PRIIT PIKAMÄE
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2021. február 11.[1]

C-901/19. sz. ügy

CF,
DN,
kontra
Bundesrepublik Deutschland

(a Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg [baden-württembergi közigazgatási felsőbíróság, Németország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„2011/95/EU irányelv – A menekült jogállás vagy a kiegészítő védelmi jogállás nyújtásának feltételeire vonatkozó minimumszabályok – Kiegészítő védelemre jogosult személy – A 2. cikk f) pontja – Súlyos sérelem elszenvedésének tényleges veszélye – A 15. cikk c) pontja – Nemzetközi vagy belső fegyveres konfliktushelyzetekben felmerülő megkülönböztetés nélküli erőszak következtében polgári személy életének vagy sértetlenségének súlyos és egyedi fenyegetettsége – A megkülönböztetés nélküli erőszak fokának értékelése”

1. Miként lehet mérni a fegyveres konfliktushelyzetben felmerülő megkülönböztetés nélküli erőszak fokát egy a 2011/95/EU irányelv[2] 15. cikkének c) pontján alapuló kiegészítő védelem iránti kérelem értékelése céljából? Az ilyen védelem megszerzése függővé tehető-e a harci területen a helyszínen jelen lévő lakossággal összevetve egy minimális számú, megsérült vagy elhunyt áldozatra vonatkozó előzetes mennyiségi kritérium teljesülésétől, vagy az *ab initio* az e fegyveres konfliktust jellemző valamennyi szempont mennyiségi és minőségi szempontból történő átfogó értékelését igényli?

2. Ezek a jelen ügyben feltett kérdések, amelyek lehetőséget kínálnak a Bíróságnak arra, hogy pontosítsa a 2004/83/EK irányelv kapcsán kialakított ítélkezési gyakorlatát.[3]

[1] Eredeti nyelv: francia.

[2] A harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló, 2011. december 13-i 2011/95/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2011. L 337., 9. o.; helyesbítések: HL 2017. L 167., 58. o.; HL 2019. L 19., 20. o.).

[3] A harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2004. április 29-i 2004/83/EK tanácsi irányelv (HL 2004. L 304., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 7. kötet, 96. o.).

I. Jogi háttér

A. Az uniós jog

3. A 2011/95 irányelv „Fogalommeghatározások” című 2. cikke a következőket írja elő:

„Ezen irányelv alkalmazásában az alábbi fogalommeghatározások alkalmazandók:

a) »nemzetközi védelem«: az e) pont szerinti menekültjogállás, illetve a g) pont szerinti kiegészítő védelmi jogállás;

b) »nemzetközi védelemben részesülő személyek«: az e) és g) pont szerint meghatározott menekült- vagy kiegészítő védelmi jogállásban részesülő személyek;

[…]

f) »kiegészítő védelemre jogosult személy«: harmadik ország olyan állampolgára, illetve olyan hontalan személy, aki nem minősül menekültnek, de akivel kapcsolatban megalapozott okokból azt kell feltételezni, hogy származási országába, illetőleg hontalan személy esetében a korábbi szokásos tartózkodási helye szerinti országba való visszatérése esetén a 15. cikk szerinti súlyos sérelem elszenvedése tényleges veszélyének lenne kitéve; valamint rá a 17. cikk (1) és (2) bekezdése nem vonatkozik, és nem tudja vagy az ilyen veszélytől való félelmében nem kívánja ezen ország védelmét igénybe venni;

[…]”

4. Ezen irányelv „A tények és körülmények értékelése” című 4. cikke többek között az alábbiakat mondja ki:

„(1) A tagállamok a kérelmező kötelezettségének tekinthetik, hogy a lehető leggyorsabban bemutasson a nemzetközi védelem iránti kérelem megalapozásához szükséges valamennyi bizonyítékot. A kérelem szempontjából jelentőséggel bíró bizonyítékok értékelését – a kérelmező közreműködésével – a tagállam végzi.

[…]

(3) A nemzetközi védelem iránti kérelem értékelése egyedi alapon, a következők figyelembevételével történik:

a) a kérelemre vonatkozó határozat meghozatalának időpontjában a származási országra vonatkozó valamennyi releváns tény […];

b) a kérelmező releváns nyilatkozatai és az általa bemutatott dokumentumok, ideértve az arra vonatkozó információkat is, hogy a kérelmező üldöztetésnek vagy súlyos sérelemnek ki volt-e téve, illetve, hogy ezek veszélye fennáll-e;

c) a kérelmező egyéni helyzete és személyes körülményei, ideértve az olyan tényezőket is, mint a háttér, nem és életkor, annak megállapítása érdekében, hogy a személyes körülményeit figyelembe véve a vele szemben elkövetett cselekmények vagy azon cselekmények, amelyeket vele szemben elkövethetnek, üldöztetésnek, illetve súlyos sérelemnek minősülnek-e;

[…].

