Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTA PRĪTA PIKAMĒES [*PRIIT PIKAMÄE*]
SECINĀJUMI,
sniegti 2021. gada 11. februārī[1]

Lieta C-901/19

CF,
DN
pret
Bundesrepublik Deutschland

(*Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg* (Bādenes-Virtembergas federālās zemes Augstākā administratīvā tiesa, Vācija) lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu)

Direktīva 2011/95/ES – Obligātie standarti bēgļa statusa vai alternatīvās aizsardzības statusa piešķiršanai – Persona, kurai var piešķirt alternatīvās aizsardzības statusu – 2. panta f) punkts – Reāls risks ciest būtisku kaitējumu – 15. panta c) punkts – Smagi un individuāli draudi civiliedzīvotāja dzīvībai vai veselībai plaši izplatītas vardarbības dēļ iekšēju vai starptautisku bruņotu konfliktu gadījumā – Plaši izplatītas vardarbības pakāpes novērtējums

1. Kā izmērīt plaši izplatītas vardarbības pakāpi bruņota konflikta gadījumā, izskatot alternatīvās aizsardzības pieteikumu, kas pamatots ar Direktīvas 2011/95/ES[2] 15. panta c) punktu? Vai šādas aizsardzības saņemšana var būt atkarīga no tā, vai ir izpildīts iepriekšējs kvantitatīvs kritērijs attiecībā uz minimālo ievainoto vai mirušo upuru skaitu kaujas zonā salīdzinājumā ar šajā vietā klātesošo iedzīvotāju skaitu, vai arī *ab initio* ir jāveic gan kvantitatīvi, gan kvalitatīvi visaptverošs visu šo bruņoto konfliktu raksturojošo aspektu novērtējums?

2. Tādi ir šajā lietā uzdotie jautājumi, kas dod Tiesai iespēju precizēt savu judikatūru, kura pieņemta saskaņā ar Direktīvu 2004/83/EK[3].

[1] Oriģinālvaloda – franču.

[2] Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (2011. gada 13. decembris) par standartiem, lai trešo valstu valstspiederīgos vai bezvalstniekus kvalificētu kā starptautiskās aizsardzības saņēmējus, par bēgļu vai personu, kas tiesīgas saņemt alternatīvo aizsardzību, vienotu statusu un par piešķirtās aizsardzības saturu (OV 2011, L 337, 9. lpp.).

[3] Padomes Direktīva (2004. gada 29. aprīlis) par obligātajiem standartiem, lai kvalificētu trešo valstu valstspiederīgos vai bezvalstniekus kā bēgļus vai kā personas, kam citādi nepieciešama starptautiska aizsardzība, šādu personu statusu un piešķirtās aizsardzības saturu (OV 2004, L 304, 12. lpp.).

I. Atbilstošās tiesību normas

A. Savienības tiesības

3. Direktīvas 2011/95 2. pantā "Definīcijas" ir paredzēts:

"Šajā direktīvā piemēro šādas definīcijas:

a) "starptautiskā aizsardzība" ir bēgļa un alternatīvās aizsardzības statuss, kā noteikts e) un g) [punktā];

b) "starptautiskās aizsardzības saņēmējs" ir persona, kurai ir piešķirts bēgļa statuss vai alternatīvās aizsardzības statuss, kā noteikts e) un g) [punktā];

[..]

f) "persona, kas tiesīga saņemt alternatīvo aizsardzību" ir trešās valsts valstspiederīgais vai bezvalstnieks, ko nevar kvalificēt kā bēgli, bet attiecībā uz kuru ir sniegts pietiekams pamatojums, lai uzskatītu, ka attiecīgā persona, ja tā atgrieztos savā izcelsmes valstī, vai ja bezvalstnieks atgrieztos savas agrākās pastāvīgās dzīvesvietas valstī, tam draudētu reāls risks ciest būtisku kaitējumu, kā noteikts 15. pantā, un uz kuru neattiecas 17. panta 1. un 2. punkts, un kas nevar vai šāda riska dēļ nevēlas pieņemt minētās valsts aizsardzību;

[..]."

4. Šīs direktīvas 4. pantā "Faktu un apstākļu novērtēšana" tostarp ir noteikts:

"1. Dalībvalstis var uzskatīt par pieteikuma iesniedzēja pienākumu pēc iespējas ātrāk iesniegt visas sastāvdaļas, kas nepieciešamas, lai pamatotu starptautiskās aizsardzības pieteikumu. Dalībvalsts pienākums ir, sadarbojoties ar pieteikuma iesniedzēju, novērtēt attiecīgās pieteikuma sastāvdaļas.

[..]

3. Starptautiskās aizsardzības pieteikuma novērtējums jāveic individuāli par katru pieteikuma iesniedzēju un, to darot, jāņem vērā:

a) visi būtiskie fakti, kas attiecas uz izcelsmes valsti laikā, kad tiek pieņemts lēmums par pieteikumu [..];

b) attiecīgie paziņojumi un dokumentācija, ko iesniedzis pieteikuma iesniedzējs, tostarp informācija par to, vai pieteikuma iesniedzējs bijis vai var tikt pakļauts vajāšanai vai būtiskam kaitējumam;

c) pieteikuma iesniedzēja individuālais stāvoklis un personīgie apstākļi, tostarp tādi faktori kā izcelsme, dzimums un vecums, lai, pamatojoties uz pieteikuma iesniedzēja personīgajiem apstākļiem, novērtētu, vai darbības, ar kādām pieteikuma iesniedzējam bija jāsaskaras vai ar kādām tam var nākties saskarties, būtu uzskatāmas par vajāšanu vai būtisku kaitējumu;

[..].

4. Fakts, ka pieteikuma iesniedzējs jau bijis pakļauts vajāšanai vai būtiskam kaitējumam vai tiešiem šādas vajāšanas vai šāda kaitējuma draudiem, ir nopietna norāde uz pieteikuma iesniedzēja pamatotajām bailēm no vajāšanas vai uz reālu risku ciest būtisku kaitējumu, ja vien nav dibinātu iemeslu uzskatīt, ka šāda vajāšana vai būtisks kaitējums netiks atkārtoti.

[..]"

5. Saskaņā ar minētās direktīvas 15. pantu:

"Būtisku kaitējumu veido:

a) nāves sods vai eksekūcija; vai

b) pieteikuma iesniedzēja spīdzināšana vai necilvēcīga pazemojoša izturēšanās pret viņu, vai necilvēcīga vai pazemojoša sodīšana izcelsmes valstī; vai

c) smagi un individuāli draudi civiliedzīvotāja dzīvībai vai veselībai plaši izplatītas vardarbības dēļ starptautisku vai iekšēju bruņotu konfliktu gadījumā."

B. Vācijas tiesības

6. Direktīva 2011/95 Vācijas tiesībās ir transponēta ar *Asylgesetz* (Likums par patvēruma tiesībām, *BGBl*. I, 1798. lpp.; turpmāk tekstā – "*AsylG*").

7. *AsylG* 4. panta 1. un 3. punktā, kuros transponēts Direktīvas 2011/95 2. un 15. pants, ir definēti alternatīvās aizsardzības piešķiršanas nosacījumi. Šajā tiesību normā ir teikts:

"(1) Ārvalstnieks var saņemt alternatīvo aizsardzību, ja viņš ir sniedzis pietiekamu pamatojumu, lai uzskatītu, ka izcelsmes valstī viņam pastāv būtiska kaitējuma risks. Par būtisku kaitējumu uzskata:

1. nāves soda piespriešanu vai izpildi,

2. spīdzināšanu vai necilvēcīgu vai pazemojošu izturēšanos, vai sodus, vai

3. smagus un individuālus draudus personas dzīvībai vai neaizskaramībai plaši izplatītas vardarbības dēļ starptautisku vai iekšēju bruņotu konfliktu gadījumā.

[..]"

II. Pamatlieta un prejudiciālie jautājumi

8. No iesniedzējtiesas nolēmuma izriet, ka prasītāji pamatlietā ir divi Nangarhāras provinces (Afganistāna) afgāņu civiliedzīvotāji, kuru patvēruma pieteikumus ir noraidījusi *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* (Federālā migrācijas un bēgļu pārvalde). Karlsrūes un Freiburgas administratīvajās tiesās celtās prasības arī nav apmierinātas. Apelācijas instancē, kas ir *Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg* (Bādenes-Virtembergas federālās zemes Augstākā administratīvā tiesa, Vācija), prasītāji, tā kā viņiem nav piešķirts bēgļa statuss, ir lūguši piešķirt alternatīvo aizsardzību saskaņā ar *AsylG* 4. pantu.

9. Šajā kontekstā šī tiesa vēlas saņemt vairāk skaidrojumu par Savienības tiesībās piemērojamajiem kritērijiem alternatīvās aizsardzības piešķiršanai gadījumos, kad konfliktu izraisītas plaši izplatītas vardarbības dēļ cieš civiliedzīvotāji, kas minēti Direktīvas 2011/95 15. panta c) punktā, skatot to kopsakarā ar 2. panta f) punktu. Tiesa šajā ziņā vēl neesot lēmusi, un citu tiesu judikatūra šajā jomā neesot vienveidīga. Dažkārt tiek veikts vispārējs novērtējums, pamatojoties uz visiem lietas apstākļiem, bet citas pieejas galvenokārt ir balstītas uz analīzi, kas tiek pamatota ar civiliedzīvotāju upuru skaitu.

