pateikiant siekiant atsakyti į prejudicinius klausimus pačią pagal Bendrijos teisę prieglobsčio prašytojams suteikiamos apsaugos teisinę analizę, atrodo, būtų naudinga atsižvelgus į šalių pateiktas pastabas sugrįžti prie nesutarimų dėl EŽTK 3 straipsnio reikšmės bei jo aiškinimo.

A — *Pastabos dėl EŽTK 3 straipsnio apimties ir jo reikšmės siekiant atsakyti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiame teismui*

reikia pažymėti, kad EŽTK 3 straipsnis nebuvo aiškinamas tiesiogiai, o Europos žmogaus teisių teismas šiuo metu šiam straipsniui suteikia platesnį turinį ir apimtį³. Be to, šio teksto aiškinimas plėtojamas ir todėl neturėtų būti sustabdytas. Šiomis aplinkybėmis ne Bendrijos teismui reikia aiškinti, ką reiškia Konvencijos 3 straipsnis.

18. Teisingumo Teismo prašoma ne tik palyginti susijusias EŽTK 3 straipsnio ir direktyvos 15 straipsnio taikymo sritis; svarbiausia, klausama, ar pagal direktyvą suteikiama apsauga apima tik situacijas, kai dėl konkrečių ar specifinių su asmeniu susijusių aplinkybių gali būti pažeistos jo ypač svarbios pagrindinės teisės, ar ir situacijas, kai asmeniui panašus pavojus gresia dėl bendros aklo smurto situacijos?

19. Esu įsitikinęs, kad atsakymas į šį klausimą gali būti pateiktas ne remiantis EŽTK 3 straipsniu, o direktyvos 15 straipsnio c punktu. Iš tikrųjų Bendrijos nuostatos, nesvarbu, kuri iš jų yra aptariama, aiškinamos savarankiškai ir negali kisti atsizvelgiant į Europos žmogaus teisių teismo norus ir (arba) jo praktikos raidą.

20. Be to, pridursime, kad dinamiškas Strasbūro teismo Konvencijos aiškinimas nuolat plėtojamas. Kalbant apie dinaminį aiškinimą,

21. Tačiau nereikėtų ignoruoti EŽTK reikšmės aiškinant mums svarbias Bendrijos nuostatas. Direktyva siekiama išplėtoti iš bendrų Bendrijos teisės principų, kylančių iš valstybėms narėms bendrų konstitucinių tradicijų ir EŽTK, be kita ko, įtvirtintų 2000 m. gruodžio 7 d. Nicoje paskelbtoje Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje (OL C 364, p. 1,)⁴, kildintiną pagrindinę teisę į prieglobstį. Kaip jau esu pažymėjęs ankstesnėje byloje, „nors minėta Chartija savaime negali būti pakankamas teisinis pagrindas atsirasti teisėms, kuriomis asmenys galėtų tiesiogiai remtis, vis dėlto ji nėra nereikšmingas kriterijus aiškinant ES 6 straipsnio 2 dalyje paminėtus žmogaus teisių apsaugos dokumentus. Šiuo požiūriu Chartijos funkcija gali būti dvejopa. Visų pirma ja remiantis galima daryti teisės buvimo prielaidą, ir tuomet tos teisės

3 — Pirmiausia žr. 1991 m. spalio 30 d. Europos žmogaus teisių teismo sprendimą *Vilvarajah ir kt. prieš Jungtinę Karalystę* (Peticijos Nr. 13163/87; 13164/87; 13165/87; 13447/87; 13448/87, 37 punktas).