(4) Azon tény, hogy a kérelmező korábban már üldöztetésnek vagy súlyos sérelemnek volt kitéve, illetve vele szemben ilyen üldöztetés vagy súlyos sérelem közvetlen veszélye állt fenn, komoly alátámasztásául szolgál a kérelmező üldöztetéstől való megalapozott félelmének, valamit [helyesen: valamint] a súlyos sérelem tényleges veszélyének, kivéve, amennyiben alapos okból feltételezhető, hogy a kérelmezőt nem fogják újból üldözni, illetve hogy a súlyos sérelem veszélye vele szemben már nem áll fenn.

[…]”

5. Az említett irányelv 15. cikke értelmében:

„Az alábbiak minősülnek súlyos sérelemnek:

a) halálbüntetés kiszabása vagy végrehajtása; vagy

b) kínzás vagy embertelen, illetve megalázó bánásmód vagy büntetés alkalmazása a kérelmezővel szemben a származási országban; vagy

c) nemzetközi vagy belső fegyveres konfliktushelyzetekben felmerülő megkülönböztetés nélküli erőszak következtében polgári személy életének vagy sértetlenségének súlyos és egyedi fenyegetettsége.”

B. A német jog

6. A 2011/95 irányelvet az Asylgesetz (a menedékjogról szóló törvény, BGBl. I S. 1798. o.; a továbbiakban: AsylG) ültette át a német jogba.

7. Az AsylG 4. §-ának (1) és (3) bekezdése a 2011/95 irányelv 2. és 15. cikkének átültetésével meghatározza a kiegészítő védelem nyújtásának feltételeit. E rendelkezés a következőképpen szól:

„(1) Kiegészítő védelemre jogosult a külföldi, ha megalapozott okokból azt kell feltételezni, hogy származási országában súlyos sérelem elszenvedése veszélyének lenne kitéve. Az alábbiak minősülnek súlyos sérelemnek:

1. halálbüntetés vagy kivégzés,

2. kínzás, vagy embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés,

3. nemzetközi vagy belső fegyveres konfliktushelyzetekben felmerülő megkülönböztetés nélküli erőszak következtében valamely személy életének vagy testi épségének súlyos és egyedi fenyegetettsége.

[…]”

II. Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

8. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy az alapeljárás felperesei két, Nangarhar (Afganisztán) tartományból származó afgán polgári személy, akiknek a németországi menedékjog iránti kérelmét a Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (szövetségi bevándorlási és menekültügyi hivatal, Németország) elutasította. A karlsruhei és a freiburgi közigazgatási bíróságok előtt indított keresetek nem vezettek sikerre. A felperesek a fellebbviteli bíróság, a Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (baden-württembergi közigazgatási felsőbíróság, Németország) előtt a menekült jogállás megszerzésének elmaradása esetére az AsylG 4. §-a szerinti kiegészítő védelem elismerését kérték.

9. Ebben az összefüggésben e bíróság további felvilágosítást kér az uniós jogban a 2011/95 irányelv 2. cikkének f) pontjával összefüggésben értelmezett 15. cikkének c) pontja szerinti, a polgári lakosságot konfliktussal összefüggésben sújtó, megkülönböztetés nélküli erőszak esetén elismerhető kiegészítő védelem uniós jogi feltételeit illetően. A Bíróság ugyanis e tekintetben még nem foglalt állást, és más bíróságok erre vonatkozó ítélkezési gyakorlata nem egységes. Míg néha az egyedi eset összes körülményén alapuló átfogó értékelésre kerül sor, más szempontok szerint elsődlegesen a polgári áldozatok számán alapuló elemzést veszik figyelembe.