10. Iesniedzējtiesa it īpaši uzsver – lai konstatētu, ka persona, kas nav skarta konkrēti tādu apstākļu dēļ, kuri raksturo tās individuālo stāvokli, ir smagi un individuāli apdraudēta, *Bundesverwaltungsgericht* (Federālā administratīvā tiesa, Vācija) judikatūrā, kas attiecas uz *AsylG* 4. panta 1. punkta pirmo teikumu un 3. punkta otro teikumu, ar kuru ir transponēts Direktīvas 2011/95 15. panta c) punkts, skatot to kopsakarā ar šīs direktīvas 2. panta f) punktu, ievērojami atkāpjas no judikatūras, kas ir balstīta uz katra gadījuma īpašo apstākļu vispārēju vērtējumu, kādu veic citas tiesas un tostarp Eiropas Cilvēktiesību tiesa.

11. *Bundesverwaltungsgericht* (Federālā administratīvā tiesa) ieskatā smaga un individuāla apdraudējuma konstatēšanai (kāds ir personām, kuras nav pakļautas īpašam riskam viņu individuālās situācijas dēļ) noteikti ir nepieciešams kvantitatīvs "bojāejas un ievainojumu riska" novērtējums, kas tiek veikts, upuru skaitu attiecīgajā zonā attiecinot pret iedzīvotāju kopskaitu veidojošo indivīdu skaitu šajā zonā, un iegūtajam rezultātam obligāti ir jāsasniedz noteikts minimālais līmenis. Tomēr pašlaik, lai gan *Bundesverwaltungsgericht* (Federālā administratīvā tiesa) šādu minimālo līmeni nav noteikusi, tā tomēr esot atzinusi, ka ar varbūtību iet bojā vai tikt ievainotam, kura sasniedz apmēram 0,12 % vai 1:800 gadā, nepietiek, jo tā ir būtiski zemāka par minimālo prasīto līmeni. Saskaņā ar šo judikatūru, ja šis varbūtības slieksnis netiek pārsniegts, nav jāveic nekāds riska intensitātes papildu izvērtējums, un pat ne vispārējs konkrētās lietas apstākļu vērtējums nevar novest pie smagu un individuālu draudu konstatēšanas.

12. Tādējādi iesniedzējtiesa uzskata, ka tad, ja smagi un individuāli draudi galvenokārt būtu atkarīgi no civiliedzīvotāju upuru skaita, prasītāju pieteikumi par alternatīvās aizsardzības piešķiršanu būtu jānoraida. Savukārt, ja tiktu veikts vispārējs novērtējums, ņemot vērā arī citus risku veicinošos apstākļus, pašreizējais vardarbības līmenis Nangarhāras provincē būtu tik augsts, ka prasītāji, kuriem nav pieejas aizsardzībai valsts teritorijas iekšienē, būtu smagi apdraudēti savas klātbūtnes konkrētajā teritorijā dēļ vien.

13. Šajā ziņā iesniedzējtiesa uzsver, ka, protams, 2009. gada 17. februāra spriedumā *Elgafaji* (C-465/07, turpmāk tekstā – "spriedums *Elgafaji*", EU:C:2009:94) Tiesa jau ir nospriedusi, ka tad, ja attiecīgā persona nav skarta tādu apstākļu dēļ, kuri raksturo tās individuālo stāvokli, smagu un individuālu draudu esamību plaši izplatītas vardarbības dēļ bruņotu konfliktu gadījumā Direktīvas 2011/95 15. panta izpratnē izņēmuma kārtā var uzskatīt par pierādītu, ja plaši izplatītā vardarbība sasniedz tādu līmeni, ka pastāv nopietni un pamatoti iemesli uzskatīt, ka šī persona jau savas klātbūtnes konkrētajā teritorijā dēļ vien ir pakļauta reālam šādu draudu riskam. Tomēr Tiesa neesot lēmusi par piemērojamajiem kritērijiem, lai noteiktu nepieciešamo vardarbības līmeni.

14. Šis ir konteksts, kurā *Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg* (Bādenes-Virtembergas federālās zemes Augstākā administratīvā tiesa) ir nolēmusi apturēt tiesvedību un uzdot Tiesai šādus prejudiciālus jautājumus:

"1) Vai [Direktīvas 2011/95] 15. panta c) punkts un 2. panta f) punkts nepieļauj tādu valsts tiesību normas interpretāciju un piemērošanu, kas paredz, ka smagi un individuāli draudi civiliedzīvotāja dzīvībai vai veselībai plaši izplatītas vardarbības dēļ starptautisku vai iekšēju bruņotu konfliktu gadījumā (tādā izpratnē, ka civiliedzīvotājs būtu pakļauts reālam minēto draudu riskam tikai tāpēc vien, ka viņš atrodas šajā teritorijā) situācijās, kad šie draudi nav vērsti konkrēti pret šo civiliedzīvotāju sakarā ar apstākļiem, kuri raksturo viņa individuālo stāvokli, var pastāvēt tikai tad, ja jau ir konstatēts minimālais upuru (bojāgājušo un ievainoto) skaits civiliedzīvotāju vidū?

2) Ja atbilde uz pirmo jautājumu ir apstiprinoša, vai vērtējums par to, vai radīsies draudi šādā izpratnē, ir jāveic, pilnībā ņemot vērā visus konkrētās lietas apstākļus? Ja tas tā nav, kādas citas Savienības tiesībās noteiktas prasības ir izvirzītas šādam vērtējumam?"

III. Tiesvedība Tiesā

15. Vācijas, Francijas un Nīderlandes valdības, kā arī Eiropas Komisija sniedza rakstveida un mutvārdu apsvērumus 2020. gada 19. novembra tiesas sēdē, kurā tika uzklausīti arī prasītāji pamatlietā.

IV. Analīze

A. Ievada apsvērumi

16. Iesniedzējtiesa vaicā Tiesai par Direktīvas 2011/95, ar kuru no 2013. gada 21. decembra ir atcelta un aizstāta Direktīva 2004/83, 15. panta c) punkta interpretāciju. Lietā nav strīda par to, ka šīs izmaiņas normatīvajos aktos nav ieviesušas nekādas izmaiņas alternatīvās aizsardzības piešķiršanas tiesiskajā regulējumā, pat ne attiecīgo tiesību normu numerācijā. Tādējādi Direktīvas 2011/95 15. panta c) punkta formulējums ir pilnībā identisks Direktīvas 2004/83 15. panta c) punkta formulējumam.

17. Šajā ziņā ir interesanti norādīt, ka šis Direktīvas 2004/83 15. pants tajā pašā laikā bija viena no trim šīs direktīvas 37. pantā minētajām tiesību normām, ar kuru Komisijai bija noteikts pienākums iesniegt ziņojumu Eiropas Parlamentam un Padomei par šā akta piemērošanu un attiecīgā gadījumā sniegt priekšlikumus nepieciešamajiem grozījumiem[4]. Šajā saistībā 2008. gada 17. jūnija paziņojumā "Patvēruma politikas plāns – Integrēta pieeja aizsardzībai visā ES teritorijā"[5] Komisija ir norādījusi, ka "cita starpā, var būt vajadzīgs sīkāk precizēt papildu aizsardzības piešķiršanas nosacījumus, jo pašreizējo attiecīgo noteikumu formulējums pieļauj būtiskas atšķirības to interpretācijā un jēdziena piemērošanā visās dalībvalstīs".

[4] Tika uzskatīts, ka šis Direktīvas 2004/83 37. pants atspoguļo Savienības likumdevēja priekšstatu par iespējamām šīs direktīvas 15. panta interpretācijas grūtībām tā neviennozīmīgā formulējuma un dalībvalstu kompromisa rezultāta dēļ (Périlleux J., "L'interprétation de la notion de "conflit armé interne" et de "violence aveugle" de la protection subsidiaire: le droit international humanitaire est-il une référence obligatoire?", *Revue belge de droit international*, 2009/1, Bruylant, 113.–143. lpp.).

[5] COM(2008) 360, galīgā redakcija.

18. Neņemot vērā šo konstatējumu un to struktūru, ar kurām notika apspriešanās par Direktīvas 2004/83 15. panta c) punktu, atkārtoto lūgumu sniegt skaidrojumu, Eiropas Parlamenta un Padomes 2009. gada 21. oktobra priekšlikumā direktīvai par obligātajiem standartiem, lai trešo valstu valstspiederīgos vai bezvalstniekus kvalificētu kā starptautiskās aizsardzības saņēmējus[6], beigu beigās tika norādīts, ka, ņemot vērā Tiesas spriedumā *Elgafaji* izvēlēto risinājumu, šo tiesību normu grozīt nav vajadzīgs. 2011. gadā Savienības likumdevējs sekoja šim priekšlikumam un tātad izšķīrās par normatīvo *status quo*, pamatojoties uz to, ka judikatūra sniegs nepieciešamos skaidrojumus, kurus iesniedzējtiesa atbilstoši lūgumam sniegt prejudiciālu nolēmumu tomēr uzskata par acīmredzami nepietiekamiem. Debašu intensitāte tiesas sēdē turklāt parāda, ka šī tiesa nav vienīgā, kurai ir šaubas par minētā sprieduma *Elgafaji* jēgu.