4 — Direktyvos dešimtoje konstatuojamojoje dalyje nepamirštama priminti, kad „ši direktyva gerbia pagrindines teises ir laisvės principų, patvirtintų visų pirma Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje. Visų pirma ši direktyva siekia užtikrinti visišką pagarbą žmogaus orumui ir prieglobsčio prašytojų bei juos lydintų šeimos narių teisę į prieglobstį.“

buvimo patvirtinimo reikės ieškoti arba valstybėms narėms bendroje konstitucinėse tradicijose, arba EŽTK nuostatose. Antra, jei teisė yra pripažįstama pagrindine Bendrijos teisinėje sistemoje ginama teise, Chartija yra ypač naudingas dokumentas nustatant tos teisės turinį, taikymo sritį ir apimtį“⁵.

tačiau kartais jie taikytini toms pačioms faktinėms aplinkybėms. Šiomis aplinkybėmis svarbu, kad kiekviena egzistuojančia apsaugos sistema, nors ir išsaugant autonomiją, būtų siekiama suprasti, kaip kitos sistemos aiškina ir plėtoja tas pačias pagrindines teises ne tik tam, kad sumažėtų konfliktų galimybės, bet ir kad būtų įsijungta į neformalų Europos pagrindinių teisių apsaugos erdvės kūrimo procesą. Taip sukurta Europos erdvė iš esmės bus darinys iš įvairių atskirų skirtingų Europos lygiu egzistuojančių apsaugos sistemų.

22. Šiuo klausimu į Žmogaus teisių konvenciją Bendrijos teismo praktikoje atsižvelgiama dėl dviejų pagrindinių priežasčių. Visų pirma visų valstybių narių įsipareigojimas pagal Konvenciją šioms teisėms akivaizdžiai suteikia visoms valstybėms narėms bendrų vertybių, kurias visos valstybės narės būtinai norėtų išsaugoti ir į jas atsižvelgti Europos Sąjungos kontekste, statusą. Be to, pagrindinių teisių apsauga Bendrijos teisės sistemoje egzistuoja greta kitų Europos pagrindinių teisių apsaugos sistemų. Pastarąsias sudaro nacionalinių teisių sistemos ir pagal Europos žmogaus teisių konvenciją sukurtos sistemos. Žinoma, kiekvienu iš šių mechanizmų siekiama specifinių tikslų ir šie mechanizmai buvo sukurti atskirais teisiniais dokumentais,

23. Taip pat, nors Strasbūro teismo praktika nėra privalomas Bendrijos pagrindinių teisių aiškinimo šaltinis, vis dėlto ji yra šių teisių turinio ir apimtys Europos Sąjungoje nustatymo pradinis taškas. Be to, tai būtina tam, kad būtų galima užtikrinti, jog Sąjunga, pagrįsta pagarba žmogaus teisėms ir pagrindinėms laisvėms⁶, prisidėtų prie šių teisių apsaugos Europos erdvėje išplėtimo. Šiuo klausimu natūralu, jog Pagrindinių laisvių chartija, pripažindama, kad joje „nurodytų teisių, atitinkančių Žmogaus teisių ir pagrindinių

5 — Išvada byloje, kurioje 2007 m. birželio 26 d. buvo priimtas sprendimas *Ordre des barreaux francophones et germanophone ir kt.* (C-305/05, Rink. p. I-5305, 48 punktas).

6 — Žr. ES 6 straipsnio 1 ir 2 dalis.

laisvių apsaugos konvencijos garantuojamas teisės, esmė ir taikymo sritis yra tokia, kaip nustatyta toje Konvencijoje“⁷, priduria, kad „ši nuostata neklaido Sąjungos teisėje numatyti didesnę apsaugą“⁸.

24. Dėl visų šių priežasčių svarbu pažymėti, kad siekiama ne tiek nustatyti, ar direktyvoje numatyta papildoma apsauga yra daugmaž vienoda apsaugai, suteikiamai pagal Konvenciją, kiek apibrėžti jos turinį Bendrijoje, o šis tikslas niekaip neužkerta kelio galimybei atsižvelgti į iš EŽTK taikymo atsiradusią teismo praktiką.

B — *Direktyvos 15 straipsnio c punkto aiškinimas*

25. Aiškinti nėra lengva ir tai labai susiję su diskusijomis, todėl turėtų būti priskiriama menui, hermeneutikai. Vis dėlto retai būna, kad, remiantis panašiais argumentais, padaromos prieštaringos išvados ir dėl to prireikia grįžti prie pačios aiškinimo metodologijos.