10. Közelebbről a kérdést előterjesztő bíróság hangsúlyozza, hogy a személyes helyzetükre jellemző tényezők alapján konkrétan nem érintett személyek esetén a súlyos és egyedi fenyegetettség megállapítása kapcsán a Bundesverwaltungsgerichtnek (szövetségi közigazgatási bíróság, Németország) az AsylG 2011/95 irányelv 2. cikkének f) pontjával összefüggésben értelmezett 15. cikkének c) pontját átültető 4. §-a (1) bekezdésének első mondatához és második mondatának 3. pontjához kapcsolódó ítélkezési gyakorlata érzékelhetően eltér az egyes ügyek sajátos körülményeinek átfogó értékelésén alapuló, más bíróságok, így többek között az Emberi Jogok Európai Bírósága által követett ítélkezési gyakorlattól.

11. A Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) szerint (a személyes helyzetüknél fogva különleges kockázatnak nem kitett személyeket érintő) súlyos és egyedi fenyegetettség megállapítása szükségszerűen feltételezi az „elhalálozási és sebesülési kockázat” mennyiségi vizsgálatát, amelyet az érintett területen az áldozatoknak a terület teljes lakosságszámához viszonyított aránya juttat kifejezésre, mivel a kapott eredménynek kötelezően el kell érnie bizonyos minimális szintet. Márpedig, noha a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) a mai napig nem számszerűsítette ezt a minimális szintet, úgy ítélte meg, hogy az éves hozzávetőleg 0,12%-os vagy 1:800-hoz sebesülési vagy elhalálozási valószínűség nem elegendő, mivel egyértelműen nem éri el a szükséges legkisebb értéket. Ezen ítélkezési gyakorlat szerint, ha e valószínűségi küszöböt nem lépik túl, a kockázat mértékére vonatkozó további értékelést nem kell végezni, sőt az adott ügy sajátos körülményeinek átfogó értékelése sem vezethet súlyos és egyedi fenyegetettség megállapításához.

12. Ily módon a kérdést előterjesztő bíróság szerint, ha a súlyos és egyedi fenyegetettség döntően a polgári áldozatok számától függ, akkor a felperesek kiegészítő védelem megszerzését célzó kérelmeit el kell utasítani. A veszélyt megalapozó más körülményekre is kiterjedő, átfogó értékelés alapján viszont a Nangarhar tartományban jelenleg uralkodó erőszak olyan nagyfokú, hogy a felperesek – akiknek belföldi védelem nem áll rendelkezésükre az országban – a szóban forgó területen való puszta tartózkodásuk miatt is súlyos fenyegetésnek vannak kitéve.

13. E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság hangsúlyozza, hogy kétségtelen, hogy a Bíróság a 2009. február 17-i Elgafaji ítéletben (C-465/07, a továbbiakban: Elgafaji ítélet, EU:C:2009:94) már megállapította, hogy a 2011/95 irányelv 15. cikke szerinti, fegyveres konfliktushelyzetekben felmerülő megkülönböztetés nélküli erőszakból következő súlyos és egyedi fenyegetettség fennállása kivételesen akkor is megállapítható, ha a szóban forgó személy a személyes helyzetére jellemző tényezők miatt konkrétan nem érintett, feltéve hogy a konfliktust jellemző megkülönböztetés nélküli erőszak olyan nagy fokú, hogy megalapozott okokból azt kell feltételezni, hogy e személy pusztán a szóban forgó területen való tartózkodása miatt az említett fenyegetettség tényleges veszélyének lenne kitéve. A Bíróság azonban nem határozott az erőszak megkövetelt szintjének meghatározására alkalmazandó szempontokról.

14. E körülmények között határozott úgy a Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (baden-württembergi közigazgatási felsőbíróság), hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Ellentétes-e a [2011/95] irányelv 15. cikkének c) pontjával és 2. cikkének f) pontjával az olyan nemzeti jogi rendelkezés értelmezése és alkalmazása, amely alapján fegyveres konfliktushelyzetekben felmerülő megkülönböztetés nélküli erőszak következtében polgári személy életének vagy testi épségének súlyos és egyedi fenyegetettsége (abban az értelemben, hogy a polgári személy pusztán az érintett területen való tartózkodása miatt az említett fenyegetettség tényleges veszélyének van kitéve) azokban az esetekben, amelyekben a polgári személy a személyes helyzetére jellemző tényezők miatt konkrétan nem érintett, csak akkor állapítható meg, ha megállapítást nyert a már elszenvedett polgári áldozatok (halottak és sebesültek) egy bizonyos legkisebb száma?

2) Az első kérdésre adandó igenlő válasz esetén: az adott ügy összes körülményének átfogó figyelembevételére kell-e alapozni annak megítélését, hogy az említett fenyegetettség felmerül-e? Amennyiben nem: milyen más uniós jogi követelmények vonatkoznak a szóban forgó kérdés megítélésre?”