B. Par prejudiciālo jautājumu tvērumu

19. Tiesas sēdē pēc Nīderlandes valdības iniciatīvas un saistībā ar atbildi, kas sniedzama uz otro prejudiciālo jautājumu, patiesi notika ievērojamas diskusijas par sprieduma *Elgafaji* konkrēta punkta precīzo jēgu. Jāuzsver, ka šajā spriedumā Tiesa vēlējās precizēt Direktīvas 2011/95 15. panta c) punkta – kurā ir definēts viens no trim būtiskajiem kaitējumiem, kā raksturojums var pamatot alternatīvās aizsardzības piešķiršanu personai, kura ir tādus piedzīvojusi, – piemērošanas jomu.

20. Tādējādi Tiesa norādīja, ka Direktīvas 2011/95 15. panta c) punktā minētais gadījums, ko veido "smagi un individuāli draudi" pieteikuma iesniedzēja "dzīvībai vai veselībai", "attiecas uz kaitējuma risku vispārīgākā nozīmē" nekā šīs pašas tiesību normas a) un b) punktā minētie gadījumi. Šajā nozīmē Direktīvas 2011/95 15. panta c) punktā runa drīzāk ir par "[..] draudiem [civiliedzīvotāja] dzīvībai vai veselībai, nevis [par] konkrētu vardarbību". Šie draudi ir raksturīgi vispārējai iekšēja vai starptautiska bruņota konflikta situācijai, kas rada vardarbību, kura tiek kvalificēta kā "plaši izplatīta", ar šo jēdzienu saprotot to, ka tā var attiekties uz personām "neatkarīgi no to individuālā stāvokļa"[7]. No minētā izriet, ka smagu un individuālu draudu raksturojums nav pakārtots nosacījumam, ka alternatīvas aizsardzības pieteikuma iesniedzējam ir jāiesniedz pierādījumi, ka uz viņu šie draudi attiecas konkrēti tādu apstākļu dēļ, kuri raksturo viņa individuālo stāvokli.

21. Tomēr ar to vien, ka objektīvi tiek konstatēts ar vispārējo stāvokli saistītais risks, principā nav pietiekami, lai pierādītu, ka ir izpildīti Direktīvas 2011/95 15. panta c) punktā paredzētie nosacījumi. Tiesas ieskatā šajā tiesību normā minēto draudu esamību izņēmuma kārtā var konstatēt, "ja plaši izplatītās vardarbības, kas raksturo notiekošo bruņoto konfliktu, pakāpe [..] sasniedz tādu līmeni, ka pastāv nopietni un pamatoti iemesli uzskatīt, ka civiliedzīvotājs, ja tas atgrieztos attiecīgajā valstī vai reģionā, būtu pakļauts reālam smagu draudu riskam [..] tāpēc vien, ka viņš atrodas šajā teritorijā"[8].

22. Tātad no Tiesas judikatūras izriet, ka Direktīvas 2011/95 15. panta c) punkta piemērošana vismaz sākotnēji nenozīmē pieteikuma iesniedzēja individuālā stāvokļa pārbaudi. Ņemot vērā nepieciešamību veikt salīdzinošu sistēmisku interpretāciju ar abām pārējām situācijām, kas minētas Direktīvas 2011/95 15. panta a) un b) punktā, Tiesa sprieduma *Elgafaji* 39. punktā ir

6 COM(2009) 551, galīgā redakcija.

7 Spriedums *Elgafaji*, 33. un 34. punkts.

8 Spriedums *Elgafaji*, 43. punkts.

piebildusi, ka, "jo vairāk pieteikuma iesniedzējs var pierādīt, ka viņš tiek skarts tieši tādu iemeslu dēļ, kas ir saistīti ar viņa individuālo stāvokli, jo mazāka ir plaši izplatītās vardarbības pakāpe, kāda tiek prasīta, lai viņš varētu saņemt alternatīvo aizsardzību".

23. Gan rakstveida apsvērumos, gan tiesas sēdē Nīderlandes valdība apgalvoja, ka iepriekš minētais punkts ir pretrunā šā sprieduma rezolutīvajai daļai, saskaņā ar kuru Direktīvas 2011/95 15. panta c) punkta piemērošana nav pakļauta nosacījumam, ka pieteikuma iesniedzējam ir jāiesniedz pierādījumi, ka viņš ir skarts konkrēti tādu apstākļu dēļ, kuri raksturo viņa individuālo stāvokli. Neatņemot šai tiesību normai jebkādu lietderīgo iedarbību, tā varot attiekties tikai uz kaitējuma riska novērtējumu, kas ir balstīts vienīgi uz vispārējiem objektīviem materiālajiem apstākļiem, vispār neapsverot aizsardzības pieteikuma iesniedzēja individuālos apstākļus. Šo analīzi apstrīd Komisija, kas sprieduma *Elgafaji* 39. punktā saskata "mobilās" vai "degresīvās" skalas [9] koncepcijas izpausmi, kura var ietvert ne tikai minētos apstākļus, bet arī attiecīgo personu raksturojošus individuālus apstākļus.

24. Es savukārt uzskatu, ka sprieduma *Elgafaji* 39. punkta formulējums pēc savas būtības ir skaidrs un ka nākamais punkts apstiprina Komisijas minēto nozīmi [10]. Proti, šajā 40. punktā Tiesa norāda uz iespēju alternatīvās aizsardzības pieteikuma izskatīšanā ņemt vērā, vai attiecībā uz pieteikuma iesniedzēja personu ir konstatējami vajāšanas, būtiska kaitējuma vai uz to vērstu tiešu draudu precedenti. Tā uzskata, ka šī nelabvēlīgā pagātne tostarp ir nopietna norāde uz reālu risku ciest būtisku kaitējumu, kas minēts Direktīvas 2011/95 4. panta 4. punktā, "kuras gadījumā var tikt prasīta mazāka plaši izplatītās vardarbības, kāda tiek prasīta, lai varētu saņemt alternatīvo aizsardzību, pakāpe". Tādējādi šķiet, ka Direktīvas 2011/95 15. panta c) punkts ir jāskata kopsakarā ar tās 4. pantu, kā tas tiks parādīts turpinājumā, un ka individuāla rakstura apstākļus attiecīgā gadījumā var ņemt vērā, novērtējot, vai pastāv smagi un individuāli draudi pirmās tiesību normas izpratnē.

25. Katrā ziņā manā ieskatā šī diskusija nav nozīmīga saistībā ar iesniedzējtiesai sniedzamo atbildi no tās noderīguma pamatlietas atrisināšanai aspekta. Ir jāmin, ka iesniedzējtiesa, iesākumā norādot, ka prasītājiem nevar tikt piešķirta alternatīvā aizsardzība saskaņā ar valsts tiesību normām, ar kurām ir transponēts Direktīvas 2011/95 15. panta a) un b) punkts, vispirms paskaidro, ka attiecīgās personas turklāt *viņu personīgās situācijas dēļ* nav skārusi plaši izplatītā vardarbība, kas valda provincē sprieduma *Elgafaji* izpratnē, un ir tieši citēts šā sprieduma 39. punkts [11].

26. Turpinājumā tā apraksta savu pārliecību, kas ir balstīta uz vispārējās situācijas Afganistānā novērtējumu kopumā un tātad uz citiem apstākļiem nekā tie, kuri skar prasītāju personu, ka tad, ja viņi tiktu nosūtīti atpakaļ uz Nangarhāras provinci, viņiem *tāpēc vien, ka viņi [tur] atrastos*, būtu reāls risks ciest smagus un individuālus draudus konflikta izraisītās plaši izplatītās

[9] Par šādu pieeju ir izšķīries arī Eiropas Patvēruma atbalsta birojs (*EASO*) 2015. gada janvāra ziņojumā "Kvalificēšanas direktīvas 15. panta c) punkts ar nosacījumiem, kādiem ir jāatbilst patvēruma meklētājiem (2011/95/ES) – Tiesas analīze" (26. un 27. lpp.) un 2018. gada aprīļa ziņojumā "Starptautiskās aizsardzības saņemšanas nosacījumi" (31. lpp.). Šī mobilās vai degresīvās skalas koncepcija izpaužas šādi: runa ir vai nu par teritorijām, kurās plaši izplatītas vardarbības pakāpe sasniedz tik augstu līmeni, ka pastāv nopietni un pamatoti iemesli uzskatīt, ka civiliedzīvotājam, ja viņš tiks nosūtīts atpakaļ uz konkrēto valsti vai – attiecīgā gadījumā – konkrēto reģionu, *tikai tāpēc, ka viņš atradīsies* tā teritorijā, pastāvēs reāls risks piedzīvot smagus draudus, kas minēti Direktīvas 2011/95 15. panta c) punktā, vai arī runa ir par teritorijām, kurās norisinās plaši izplatīta vardarbība, tomēr nesasniedzot tik augstu līmeni, un attiecībā uz kurām būtu jānorāda *individuāli papildu apstākļi*. Šādu dalījumu tostarp Francijā īsteno *Cour nationale du droit d'asile* [Valsts patvēruma tiesību tiesa] (*CNDA*) (skat. *CNDA* paplašinātā sastāva 2020. gada 19. novembra spriedumu M.N, Nr. 19009476, 10. punkts).