7 — Chartijos 52 straipsnio 3 dalis. Taip pat pažymėtina, kad Chartijos 18 straipsnis skirtas teisei į prieglobstį ir ją patvirtina.

8 — Ten pat.

1. Panašiais argumentais pagrįstas prieštaringas aiškinimas

26. Stebina, kad siekdamas pagrįsti visiškai priešingą direktyvos 15 straipsnio c punkto aiškinimą abi šalys nurodo 25 ir 26 konstatuojamąsias dalis. Vienos šalies požiūriu, iš šių konstatuojamųjų dalių aišku, jog konkretaus ryšio tarp aklo smurto ir grėsmės civilio gyvybei ar asmeniui reikalavimas reiškia, kad prašytojas turi įrodyti, jog jis yra susijęs dėl konkrečių savo situacijos aplinkybių, o kitos šalies požiūriu šiomis konstatuojamosiomis dalimis siekiama paneigti reikalaujamą konkretų ryšį. Be to, kai kurie, tačiau nebūtinai tie, kurie mano, kad pagal direktyvos 15 straipsnio c punktą reikalaujamas konkretus ryšys turi būti silpnesnis nei reikalaujamas pagal EŽTK 3 straipsnį, mano, jog 15 straipsnio c punktas suteikia papildomą apsaugą, palyginti su EŽTK 3 straipsniu, nors, kitų nuomone, ji yra tolygi.

27. Pagal 25 konstatuojamąją dalį „<...> būtina nustatyti kriterijus, kuriais remiantis tarptautinės apsaugos prašytojai turėtų būti pripažįstami kaip galintys gauti papildomą apsaugą. Tokie kriterijai turėtų būti kildinami iš tarptautinių įsipareigojimų pagal žmogaus teisių dokumentus ir valstybėse narėse esamą praktiką“, jie pagrindžia 15 straipsnio c punkto žodinį aiškinimą, kuris, anot abiejų argumentavimo krypčių, iš esmės skiriasi. Šia prasme Nyderlandų ir Jungtinės Karalystės vyriausybės, remdamosi šia konstatuojamąja dalimi, daro išvadą, kad direktyvos 15 straipsnis, būtent jo c punktas, pagrįsti

EŽTK 3 straipsniu, pagal kurį, šių valstybių nuomone, teismo praktika patvirtina, jog reikalaujama stipraus konkretaus ryšio⁹. Jos mano, kad pagal šią konstatuojamąją dalį Bendrijos teisės aktų leidėjas tikrai nesiekė prieglobsčio teisės srityje valstybėms narėms užkrauti naujų įpareigojimų suteikti trečiųjų valstybių piliečiams platesnę apsaugą. Kartu jie sumenkina, net paneigia, nuorodą 25 konstatuojamojoje dalyje į kitus tarptautinius ir Europos žmogaus teisių apsaugos dokumentus bei valstybėse narėse esančią praktiką. Žinoma, valstybėse veikiančios apsaugos sistemos gerokai skiriasi, tačiau vienodumo nebuvimas neturėtų lemti to, kad nebūtų atsižvelgta į jų aiškinamąją reikšmę. Taip pat negali būti neatsižvelgta į tai, kad kai kurios valstybės narės savo teisės sistemose yra numačiusios didesnę nei pagal EŽTK 3 straipsnį reikalaujamą apsaugos lygį¹⁰. Švedijos vyriausybė būtent pabrėžia šią nuorodos 25 konstatuojamojoje dalyje į valstybėse narėse esančią praktiką reikšmę, kad padarytų išvadą: vadinasi, 15 straipsnio c punkte numatyta apsauga būtinai papildo numatytąją pagal 15 straipsnio a ir b punktus. Ji yra papildoma, palyginti su garantuojama pagal EŽTK ir būtent jo 3 straipsniu, kuris, beje, pažodžiui pakartojamas direktyvos 15 straipsnio b punkte.