III. A Bíróság előtti eljárás

15. A német, a francia és a holland kormány, valamint az Európai Bizottság írásbeli észrevételeket terjesztett elő, illetve a 2020. november 19-i tárgyaláson, amelynek során az alapeljárás felpereseinek meghallgatására is sor került, szóbeli észrevételeket.

IV. Elemzés

A. Előzetes észrevételek

16. A kérdést előterjesztő bíróság a 2004/83 irányelvet 2013. december 21-i hatállyal hatályon kívül helyező és annak helyébe lépő 2011/95 irányelv 15. cikke c) pontjának értelmezését kéri a Bíróságtól. Nem vitatott, hogy e jogszabályváltozás nem vezetett a kiegészítő védelem nyújtására vonatkozó jogi szabályozás semmilyen módosításához, még az érintett rendelkezések számozását sem érintette. Így a 2011/95 irányelv 15. cikke c) pontjának szövege pontosan megegyezik a 2004/83 irányelv 15. cikke c) pontjának szövegével.

17. E tekintetben érdemes megjegyezni, hogy a 2004/83 irányelv 15. cikke ugyanakkor az ezen irányelv 37. cikkében említett azon három rendelkezés egyike volt, amelyek kapcsán a Bizottságnak jelentést kellett készítenie az Európai Parlament és a Tanács számára e jogi aktus alkalmazásáról, és adott esetben javaslatot kellett tennie a szükséges módosításokra.[4] Ebben az összefüggésben a Bizottság a „Politikai terv a menekültügyről – Az Unió országaiban biztosított védelem összehangolt megközelítése” című 2008. június 17-i közleményében[5] jelezte, hogy „többek között szükség lehet a kiegészítő védelemre vonatkozó jogosultsági feltételek további egyértelműsítésére, mivel az erre vonatkozó jelenleg hatályos rendelkezések a fogalom értelmezésében és alkalmazásában jelentős tagállami eltéréseknek hagynak teret”.

18. E megállapítás és a 2004/83 irányelv 15. cikke c) pontjának egyértelművé tételével kapcsolatban megkérdezett jogalanyok ismételt kérelmei ellenére a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2009. október 21-i európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslat[6] végül azt tartalmazta, hogy a Bíróság által az Elgafaji ítéletben elfogadott megoldásra tekintettel nem szükséges e rendelkezés módosítása. 2011-ben az uniós jogalkotó követte ezt a javaslatot, tehát a normatív *status quo* mellett döntött a szükséges felvilágosítások megadására hivatott ítélkezési gyakorlat miatt, amelyet azonban a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatal iránti kérelem szövegére tekintettel nyilvánvalóan elégtelennek tart. A tárgyalás során folytatott vita intenzitása végeredményben azt mutatja, hogy nem az említett bíróság az egyetlen, amely az említett Elgafaji ítélet értelmének kérdését veti fel.

B. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések tárgyáról

19. A tárgyaláson a holland kormány kezdeményezésére az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre adandó választ illetően fontos vitákra került sor az Elgafaji ítélet egy konkrét pontjának pontos értelméről. Hangsúlyozni kell, hogy ebben az ítéletben a Bíróság a 2011/95 irányelv 15. cikke c) pontjának hatályát kívánta pontosítani, amely azon három súlyos sérelem egyikét határozza meg, amelyek megvalósulása az azokat elszenvedő személy kiegészítő védelemben részesítését eredményezheti.

20. A Bíróság ily módon rámutatott, hogy a 2011/95 irányelv 15. cikkének c) pontjában meghatározott, a kérelmező „életének vagy sértetlenségének súlyos és egyedi fenyegetettsége” által jelentett sérelem „általánosabb sérelmi kockázatot” foglal magában, mint az ugyanezen cikk a) és b) pontjában hivatkozott esetek. Ebben az értelemben a 2011/95 irányelv 15. cikkének c) pontja tágabb értelemben „valamely polgári személy életének vagy sértetlenségének […] fenyegetettség[ére], nem pedig meghatározott erőszakra vonatkozik”. E fenyegetettség az olyan általános, belső vagy nemzetközi fegyveres konfliktushelyzetek velejárója, amelyek „megkülönböztetés nélküli[nek]” minősülő erőszakot váltanak ki, amely kifejezés magában foglalja, hogy az „személyes helyzetükre tekintet nélkül” kiterjedhet személyekre.[7] Ebből következik, hogy a súlyos és egyedi fenyegetettség fennállása nem függ azon feltételtől, hogy a kiegészítő védelmet kérelmező személy bizonyítsa a konkrétan a személyes helyzetére jellemző tényezők miatti érintettségét.