[10] Turklāt savu nostāju Tiesa nepārprotami ir apstiprinājusi 2014. gada 30. janvāra spriedumā *Diakité* (C-285/12, EU:C:2014:39, 31. punkts).

[11] Skat. iesniedzējtiesas nolēmuma 13. punktu.

vardarbības dēļ[12], un tāpēc uz viņiem attiecas sprieduma *Elgafaji* 35. punktā definētais gadījums. Tādējādi prejudiciālo jautājumu tvērums ir ierobežots uz tādu kritēriju plaši izplatītas vardarbības līmeņa novērtēšanai bruņota konflikta gadījumā noteikšanu, kuriem nav nekāda personīga rakstura. Šajā kontekstā no Tiesas sagaidāmā atbilde par Direktīvas 2011/95 15. panta c) punkta interpretāciju manā ieskatā nav saistīta ar diskusiju par sprieduma *Elgafaji* 39. punkta jēgu[13].

27. Visbeidzot ir jāuzsver, ka no lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu izriet, ka iesniedzējtiesai ir šaubas par Direktīvas 2011/95 15. panta c) punkta interpretāciju un tā tieši vēlas saņemt skaidrojumus par Savienības tiesībās piemērojamajiem kritērijiem attiecībā uz alternatīvās aizsardzības saņemšanas nosacījumiem gadījumos, kad bruņota konflikta izraisītas plaši izplatītas vardarbības dēļ cieš civiliedzīvotāji. Tā uzskata, ka uz šiem jautājumiem nav rodamas acīmredzamas atbildes pašreizējā Tiesas judikatūrā, jo spriedumā *Elgafaji* tā par minētajiem kritērijiem nav lēmusi. Tieši ņemot vērā šos skaidrojumus, ir jāapskata prejudiciālie jautājumi, kuru savstarpējā sakarība otrā jautājuma neviennozīmīgā formulējuma dēļ varēja radīt grūtības.

28. Ar pirmo jautājumu iesniedzējtiesa būtībā vaicā, vai Direktīvas 2011/95 15. panta c) punkts, skatot to kopsakarā ar tās 2. panta f) punktu, ir jāinterpretē tādējādi, ka tas nepieļauj tādu valsts prakses interpretāciju, atbilstoši kurai priekšnoteikums – lai konstatētu smagu un individuālu draudu civiliedzīvotāja dzīvībai vai personas neaizskaramībai esamību plaši izplatītas vardarbības dēļ bruņota konflikta gadījumā šīs tiesību normas izpratnē situācijā, kad šie draudi nav vērsti konkrēti pret šo civiliedzīvotāju tādu apstākļu dēļ, kuri raksturo viņa individuālo stāvokli, – ir, ka konkrētajā teritorijā nogalināto vai ievainoto upuru skaita attiecība pret šīs teritorijas iedzīvotāju kopskaitu sasniedz noteiktu slieksni[14].

29. Apstiprinošas atbildes gadījumā uz šo pirmo jautājumu un ar to saistītās nepieciešamības visaptveroši izvērtēt dažādos apstākļus, kas raksturo attiecīgo situāciju, gadījumā iesniedzējtiesa ar otro jautājumu būtībā vaicā Tiesai par to apstākļu raksturu, kuri var tikt uzskatīti par nozīmīgiem, raksturojot iepriekš minētos draudus.

C. Par pirmo prejudiciālo jautājumu

30. Šajā ziņā no Direktīvas 2011/95 18. panta, to skatot kopsakarā ar formulējuma "persona, kas tiesīga saņemt alternatīvo aizsardzību" definīciju, kura ietverta šīs direktīvas 2. panta f) punktā, un formulējumu "alternatīvās aizsardzības statuss", kas ietverts tās 2. panta g) punktā, izriet, ka šajā direktīvā paredzētais alternatīvās aizsardzības statuss principā ir jāpiešķir ikvienam trešās valsts valstspiederīgajam vai bezvalstniekam, kuram nosūtīšanas atpakaļ uz viņa izcelsmes vai pastāvīgās dzīvesvietas valsti gadījumā draud reāls risks ciest būtisku kaitējumu minētās direktīvas

[12] Skat. iesniedzējtiesas nolēmuma 14.–20. punktu.

[13] Iesniedzējtiesas jautājums iekļaujas Direktīvas 2011/95 15. panta c) punkta piemērošanas jomā, kuru Nīderlandes valdība pilnībā atzīst un pat uzskata par vienīgo iespējamo.

[14] Tiesas sēdē Vācijas valdības pārstāvis būtībā norādīja, ka iesniedzējtiesa nav pareizi sapratusi tās rīkojumā minēto *Bundesverwaltungsgericht* (Federālā administratīvā tiesa) judikatūru, un atsaucās uz tās 2020. gada 20. maija nolēmumu, kurā ir sniegti precizējumi, kas ir pretrunā pieejai, saskaņā ar kuru iepriekš noteiktais kvantitatīvais kritērijs sistemātiski tiek piemērots kā alternatīvās aizsardzības izslēgšanas faktors. Šajā ziņā ir jāatgādina, ka Tiesa ir pilnvarota lemt par Savienības tiesību interpretāciju vai spēkā esamību, ņemot vērā vienīgi iesniedzējtiesas aprakstīto faktisko un tiesisko situāciju, lai sniegtu šai tiesai informāciju, kas ir noderīga tajā izskatāmās lietas atrisināšanai (spriedums, 2016. gada 28. jūlijs, *Kratzer*, C-423/15, EU:C:2016:604, 27. punkts), jo jebkurš faktu un valsts tiesību vērtējums ietilpst valsts tiesas kompetencē (spriedums, 2019. gada 19. septembris, *Lovasné Tóth*, C-34/18, EU:C:2019:764, 42. punkts). Turklāt nav nekādu šaubu par pamatlietas turpināšanos, jo iesniedzējtiesai ir jāpieņem nolēmums, kurā var tikt ņemts vērā Tiesas spriedums prejudiciālā nolēmuma tiesvedībā.

15. panta izpratnē [15]. Direktīvas 2011/95 15. pantā definētie trīs būtiskā kaitējuma veidi c) punktā ietver smagus un individuālus draudus civiliedzīvotāja dzīvībai vai veselībai plaši izplatītas vardarbības dēļ iekšēju vai starptautisku bruņotu konfliktu gadījumā.

31. Saskaņā ar pastāvīgo judikatūru, interpretējot Savienības tiesību normu, ir jāņem vērā ne tikai tās teksts, bet arī tās konteksts un tiesību aktā, kurā šī norma ir ietverta, izvirzītie mērķi [16]. Tātad turpinājumā Direktīvas 2011/95 15. panta c) punkts, skatot to kopsakarā ar tās 2. panta f) punktu, ir jāinterpretē gramatiski, sistēmiski un teleoloģiski, ņemot vērā pamatlietas atrisināšanai nozīmīgās judikatūras kopumu. Manā ieskatā šīs analīzes rezultātā ir jāizdara secinājums, ka alternatīvās aizsardzības piešķiršanai nav nepieciešams konstatēt, ka ir sasniegts minimālais cietušo skaita slieksnis, un šādu secinājumu apstiprina arī Eiropas Cilvēktiesību tiesas judikatūras, kas ir sniegta par 1950. gada 4. novembrī Romā parakstītās Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas (turpmāk tekstā – "ECPAK") 3. pantu, un *EASO* rekomendāciju izvērtējums.

1. Par gramatisko interpretāciju

32. Manā ieskatā ir atbilstoši uzsvērt, ka konkrētās Direktīvas 2011/95 normas attiecas uz to, ka starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzējam pastāv "reāls risks" ciest būtisku kaitējumu, kas definēts kā smagi un individuāli draudi civiliedzīvotāja "dzīvībai vai veselībai". Jēdziens "reāls risks" norāda uz pierādījumu līmeni, kāds tiek piemērots risku faktiskā rakstura novērtēšanai, un atbilst varbūtības kritērijam, kas nevar tikt samazināts līdz vienkāršai iespējamībai. Šajā ziņā civiliedzīvotāju upuru konkrētā teritorijā uzskaite šķiet esam nevis spekulatīvs, bet, gluži pretēji, realitāti atspoguļojošs un tātad nepieciešamo risku raksturojošs apstāklis. Runājot par norādi uz draudiem civiliedzīvotāja "dzīvībai vai veselībai", no tās var secināt, ka bojāgājušo civiliedzīvotāju skaits nav vienīgais nozīmīgais parametrs, jo minētais apzīmējums papildus fiziskajai neaizskaramībai var aptvert cita, pat psiholoģiska rakstura apdraudējumu [17].

33. Lai gan šie apsvērumi ir nudien interesanti, šķiet, ka Direktīvas 2011/95 15. panta c) punkta, skatot to kopsakarā ar tās 2. panta f) punktu, gramatiskā interpretācija nevar sniegt pietiekamu un viennozīmīgu atbildi uz iesniedzējtiesas uzdoto jautājumu.