direktyvos 26 konstatuojamąją dalį, pagal kurią „pavojai, paprastai gresiantys šalies gyventojams ar jų daliai, savaime nesukelia atskiros grėsmės, kuri galėtų būti kvalifikuojama kaip smurto veiksmai“, šią nuostatą taip pat aiškina skirtingai. Daugumos šalių nuomone, ši konstatuojamoji dalis prieglobsčio prašytojui būtinai numato pareigą įrodyti konkretaus ryšio buvimą, nes joje numatytas terminas „paprastai“ reiškia principą, kad pavojai, kurie paprastai gresia šalies gyventojams ar jų daliai, savaime nesukelia atskiros grėsmės. Todėl direktyva nesiekia apimti šio teksto 15 straipsnio c punkte numatytų kito smurto situacijų. Šiomis sąlygomis vien įrodymas, kad prieglobsčio prašytojui pavojus kyla dėl konkrečiai su jo situacija susijusių priežasčių, galėtų pateisinti papildomos apsaugos suteikimą. Tačiau Italija mano, kad terminas „paprastai“ reiškia, jog tam tikromis aplinkybėmis, t. y. išimtinėmis, „nepaprastomis“ aplinkybėmis, pavojai, kurie paprastai gresia šalies gyventojams ar jų daliai, gali būti pripažįstami „asmenine grėsme“. Todėl gali būti, kad pagal šį aiškinimą tokios išimtinės aplinkybės yra numatytos direktyvos 15 straipsnio c punkte.

28. Taip pat nors abi šalys, siekdamos pagrįsti 15 straipsnio c punkto aiškinimą, nurodo

9 — Žr. minėtą EŽTT sprendimą *Vilvarajah ir kt. prieš Jungtinę Karalystę*; sprendimą *Salah Sheekh prieš Nyderlandus* ir 2008 m. vasario 28 d. Sprendimą *Saadi prieš Italiją* (ieškinys Nr. 37201/06).

10 — Būtent žr. 2007 m. lapkričio mėn. JT vyriausiojo pabėgėlių reikalų komisaro tyrimą „Asylum in the European Union“. *A study of the implementation of the Qualification directive*, www.unhcr.org.

29. Taip direktyvos kilmė, atsižvelgiant į tai, ar pabrėžiamas pradiniu Komisijos siūlymu tiesiogiai numatytas asmeninės grėsmės reikalavimas, ar siekis perimti geriausias

nacionalines apsaugos sistemas, gali pagrįsti tiek vieną, tiek kitą aiškinimą.

30. Galiausiai reikia pripažinti, kad pats direktyvos 15 straipsnio c punkto tekstas abiem aiškintojų grupėms suteikia vienodas galimybes. Ši argumentų lygybė vis dėlto negali sukliudyti aiškinti taip, kad būtų garantuojama pagrindinė teisė į prieglobstį.

2. Aiškinimo metodologija

31. Žinoma, reikia pripažinti, kad šiomis aplinkybėmis aiškintojui lemta pabandyti sutaisyti tai, kas iš pirmo žvilgsnio atrodo nesutinkama. Taip pat jis turi vadovautis pirminiu teisės akto siekiamu tikslu. Kitaip tariant, jis turi aiškinti taip: pripažinti, jog 15 straipsnio c punktas visų pirma yra neatskiriamai susijęs su „aklo smurto“ sąvoka ir atsižvelgti į asmeninės grėsmės reikalavimą¹¹.