2. Par sistēmisko interpretāciju

34. Saskaņā ar pastāvīgo judikatūru ikvienam lēmumam par bēgļa statusa vai alternatīvās aizsardzības statusa piešķiršanu ir jābūt pamatotam ar individuālu novērtējumu, kura mērķis ir noskaidrot, vai, ņemot vērā pieteikuma iesniedzēja individuālo stāvokli, ir izpildīti šāda statusa piešķiršanas nosacījumi. Piemēram, no Savienības likumdevēja noteiktā vienotā patvēruma vai alternatīvās aizsardzības statusa izriet, ka starptautiskās aizsardzības pieteikuma izvērtējuma, kāds tiek prasīts Direktīvas 2011/95 4. pantā, mērķis ir noskaidrot, vai pieteikuma iesniedzējs – vai attiecīgā gadījumā persona, kuras vārdā viņš ir iesniedzis pieteikumu, – pamatoti baidās no personīgas vajāšanas un vai viņš ir personīgi pakļauts reālam būtiska kaitējuma riskam [18].

[15] Spriedums, 2019. gada 23. maijs, *Bilali* (C-720/17, EU:C:2019:448, 36. punkts).

[16] Spriedums, 2014. gada 10. septembris, *Ben Alaya* (C-491/13, EU:C:2014:2187, 22. punkts un tajā minētā judikatūra).

[17] Šis pēdējais apgalvojums neapstiprinās visās Direktīvas 2011/95 15. panta c) punkta valodu versijās. Piemēram, spāņu valodas versijā ir minēts: "las amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física de un civil [..]".

[18] Spriedums, 2018. gada 4. oktobris, *Ahmedbekova* (C-652/16, EU:C:2018:801, 48. un 49. punkts).

35. Direktīvas 2011/95 4. panta 3. punktā ir uzskaitīti apstākļi, kas kompetentajām iestādēm ir jāņem vērā, individuāli izvērtējot starptautiskās aizsardzības pieteikumu, tostarp "*visi būtiskie fakti, kas attiecas uz izcelsmes valsti*" [19]. Spriedumā *Elgafaji* Tiesa ir balstījusies tieši uz šo normu, lai noteiktu, ka, izvērtējot alternatīvās aizsardzības pieteikumu individuāli, "*tostarp*" var ņemt vērā plaši izplatītās vardarbības ģeogrāfisko mērogu, kā arī pieteikuma iesniedzēja faktisko galamērķi gadījumā, ja viņam ir jāatgriežas attiecīgajā valstī, kā tas izriet no šīs direktīvas 8. panta 1. punkta.

36. Šajā ziņā ir jāuzsver, ka tad, ja aizsardzība nav pieejama pieteikuma iesniedzēja izcelsmes valsts dzīvesvietas zonā, kompetentajai valsts iestādei saskaņā ar Direktīvas 2011/95 8. panta 1. punktu ir jāpārbauda, vai šīs valsts iekšienē ir kāda cita droša daļa. Kompetentā valsts iestāde var nolemt, ka pieteikuma iesniedzējam nav vajadzīga starptautiskā aizsardzība, ja viņa izcelsmes valstī ir tāda daļa teritorijas, kurā viņam nav nekādu pamatotu baiļu tikt vajātam un kurā viņam faktiski nedraud būtisks kaitējums vai arī kurā viņam ir pieejama aizsardzība pret vajāšanu vai būtisku kaitējumu. Minētās direktīvas 8. panta 2. punktā ir noteikts, ka, veicot šādu novērtējumu dalībvalstis, kad tās lemj par pieteikumu, ņem vērā "*vispārējos apstākļus, kādi dominē minētajā valsts daļā*", un pieteikuma iesniedzēja personīgos apstākļus, ievērojot šī akta 4. pantu.

37. Tādējādi manā ieskatā Direktīvas 2011/95 4. un 8. panta, kā arī 15. panta c) punkta kopīga interpretācija pamato risinājumu par nepieciešamu vispārēju pieeju konkrētajā konfliktsituācijā, ņemot vērā dažādus vienā un tajā pašā līmenī esošus faktorus, un šis, manuprāt, ir risinājums, kuru, skaidri neatsaucoties uz pirmajām divām tiesību normām, Tiesa ir apstiprinājusi 2014. gada 30. janvāra spriedumā *Diakité* (C-285/12, EU:C:2014:39).

38. Vispirms noskaidrojusi Direktīvas 2004/83 15. panta c) punktā minētā jēdziena "bruņots konflikts" nozīmi un tvērumu, Tiesa norādīja, ka šāda konflikta rezultātā alternatīvā aizsardzība var tikt piešķirta tikai tad, ja šo konfliktu raksturojošā plaši izplatītās vardarbības pakāpe sasniedz spriedumā *Elgafaji* prasīto līmeni. Tā arī uzskatīja, ka, lai pierādītu bruņota konflikta esamību, nav nepieciešams īpašs sadursmju intensitātes novērtējums, kas būtu neatkarīgs no novērtējuma, kura mērķis ir izmērīt iepriekš minētās vardarbības pakāpi. Ilustrējot un precizējot savu pieeju, Tiesa uzskaitīja vairākus konkrētus lietderīgus apstākļus, lai izmērītu attiecīgajā teritorijā valdošās vardarbības pakāpi, attiecībā uz kuriem tā noraida jebkādu autonomu analīzi, lai pierādītu konflikta esamību, proti: bruņoto sadursmju intensitāte, tajās iesaistīto bruņoto spēku organizētības pakāpe vai konflikta konkrētais ilgums. Netiešie secinājumi no sprieduma *Diakité* ir tādi, ka, novērtējot plaši izplatītas vardarbības intensitātes pakāpi, nevar piemērot tikai vienu vienīgu iepriekš noteiktu kvantitatīvu kritēriju – upuru skaita attiecību pret attiecīgajā teritorijā dzīvojošo iedzīvotāju skaitu [20].

3. Par teleoloģisko interpretāciju

39. Pirmkārt, no Direktīvas 2011/95 12. apsvēruma izriet, ka viens no tās galvenajiem mērķiem ir nodrošināt, lai visas dalībvalstis piemērotu vienotus kritērijus to personu identificēšanai, kurām patiesi nepieciešama starptautiska aizsardzība [21].

40. Ņemot vērā šo mērķi, ir vispārsvarīgi nodrošināt Direktīvas 2011/95 15. panta c) punkta saskaņotu interpretāciju visās dalībvalstīs. Precīzāk, kā noteikts šīs direktīvas 13. apsvērumā, "to noteikumu tuvināšanai, saskaņā ar kuriem personas atzīst par bēgļiem, kā arī to noteikumu

[19] Šajā nozīmē skat. spriedumu, 2018. gada 25. janvāris, F (C-473/16, EU:C:2018:36, 33. punkts).

[20] Spriedums, 2014. gada 30. janvāris, *Diakité* (C-285/12, EU:C:2014:39, 30., 32. un 35. punkts).

[21] Spriedums, 2019. gada 23. maijs, *Bilali* (C-720/17, EU:C:2019:448, 35. punkts).

tuvināšanai, kas nosaka bēgļa statusa un alternatīvās aizsardzības statusa saturu, vajadzētu palīdzēt ierobežot starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzēju otrreizējo kustību starp dalībvalstīm, ja šādu kustību izraisa vienīgi atšķirības tiesiskajā regulējumā". Taču alternatīvās aizsardzības piešķiršanu padarīt atkarīgu no tā, vai iepriekš ir sasniegts minimālais upuru slieksnis, ko vienpusēji un pēc saviem ieskatiem ir noteikušas kompetentās valsts iestādes, var būt pretrunā šim mērķim.

41. Tādējādi, kā pamatoti uzsver Francijas valdība, starptautiskās aizsardzības pieteikumu iesniedzēji patiešām varētu tikt mudināti pamest pirmo valsti, kurā viņi ieradušies, lai dotos uz citām dalībvalstīm, kuras nepiemēro šādu minimālo slieksni vai kuru prasītais slieksnis ir mazāks, tā radot sekundāro kustību, ko Direktīvas 2011/95 mērķis ir novērst, tuvinot noteikumus par alternatīvās aizsardzības statusa atzīšanu un saturu. Šāds rezultāts, ciktāl tā pamatā ir atšķirība starp dalībvalstu tiesiskajiem regulējumiem, man šķiet esam tiešā pretrunā iepriekš minētajā 13. apsvērumā noteiktajam mērķim un lielā mērā atņemtu attiecīgajām Direktīvas 2011/95 normām to lietderīgo iedarbību.

42. Otrkārt, no Direktīvas 2011/95 5., 6. un 24. apsvēruma izriet, ka alternatīvās aizsardzības piešķiršanas minimālajiem kritērijiem ir jāļauj papildināt to bēgļu aizsardzību, kāda ir paredzēta 1951. gada 28. jūlijā Ženēvā parakstītajā Konvencijā par bēgļa statusu, identificējot personas, kurām patiesi nepieciešama starptautiska aizsardzība, un piešķirot tām atbilstošu statusu [22]. Tātad Direktīvas 2011/95 15. panta c) punkta un līdz ar to arī alternatīvās aizsardzības mehānisma piemērošanas jomas interpretācija ir veicama, ņemot vērā minētās direktīvas skaidro mērķi nodrošināt starptautisko aizsardzību tiem, kuriem tā patiešām ir vajadzīga.

43. Taču manā ieskatā tāda Direktīvas 2011/95 15. panta c) punkta interpretācija, kas ir reducēta uz tāda kvantitatīva kritērija īstenošanu, kurš ir saistīts ar nepieciešamu un iepriekšēju konstatējumu, ka ir sasniegts upuru slieksnis, šajā ziņā rada nopietnas grūtības. Norādīšu, ka Vācijas valdība, rakstveida apsvērumos atsaucoties uz objektīvu, piemērotu un pārbaudāmu kritēriju, ir citējusi izvilkumu no šīs grūtības atspoguļojoša *Bundesverwaltungsgericht* (Federālā administratīvā tiesa) nolēmuma, saskaņā ar kuru ir nepieciešams "kvantitatīvi, vismaz *aptuveni*, noskaidrot, pirmkārt, kopējo attiecīgajā reģionā dzīvojošo civiliedzīvotāju skaitu un, otrkārt, tādus plaši izplatītas vardarbības aktus pret civiliedzīvotāju dzīvību vai personas neaizskaramību, kurus ir pastrādājušas konfliktā iesaistītās puses šajā reģionā".

44. Šajā izvilkumā ir uzsvērta divkārša statistiska problemātika, proti, ticamu un precīzu datu apkopošana gan par civiliedzīvotāju upuru skaitu, gan par to personu skaitu, kuras atrodas attiecīgajā valstī vai teritorijā un kuras saskaras ar vardarbīgajām sadursmēm, minētajām sadursmēm neizbēgami izraisot panikā esošo iedzīvotāju pārvietošanos. Šāda situācija raisa jautājumu par objektīvu un neatkarīgu informācijas avotu esamību, kuri atrodas vistuvāk kaujām, lai ticami apkopotu attiecīgos datus [23]. Skaidri saprotams, ka iegūt objektīvus, ticamus un pienācīgi atjauninātus pierādījumus par bruņotu konfliktu raksturojošiem vietējiem apstākļiem papildus tiem, kas attiecas uz cietušo skaitu un uz vietas esošo iedzīvotāju skaitu, būs tikpat problemātiski. Taču manā ieskatā nav noliedzams, ka balstīt alternatīvās aizsardzības iegūšanu uz tāda viena vienīga kvantitatīva kritērija iepriekšēju izpildi, kurš pats no ticamības viedokļa ir pakļauts nejaušības riskam, nav vispiemērotākais veids, kā identificēt personas, kurām patiesi nepieciešama starptautiskā aizsardzība.

[22] Spriedums, 2014. gada 30. janvāris, *Diakité* (C-285/12, EU:C:2014:39, 33. punkts).

[23] Šajā ziņā Direktīvas 2011/95 8. panta 2. punktā ir noteikts, ka dalībvalstis nodrošina, ka tiek iegūta precīza un aktuāla informācija no attiecīgajiem avotiem, piemēram, no Apvienoto Nāciju Organizācijas Augstā komisāra bēgļu jautājumos un *EASO*.

45. Visbeidzot, ir jāuzsver, ka iesniedzējtiesas nolēmumā aprakstītā metode ir metode, lai noskaidrotu proporciju, proti, upuru skaita attiecīgajā zonā attiecību pret šīs zonas iedzīvotāju kopskaitu. Šī proporcija tiek vai netiek uzskatīta par pietiekamu atkarībā no tā, vai tā ir lielāka vai mazāka par slieksni, ko vienpusēji un pēc saviem ieskatiem ir noteikusi kompetentā valsts iestāde, pat ja minētais slieksnis pats par sevi nav pat norādīts, kas manā ieskatā nepavisam nelīdzinās apgalvoti objektīvam kritērijam [24]. Šī metode ir jānošķir no metodes, kuras mērķis ir tikai kopējā upuru skaita uzskaite, kas, ja vien tā ir pietiekami ticama, ir viens no objektīviem rādītājiem attiecībā uz bruņota konflikta izraisītas plaši izplatītas vardarbības pakāpi.

46. Treškārt, ir jānorāda, ka saskaņā ar Direktīvas 2011/95 2. panta f) punktu alternatīvās aizsardzības režīma mērķis ir pasargāt indivīdu no reāla riska piedzīvot būtisku kaitējumu gadījumā, ja viņš atgrieztos savā izcelsmes valstī, un tas nozīmē, ka pastāv nopietni un pamatoti iemesli uzskatīt, ka attiecīgā persona, ja tā atgrieztos šajā valstī, būtu pakļauta šādam riskam [25]. Tādējādi šķiet, ka kompetentās valsts iestādes veicamā analīze sastāv no hipotētiskas situācijas nākotnē vērtējuma, un tas neizbēgami nozīmē uz nākotni vērstu formu.

47. Manā ieskatā šo neizbēgami dinamisko analīzi nevar reducēt tikai līdz kvantitatīvi novērtētai upuru skaita attiecībai pret konkrētu iedzīvotāju skaitu konkrētā brīdī, kas ir vairāk vai mazāk attālināts no brīža, kad valsts iestādei vai tiesai ir jāpieņem lēmums [26]. Starptautiskās aizsardzības nepieciešamības vērtējumā ir jābūt iespējai ietvert tādus kvantitatīvi nenosakāmus aspektus kā bruņota konflikta pēdējā attīstība, kas, ja tā vēl nav izpaudusies kā upuru skaita pieaugums, ir pietiekami būtiska, lai raksturotu reālu būtiska kaitējuma risku civiliedzīvotājiem [27].

4. Par Direktīvas 2011/95 interpretāciju saistībā ar pamattiesību aizsardzību

48. Kā izriet no Direktīvas 2011/95 16. apsvēruma, šā tiesību akta noteikumi ir jāinterpretē, ievērojot Eiropas Savienības Pamattiesību hartā (turpmāk tekstā – "Harta") [28] atzītās tiesības, un savā lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu iesniedzējtiesa šajā ziņā ir atsaukusies uz Hartas 4. pantu.

49. Paskaidrojumos attiecībā uz Hartu saistībā ar tās 4. pantu, kuri saskaņā ar LES 6. panta 1. punkta trešo daļu un Hartas 52. panta 7. punktu ir izstrādāti, lai sniegtu norādes minētās hartas interpretācijai, un kuri ir pienācīgi jāņem vērā gan Savienības, gan dalībvalstu tiesām, ir skaidri

[24] Iesniedzējtiesas nolēmumā ir atsauce uz *Bundesverwaltungsgericht* (Federālā administratīvā tiesa) 2011. gada 17. novembra nolēmumu, kurā šī tiesa uzskatīja, ka bojāejas vai ievainojumu gūšanas varbūtība, kura sasniedz apmēram 0,12 % vai 1:800 gadā, ir daudz mazāka par prasīto minimālo līmeni vai liecina tikai par risku ciest tādu kaitējumu, kas ir tik attālināts no atbilstošā varbūtības sliekšņa, ka citu apstākļu neņemšana vērā nevar ietekmēt rezultātu. Ir pilnīgi skaidrs, ka ne atbilstošais varbūtības slieksnis, ne neizbēgami arī pamatojums, kas ir novedis pie tāda sliekšņa noteikšanas, nav precizēti. Tātad var pamatoti vaicāt, kādēļ proporcija 1:800 gadā tiek uzskatīta par nepietiekamu, lai raksturotu sevišķi intensīvu plaši izplatītu vardarbību.

[25] Pēc analoģijas skat. spriedumu, 2018. gada 24. aprīlis, MP (Pagātnē piedzīvotas spīdzināšanas upura alternatīvā aizsardzība) (C-353/16, EU:C:2018:276, 31. punkts).

[26] Ir jāuzsver, ka Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2013/32/ES (2013. gada 26. jūnijs) par kopējām procedūrām starptautiskās aizsardzības statusa piešķiršanai un atņemšanai (OV 2013, L 180, 60. lpp.) 46. panta 3. punktā ir definēts tiesību uz efektīvu tiesību aizsardzību apjoms, kuras tiek piešķirtas aizsardzības pieteikuma iesniedzējam, precizējot, ka dalībvalstīm, kurām ir saistoša šī direktīva, ir jānodrošina, lai tiesā, kurā tiek pārsūdzēts lēmums par starptautiskās aizsardzības pieteikumu, tiktu veikta "pilnīga un *ex nunc* pārbaude, tostarp attiecīgā gadījumā pārbaude par starptautiskās aizsardzības nepieciešamību". Frāze "*ex nunc*" izceļ tiesas pienākumu veikt tādu vērtējumu, kurā attiecīgā gadījumā tiek ņemti vērā jauni apstākļi, kas atklājušies pēc pārsūdzētā lēmuma pieņemšanas. Savukārt īpašības vārds "pilnīga" apstiprina, ka tiesai ir jāpārbauda gan tie apstākļi, kurus ir ņēmusi vērā vai būtu varējusi ņemt vērā atbildīgā iestāde, gan tie apstākļi, kas ir radušies pēc tam, kad šī iestāde lēmumu pieņēmusi (spriedums, 2019. gada 12. decembris, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal* (Ģimenes atkalapvienošanās – bēgļa māsa) (C-519/18, EU:C:2019:1070, 52. punkts).

[27] It īpaši var iztēloties nesenu pamiera līguma laušanu, kuram seko tāda bruņota karaspēka ielaušanās noteiktā teritorijā, kas izraisa civiliedzīvotāju masveida pārvietošanos.

[28] Spriedums, 2016. gada 1. marts, *Alo* un *Osso* (C-443/14 un C-444/14, EU:C:2016:127, 29. punkts).

norādīts, ka 4. pantā – "Nevienu nedrīkst pakļaut spīdzināšanai, necilvēcīgai vai pazemojošai attieksmei vai sodiem." – minētās tiesības atbilst tiesībām, kas garantētas ECPAK 3. pantā, kura formulējums ir identisks. Saskaņā ar Hartas 52. panta 3. punktu šim pantam tātad ir tāda pati nozīme un apjoms kā pēdējam minētajam pantam [29].