32. Todėl man atrodo, kad aiškinimas, jog 15 straipsnio c punktas apima bet kurią aklo smurto situaciją, paneigtų šią dvigubą aiškinimo sąlygą, kaip ir aiškinimas, jog „asmeninės grėsmės“ sąvoka reiškia grėsmę asmeniui dėl su juo susijusių konkrečių ar specifinių aplinkybių (arba su socialine grupe, kuriai jis priklauso) prieštarautų 15 straipsnio c punktui, kuriame būtent nustatyta, kad jis taikytinas aklo smurto situacijoms¹². Todėl, atsižvelgiant į šiuos aspektus, būtų nelogiška kartu su kai kuriomis valstybėmis narėmis manyti, kad 15 straipsnio c punktas nesuteikia papildomos apsaugos, palyginti su apsauga, suteikiama pagal 15 straipsnio a ir b punktus. Kaip galima suprasti, 15 straipsnio c punktas tik paaiškina galimybę gauti papildomą apsaugą esant a ir b punktuose numatytoms hipotezėms tokiose situacijose, kuriose taip pat būtų akla smurtaujama, jei a ir b punktai taikytini bendrai ir nepriklausomai nuo šių aklo smurto aplinkybių. Būtų absurdiška numatyti specialią taisyklę, paaiškinančią bendrą taisyklę suteikiamą apsaugą, pažymint, kad ši taisyklė taikytina ir tais atvejais, kai apsauga yra dar reikalingesnė.

33. Iš tikrųjų, kaip buvo pabrėžta, aiškinti 15 straipsnio c punktą reiškia, jog pirmiausia jį reikia sieti su direktyvos pirminiu tikslu ir pagrindine teise į prieglobstį. Šia nuostata siekiama asmeniui, esančiam situacijoje, kai

11 — Kai kurie autoriai apgailestauja dėl 15 straipsnio neaiškumo, nes „aklo smurto“ sąvoka jiems atrodo nesuderinama su „asmeninės grėsmės“ sąvoka; žr. J. McAdam „Complementary Protection in International Refugee Law“, p. 70.

12 — Šia prasme taip pat žr. Komisijos pastabas, kuriose pažymima, jog „(15 straipsnio) c punkto pridėtinė vertė, palyginti su b punktu, pasižymi tuo, kad šis (konkretus) ryšys reiškia ne tai, kad turimos omeny specialios smurto formos, kuriomis siekiama įvardyti atitinkamą asmenį, o tai, kad grėsmės individualizacija gali būti kildinama iš aplinkybių visumos“.

kyla pavojus, kad viena iš jo pagrindinių teisių (pavyzdžiui, teisė į gyvybę, teisė nebūti kankinamam...) gali būti pažeista, suteikti tarptautinę apsaugą. Taip pat direktyvoje nustatytas kriterijus pabėgėlio statusui arba papildomai apsaugai gauti turi būti suprantamas kaip instrumentas, leidžiantis įvertinti šio pavojaus ir pagrindinių teisių pažeidimų atsiradimo tikimybę. Todėl papildomai apsaugai gauti reikalaujamo konkretaus ryšio reikšmė ir pobūdis turi būti vertinami atsižvelgiant į šias aplinkybes.

34. Konkretaus ryšio reikalavimu iš tikrųjų siekiama nustatyti prezumpciją, kad asmens, kuriam pavojus kyla dėl su juo susijusių specifinių priežasčių arba todėl, kad jis priklauso tam tikrai grupei, pagrindinės teisės bus pažeistos. Be to, su šiuo individualizavimu arba su priklausymu tam tikrai grupei neatskiriamai susijusi ir jai būdinga diskriminacija apsunkina pagrindinių teisių pažeidimą. Sunku paneigti, jog vadovaujantis panašia logika galima daryti prielaidą dėl aplinkybių, kuriomis pagrindinės teisės iš esmės gali būti pažeidžiamos visiškai nediskriminuojant, buvimo. Pastarąją prielaidą ir daroma nuoroda į situacijas, kurias siekiama apimti 15 straipsniu, arba, konkrečiau kalbant, 15 straipsnio c punktu, t. y. tokio didelio masto aklo smurto situacijos, kad tam tikrais atvejais bet kuriam į šią smurto zoną patekusiam asmeniui arba jo gyvybei iškiltų pavojus patirti rimtą grėsmę. Šis pavojus, jei reiktų jį įvertinti, iš tikrųjų tolygus pavojui, kurį patiria asmenys, kuriems gali būti

suteiktas pabėgėlio statusas arba kuriems gali būti taikomi 15 straipsnio a ar b punktai.