50. Tomēr ir jāatgādina, ka spriedumā *Elgafaji* Tiesa, atbildot iesniedzējtiesai, kura tai vaicāja par savstarpējo sakarību starp Direktīvas 2004/83 15. panta c) punktā paredzēto aizsardzību un ECPAK 3. pantā garantēto aizsardzību, precizēja, ka ar minēto 15. panta c) punktu ir paredzēts alternatīvās aizsardzības gadījums, kas neatbilst ECPAK 3. pantā garantētajam spīdzināšanas un necilvēcīgas vai pazemojošas izturēšanās aizliegumam, un tādējādi šīs normas ir jāinterpretē autonomi, bet joprojām ievērojot ECPAK garantētās pamattiesības [30].

51. Šajā ziņā ir interesanti minēt, ka Eiropas Cilvēktiesību tiesa ir skaidri norādījusi – tā nav "pārliecināta", ka ECPAK 3. pantā nav paredzēta salīdzināma aizsardzība ar to, kāda tiek piešķirta saskaņā ar Direktīvas 2004/83 15. panta c) punktu. Tā ir uzsvērusi, ka šajā pēdējā minētajā tiesību normā un ECPAK 3. pantā noteiktais slieksnis izņēmuma apstākļos var tikt sasniegts vispārējas šādas intensitātes vardarbības situācijas dēļ, kad ikviena persona, kura tiktu nosūtīta atpakaļ uz attiecīgo reģionu, būtu apdraudēta tikai savas klātbūtnes dēļ vien. Ņemot vērā šo analīzes tuvumu, šķiet, ka Eiropas Cilvēktiesību tiesas judikatūra par vispārējās vardarbības pakāpes izvērtējumu var sniegt atbildes elementus uz izskatāmajā lietā uzdotajiem prejudiciālajiem jautājumiem. Taču skaidrs ir tas, ka šīs tiesas izmantotā metode ir balstīta uz vispārēju visu nozīmīgo datu aptveršanu, kuri katrā lietā var atšķirties un nav reducējami līdz vienam kvantitatīvam aspektam [31].

52. No iepriekš minētajiem apsvērumiem izriet, ka, lai noskaidrotu, vai pastāv būtisks kaitējums Direktīvas 2011/95 15. panta c) punkta izpratnē, ir jāveic vispārēja un visaptveroša visu nozīmīgo faktu kopuma analīze, kas var liecināt vai neliecināt par tik augsta līmeņa plaši izplatītas vardarbības esamību, ka civiliedzīvotājiem draud reāls risks ciest būtisku kaitējumu tikai tāpēc vien, ka viņi atrodas attiecīgajā teritorijā. Alternatīvās aizsardzības piešķiršana neļauj pieņemt, ka ir izpildīts priekšnosacījums par minimālo upuru skaitu attiecībā pret konkrēto iedzīvotāju skaitu [32].

53. Šādu interpretāciju apstiprina *EASO* ziņojumi [33], kuros tiesām attiecībā uz vardarbības līmeņa novērtējumu ir ieteikts izvēlēties vispārēju un integrētu pieeju gan kvantitatīvā, gan kvalitatīvā ziņā un ņemt vērā plašu nozīmīgo mainīgo loku, neaprobežojoties tikai ar kvantitatīvu bojāgājušo un ievainoto skaita civiliedzīvotāju vidū izvērtējumu [34]. *EASO* šajā ziņā atsaucas uz Eiropas Cilvēktiesību tiesas un valsts tiesu nolēmumiem, acīmredzami ar nožēlu norādot, ka Tiesa "nepalīdz tiesām saprast, kā tām būtu jārīkojas", un tas mūs noved pie otrā prejudiciālā jautājuma.

[29] Šajā nozīmē skat. spriedumu, 2014. gada 27. maijs, *Spasic* (C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, 54. punkts).

[30] Spriedums, 2009. gada 17. februāris, *Elgafaji* (C-465/07, EU:C:2009:94, 28. un 44. punkts).

[31] ECT spriedums, 2011. gada 28. jūnijs, *Sufi* un *Elmi* pret Apvienoto Karalisti (CE:ECHR:2011:0628JUD000831907, 226. punkts).

[32] ECT spriedums, 2011. gada 28. jūnijs, *Sufi* un *Elmi* pret Apvienoto Karalisti (CE:ECHR:2011:0628JUD000831907, 241. punkts).

[33] Spriedums, 2018. gada 13. septembris, *Ahmed* (C-369/17, EU:C:2018:713, 56. punkts).

[34] *EASO* 2015. gada janvāra ziņojums "Kvalificēšanas direktīvas 15. panta c) punkts ar nosacījumiem, kādiem ir jāatbilst patvēruma meklētājiem (2011/95/ES) – Tiesas analīze" (skat. it īpaši 33.–35. lpp.) un 2018. gada aprīļa ziņojums "Kvalificēšana starptautiskajai aizsardzībai" (skat. it īpaši 32. lpp.).

D. Par otro prejudiciālo jautājumu

54. Kā tika norādīts, iesniedzējtiesai ir šaubas par Direktīvas 2011/95 15. panta c) punkta interpretāciju un tā vēlas saņemt vairāk skaidrojumu par šīs tiesību normas piemērošanas nosacījumiem, uzskatot, ka sprieduma *Elgafaji* pamatojums šajā ziņā nav pietiekams. Šī nožēla vai kritika ir atrodama arī daļā doktrīnas un *EASO* analīzē, kurā tiek uzskatīts, ka Tiesa "nav sniegusi nekādas norādes par vardarbības līmeņa novērtējuma kritērijiem bruņota konflikta laikā"[35].

55. Šeit ir jāpievēršas īpaši smalkai problemātikai par to, kā nošķirt Tiesas *uzdevumu interpretēt* Savienības tiesības prejudiciālā nolēmuma lietā un šo tiesību *piemērošanu*, kas principā ir valsts tiesu uzdevums; šo nošķirumu dažkārt ir grūti aptvert, un tā īstenošana ietver konkrētās prejudiciālās lietas un tās konteksta judikatūrā pamatīgu analīzi.

56. Izskatāmais lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu ir par to, kā interpretēt Direktīvas 2011/95 15. panta c) punktu, kurā ir ietverts ļoti vispārīgs juridisks jēdziens, un ir jāatgādina, ka šis teksts ir rezultāts kompromisam starp dalībvalstīm, kas acīmredzami ir izvēlējušās atstāt precīzu tā ietvaru noteikšanu tiesu ziņā. Šajā ziņā spriedumā *Elgafaji* Tiesa ir sniegusi šā jēdziena interpretāciju, kuru, ņemot vērā šā sprieduma rezolutīvās daļas formulējumu, pašu var kvalificēt kā plašu. Turklāt šajā pēdējā ir ietverta norāde "novērtē kompetentās valsts iestādes [..] vai tās dalībvalsts tiesas", kura tiek attiecināta uz konfliktu raksturojošās plaši izplatītās vardarbības pakāpi; tas ir formulējums, kurš parasti atspoguļo Tiesas gribu atstāt iesniedzējtiesas ziņā izvērtēt faktiskos datus, no kuriem ir atkarīgs šā interpretējošā sprieduma piemērošanas iznākums. Šī interpretācija vismaz netieši ir papildināta spriedumā *Diakité*[36], jo Tiesa tajā atsaucas uz bruņoto sadursmju intensitāti, tajās iesaistīto bruņoto spēku organizētības pakāpi un konflikta ilgumu kā apstākļiem, kas jāņem vērā, novērtējot reālu būtiska kaitējuma risku Direktīvas 2011/95 15. panta c) punkta izpratnē.

57. Ir tiesa, ka izskatāmais lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu[37], kā arī doktrīnas un *EASO* apsvērumi atklāj, ka Tiesas sniegtie skaidrojumi tiek uztverti kā nepietiekami vai pat nav uztverti, un tas varētu tikt izskaidrots ar skaidrības trūkumu attiecīgajos spriedumos. No mana viedokļa šķiet patiešām grūti apgalvot, ka pastāv pietiekami pilnīga judikatūra par jēdziena būtiska kaitējuma "reāls risks" interpretāciju atbilstoši iepriekš minētajai tiesību normai. Tā kā šis jēdziens nosaka alternatīvās aizsardzības piešķiršanas gadījuma piemērošanas jomu Savienības tiesībās, interpretācijas precizējums var šķist lietderīgs. Sniedzot papildu norādes par apstākļiem, kurus var ņemt vērā, piemērojot Direktīvas 2011/95 15. panta c) punktu, Tiesa veicinātu šā teksta saskaņotu piemērošanu Savienībā un tādējādi izpildītu minētās direktīvas 12. apsvērumā pausto mērķi noteikt dalībvalstīm kopīgus kritērijus.

58. No šāda skatpunkta raugoties, ja Tiesa vēlētos precizēt savu judikatūru, tā varētu efektīvi balstīties uz Eiropas Cilvēktiesību tiesas nolēmumiem, kura ir norādījusi, ka vispārēju vardarbības situāciju var novērtēt, ņemot vērā to, vai konfliktā iesaistītās puses izmanto vai neizmanto kara

[35] Skat. it īpaši Boutruche-Zarevac, "The Court of Justice of the EU and the Common European Asylum System: Entering the Third Phase of Harmonisation?" (2009–2010) 12 *CYELS* 53, 63 un *EASO* 2015. gada janvāra ziņojumu "Kvalificēšanas direktīvas 15. panta c) punkts ar nosacījumiem, kādiem ir jāatbilst patvēruma meklētājiem (2011/95/ES) – Tiesas analīze" (skat. it īpaši 33.–35. lpp.).

[36] Spriedums, 2014. gada 30. janvāris (C-285/12, EU:C:2014:39).

[37] No lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu izriet, ka tajā paustās šaubas ir interpretatīva rakstura tādā nozīmē, ka lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu nolūks nav noskaidrot jēdziena būtiska kaitējuma "reāls risks" Direktīvas 2011/95 15. panta c) punkta pareizu piemērošanu attiecībā uz ļoti konkrētajām pamatlietas faktiskajām situācijām, bet gan tā mērķis ir lūgt izskaidrot kritērijus, kam ir jānosaka šī jēdziena interpretācija, sākotnējas pārāk vispārīgas interpretācijas dēļ. Šeit tādējādi ir tāda lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu situācija, kura mērķis ir lūgt interpretēt Tiesas sniegto interpretāciju spriedumā *Elgafaji*.

vešanas metodes un taktiku, kas palielina risku upuriem civiliedzīvotāju vidū vai kas ir tieši vērsti pret civiliedzīvotājiem, to, vai šādas metodes un taktiku konfliktā iesaistītās puses izmanto parasti, kauju lokalizēto vai plašo raksturu, nogalināto, ievainoto vai kauju dēļ pārvietoto civiliedzīvotāju upuru skaitu. Eiropas Cilvēktiesību tiesa ir precizējusi, ka šie kritēriji nav uzskatāmi par izsmeļošu sarakstu, kas būtu jāpiemēro visos gadījumos [38]. Turklāt, lai gan šie kritēriji *a priori* veido atbilstošo norāžu kopumu, tie ir jāņem vērā tikai, ciktāl tie ir balstīti uz ticamiem un atjauninātiem datiem, kas iegūti no visdažādākajiem neatkarīgiem un objektīviem avotiem [39].

59. Noskaidrojot šos kritērijus, Eiropas Cilvēktiesību tiesa ir tieši atsaukusies uz kādu Lielbritānijas patvēruma un imigrācijas tiesas nolēmumu [40]. Šajā jautājumā valstu tiesas apvieno dažādus faktorus, lai noteiktu vardarbības pakāpi, kas skar attiecīgo valsti vai reģionu. Izvērtējot vairāku dalībvalstu judikatūru [41], ir jāsecina, ka tiek ņemts vērā arī bojāgājušo un ievainoto civiliedzīvotāju upuru skaits attiecīgajās ģeogrāfiskajās zonās, bruņotā konflikta izraisītā pārvietošanās, kara vešanas metodes un taktika, kā arī to ietekme uz civilpersonām, cilvēktiesību pārkāpumi, valsts vai organizāciju, kas kontrolē attiecīgo teritoriju, spēja aizsargāt civiliedzīvotājus un starptautisko organizāciju sniegtā palīdzība. Lielā valsts iestāžu pārbaudīto kritēriju daudzveidība pierāda, ka vispārēja vērtējuma metodi izmanto lielākā daļa valsts iestāžu, lemjot par alternatīvās aizsardzības pieteikumu, kas atbilst Direktīvas 2011/95 15. panta c) punktā minētajam gadījumam. Šī vispārējā un dinamiskā pieeja nozīmē, ka ir jāveic savstarpēja visu to nozīmīgo datu analīze, kurus ir apkopojušas valsts iestādes. Citiem vārdiem sakot, alternatīvās aizsardzības pieteikumā norādītie apstākļi nav jāaplūko atsevišķi, bet ir savstarpēji jākombinē, lai noskaidrotu, vai pastāv smagi un individuāli draudi Direktīvas 2011/95 15. panta c) punkta izpratnē.

60. Noslēdzot – pēdējais jautājums, kas rodas, ir tāds, vai no Tiesas pamatoti sagaidāmajam precizējumam par nepieciešamās vardarbības pakāpes vērtējumu būtu jāizpaužas kā skaidrākam interpretatīvam formulējumam, kas tomēr būtu vispārīga rakstura, vai kā tādu konkrētu konflikta intensitātes novērtējuma elementu uzskaitījumam, kādi ir minēti šajos secinājumos, saglabājot zināmu vispārīgumu. Lai gan neesmu pārliecināts, ka viena vai otra no šīm iespējām var novērst to, ka Tiesai tiek nosūtīti jauni prejudiciālie jautājumi par "reāla riska" ciest būtisku kaitējumu jēdzienu Direktīvas 2011/95 15. panta c) punkta izpratnē, dodu priekšroku otrajam risinājumam, kas izpaužas tikai kā vienkāršs Tiesas jau noteikto vērtēšanas kritēriju [42] atgādinājums un papildinājums, jo šim uzskaitījumam acīmredzami nav izsmeļoša rakstura.

38 ECT spriedums, 2011. gada 28. jūnijs, *Sufi* un *Elmi* pret Apvienoto Karalisti (CE:ECHR:2011:0628JUD000831907, 241. punkts).

39 Šo nepieciešamību Eiropas Cilvēktiesību tiesa atgādina jo bieži. Piemēram, 2016. gada 23. augusta spriedumā J.K. un citi pret Zviedriju (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612) tā uzsvēra, ka, "lai novērtētu nozīmi, kāda ir piešķirama datiem par attiecīgo valsti, ir jāņem vērā to avots un it īpaši to neatkarība, ticamība un objektivitāte. Kas attiecas uz ziņojumiem, nozīmīgi elementi ir arī autora autoritāte un reputācija, to pamatā esošo izmeklēšanu nopietnība, to secinājumu saskaņotība un apstiprināšana ar citiem avotiem".

40 *Asylum and Immigration Tribunal*, 2011. gada 25. novembris, *AMM and others*, *UKUT* 445.

41 Judikatūras izvērtējums dažādās dalībvalstīs ir ietverts *EASO* sagatavotā ziņojuma "Kvalificēšanas direktīvas 15. panta c) punkts ar nosacījumiem, kādiem ir jāatbilst patvēruma meklētājiem (2011/95/ES) – Tiesas analīze" (2015. gada janvāris) pielikumā.

42 Svarīgi uzsvērt, ka runa patiešām ir par interpretācijas kritērijiem, kas valsts tiesām ir jāņem vērā, izvērtējot katra gadījuma faktiskos apstākļus, lai atrisinātu tajās iesniegtās lietas.

V. Secinājumi

61. Ņemot vērā iepriekš minētos apsvērumus, uz *Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg* (Bādenes-Virtembergas federālās zemes Augstākā administratīvā tiesa, Vācija) uzdotajiem prejudiciālajiem jautājumiem Tiesai ierosinu atbildēt šādi:

1) Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2011/95/ES (2011. gada 13. decembris) par standartiem, lai trešo valstu valstspiederīgos vai bezvalstniekus kvalificētu kā starptautiskās aizsardzības saņēmējus, par bēgļu vai personu, kas tiesīgas saņemt alternatīvo aizsardzību, vienotu statusu un par piešķirtās aizsardzības saturu 15. panta c) punkts, skatot to kopsakarā ar tās 2. panta f) punktu, ir jāinterpretē tādējādi, ka tam ir pretrunā tāda valsts prakse, saskaņā ar kuru, lai konstatētu, ka pastāv smagi un individuāli draudi civiliedzīvotāja dzīvībai vai veselībai plaši izplatītas vardarbības dēļ bruņota konflikta gadījumā šīs tiesību normas izpratnē, kad šis civiliedzīvotājs netiek skarts konkrēti tādu apstākļu dēļ, kuri raksturo viņa individuālo stāvokli, par priekšnoteikumu tiek izvirzīts tas, ka upuru skaita konkrētajā zonā attiecība pret iedzīvotāju kopskaitu šajā zonā sasniedz noteiktu slieksni.

2) Bruņota konflikta izraisītās plaši izplatītās vardarbības pakāpes līmeņa pārbaude, lai noteiktu, vai pastāv reāls būtiska kaitējuma risks Direktīvas 2011/95 15. panta c) punkta izpratnē, nozīmē, ka ir jāveic gan kvantitatīvā, gan kvalitatīvā ziņā visaptverošs vērtējums par visiem šo konfliktu raksturojošajiem nozīmīgajiem faktiem, pamatojoties uz tādiem ievāktiem objektīviem, ticamiem un atjauninātiem datiem kā tostarp plaši izplatītās vardarbības ģeogrāfiskais mērogs, pieteikuma iesniedzēja faktiskais galamērķis gadījumā, ja viņam ir jāatgriežas attiecīgajā valstī vai reģionā, bruņoto sadursmju intensitāte, konflikta ilgums, klātesošo bruņoto spēku organizētības līmenis, kaujās nogalināto, ievainoto vai pārvietoto civiliedzīvotāju skaits un karojošo pušu izmantoto kara vešanas metožu vai taktikas raksturs.