35. Šiomis aplinkybėmis „asmeninės“ grėsmės sąlyga yra visiškai pagrįsta. Šiuo reikalavimu siekiama pabrėžti, kad aklas smurtas turi būti toks, jog prieglobsčio prašytojui būtinai kiltų galima rimta grėsmė. Atsiranda būtinybė atskirti didelį asmeninio pavojaus laipsnį nuo pavojaus dėl asmeninei situacijai būdingų priežasčių. Iš tikrųjų, nors asmeniui nebūtų grasinama dėl asmeninei situacijai būdingų priežasčių, jis vis tiek būtų konkrečiai susijęs, jei dėl aklo smurto gerokai padidėtų pavojus, kad bus rimtai pakenkta jo asmeniui ar gyvybei, kitaip tariant, jo pagrindinėms teisėms.

36. Kad konkrečiau atsakyčiau į pateiktą antrąjį klausimą, būtent dėl prieglobsčio prašytojui nustatytinos įrodinėjimo pareigos, reiktų pažymėti, kad įrodinėjimo pareiga reikalaujama konkretaus ryšio atžvilgiu asmeniui, žinoma, yra ne tokia svarbi pagal 15 straipsnio c punktą kaip pagal 15 straipsnio a ir b punktus. Vis dėlto įrodinėjimo pareiga svarbesnė įrodinėjant aklą smurtą, kuris turi būti bendras (ta prasme, nediskriminacinis) ir tokio didelio masto, jog sukuriami stipri prezumpcija, kad aptariamam asmeniui bus

pakenkta. Primintina, kad pagal direktyvos 26 konstatuojamosios dalies tekstą šis smurtas viršija pavojus, kurie paprastai gresia šalies gyventojams ar jų daliai.

37. Iš esmės šie du aspektai gali būti glaudžiai susiję: juo labiau asmuo yra konkrečiai susijęs (pavyzdžiui, dėl priklausymo tam tikrai socialinei grupei), juo mažiau reikės įrodyti, kad savo šalyje ar teritorijos dalyje jis susiduria su tokio didelio masto aklu smurtu, jog kyla realus pavojus, kad asmeniškai nuo jo nukentės. Taip pat juo asmuo mažiau gebės įrodyti, kad yra konkrečiai susijęs, juo rimtesnio ir mažiau diskriminacinio pobūdžio smurto atvejų reikės pateikti, kad jam būtų suteikta prašoma papildoma apsauga.

38. Galiausiai tik toks aiškinimas leidžia pasiekti direktyvos pirminį tikslą. Kitaip aiškinti direktyvą reikėtų nepagrįstai diskriminuoti prieglobsčio prašytojus jiems suteiktinos apsaugos atžvilgiu. Galima būtų prieiti absurdišką išvadą, kad juo didesnis būtų aklas smurtas ir juo daugiau asmenų ar jų gyvybių kiltų grėsmė, juo Bendrijos apsauga būtų mažiau reikšminga. Iš tikrųjų, nors konkretus ryšys turėtų būti suprantamas, jog reikalaujama, kad asmeniui būtų grasinama dėl su jo asmenine situacija susijusių priežasčių, net ir tokiomis aplinkybėmis, kai aklas smurtas būtų tokio didelio masto, kad iš tam tikros teritorijos atvykusių asmenų patirtas asmeninis pavojus būtų didesnis nei prašančiųjų pabė-

gėlio statuso, ginami bus vien pastarieji, nors jie būtų atvykę iš teritorijos, kurioje jų pagrindinių teisių pažeidimai nėra tokie esminiai, o smurtas – toks „aklas“. Kitaip tariant, pagal direktyvą suteikiama apsauga priklausytų nuo to, ar asmuo yra, ar nėra diskriminuojamas pagrindinių teisių atžvilgiu, o ne nuo jo pagrindinėms teisėms kylančios grėsmės laipsnio. Tai reikėtų teigti, kad vienintelis pabėgėlio statuso tikslas yra apsaugoti diskriminuojamus asmenis kai kurių jų pagrindinių teisių atžvilgiu, o ne kitus asmenis, kurių tokios pačios pagrindinės teisės pažeidžiamos panašiai ar gal net rimčiau, nes šie pažeidimai yra įprasti.

39. Galiausiai pažymėtina, kad naujausia Europos žmogaus teisių teismo praktika¹³, pagal kurią asmuo dėl aklo smurto gali pasinaudoti tarptautine apsauga, jei įrodo, jog yra konkrečiai susijęs dėl asmeninių priežasčių, reikšminga ne papildomos apsaugos, o pabėgėlio statuso suteikimo klausimui. Be to, šis teismas siekia išplėsti pagal EŽTK 3 straipsnį suteikiamą apsaugą asmenims, kuriems gresia kankinimai, nežmoniškas arba žeminantis jų orumą elgesys. Todėl atrodo, kad siekis apriboti prieglobsčio prašytojų tarptautinę apsaugą ne tik pažeistų Strasbūro teismo praktiką,

13 — Minėto sprendimo *Salah Sheekh prieš Nyderlandus* 148 punktas.

bet ir sudarytų sunkumų reikalavimus, realiai taikytinus tik prašymams suteikti pabėgėlio statusą, priskirti vien EŽTK 3 straipsnio, o kartais ir 2 straipsnio taikymo sričiai.

Nacionaliniams teismams priklauso įsitikinti, ar šios sąlygos įgyvendintos konkrečiu atveju.

40. Todėl direktyvos 15 straipsnio c punktas turi būti aiškinamas kaip suteikiantis papildomą apsaugą, jei atitinkamas asmuo įrodo, kad vykstančio tarptautinio ar ginkluoto konflikto atveju jo gyvybei ar asmeniui kyla realus pavojus patirti tokio didelio masto aklą smurtą, jog šiam asmeniui kyla rimta grėsmė.

41. Be to, įrodinėjimo pareigos atžvilgiu tai reiškia, kad konkretų grėsmės pobūdį direktyvos 15 straipsnio c punkto atveju reikia įrodinėti mažiau nei to paties straipsnio a ir b punktų atvejais. Vis dėlto turi būti įrodyta, kad smurto mastas yra toks, jog nelieka jokių abejonių dėl nediskriminacinio ir rimto papildomos apsaugos prašytojo patiriamą smurto.

III — Išvada

42. Į pateiktus prejudicinius klausimus reikėtų atsakyti, kad:

- „1. 2004 m. balandžio 29 d. Tarybos direktyvos 2004/83/EB dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo pabėgėliams ar asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, jų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio būtiniausių standartų 15 straipsnio c punktas turi būti aiškinamas kaip suteikiantis papildomą apsaugą, jei atitinkamas asmuo įrodo, kad vykstančio tarptautinio ar ginkluoto konflikto atveju jo gyvybei ar asmeniui kyla realus pavojus dėl tokio didelio masto

aklo smurto, jog šiam asmeniui kyla rimta grėsmė. Nacionaliniams teismams priklauso įsitikinti, ar šios sąlygos įgyvendintos konkrečiu atveju.“

2. Be to, įrodinėjimo pareigos atžvilgiu tai reiškia, kad konkretų grėsmės pobūdį direktyvos 15 straipsnio c punkto atveju reikia įrodinėti mažiau nei to paties straipsnio a ir b punktų atvejais. Vis dėlto turi būti įrodyta, kad smurto mastas yra toks, jog nelieka jokių abejonių dėl nediskriminacinio ir rimto papildomos apsaugos prašytojo patiriamo smurto.