[4] Úgy tekintették, hogy a 2004/83 irányelv 37. cikke az irányelv tagállamok közötti kompromisszumon alapuló és kétértelmű szövegezésű 15. cikkének értelmezésével kapcsolatos esetleges nehézségek uniós jogalkotó általi észlelését tükrözi (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. o.).

[5] COM(2008) 360 végleges.

[6] COM(2009) 551 végleges.

[7] Elgafaji ítélet, 33. és 34. pont.

21. Mindazonáltal pusztán az általános helyzettel összefüggő veszély objektív megállapítása főszabály szerint nem elegendő annak bizonyításához, hogy a 2011/95 irányelv 15. cikkének c) pontjában foglalt feltételek teljesülnek. A Bíróság szerint kivételesen megállapítható az e rendelkezésben hivatkozott fenyegetettség fennállása, „amikor a fennálló fegyveres konfliktust jellemző megkülönböztetés nélküli erőszak […] olyan nagy fokú, hogy megalapozott okokból azt kell feltételezni, hogy az érintett országba vagy adott esetben az érintett régióba visszaküldött polgári személy pusztán az annak területén való tartózkodása miatt az említett fenyegetettség tényleges veszélyének lenne kitéve”. [8]

22. A Bíróság ítélkezési gyakorlatából tehát az következik, hogy a 2011/95 irányelv 15. cikke c) pontjának alkalmazása nem jár a felperes személyes körülményeinek vizsgálatával, legalábbis első lépésben. Figyelemmel ugyanis a 2011/95 irányelv 15. cikkének a) és b) pontjában hivatkozott két másik helyzettel összehasonlítva végzett rendszertani értelmezés követelményére, a Bíróság az Elgafaji ítélet 39. pontjában hozzátette, hogy „adott esetben minél inkább tudja a kérelmező bizonyítani a konkrétan a személyes helyzetére jellemző tényezők miatti érintettségét, annál kisebb mértékű lesz a kiegészítő védelemre való jogosultsághoz megkövetelt megkülönböztetés nélküli erőszak”.

23. A holland kormány mind írásbeli észrevételeiben, mind a tárgyaláson azt állította, hogy a fent említett pontnak ellentmond ezen ítélet rendelkező része, amely szerint a 2011/95 irányelv 15. cikke c) pontjának alkalmazása nem függ azon feltételtől, hogy a kérelmező bizonyítsa a konkrétan a személyes helyzetére jellemző tényezők miatti érintettségét. Hacsak e rendelkezést meg nem fosztják hatékony érvényesülésétől, az kizárólag az objektív, általános jellegű tárgyi körülmények figyelembevételén alapuló sérelem veszélyének értékelésére vonatkozhat, a védelmet kérelmező személy bármely személyes körülményének figyelembevétele nélkül. Ezt az elemzést vitatja a Bizottság, amely az Elgafaji ítélet 39. pontjában a „mozgó” vagy „degresszív skála” fogalmának kifejeződését látja, [9] amely a fent hivatkozott körülményeken kívül magában foglalhatja az érintett személyre jellemző egyedi tényezőket is.

24. A magam részéről úgy vélem, hogy az Elgafaji ítélet 39. pontjának szövege önmagában egyértelmű, valamint hogy a következő pont megerősíti annak a Bizottság által hivatkozott értelmét. [10] Ebben a 40. pontban ugyanis a Bíróság utal arra a lehetőségre, hogy a kiegészítő védelem iránti kérelem értékelése során figyelembe lehet venni, hogy a kérelmező személyét illetően fennállnak-e a fenti értelemben vett üldözés, súlyos sérelem vagy közvetlen fenyegetés előzményei. Úgy véli, hogy az ilyen hátrányos múlt minősülhet többek között a 2011/95 irányelv 4. cikkének (4) bekezdésében említett, a súlyos sérelem tényleges veszélyét alátámasztó olyan komoly valószínűsítő körülménynek, „amely […] tekintetében a kiegészítő védelemre való jogosultsághoz szükséges megkülönböztetés nélküli erőszak követelménye kevésbé szigorú lehet”. Úgy tűnik tehát, hogy a 2011/95 irányelv 15. cikkének c) pontját ezen irányelv 4. cikkével

8 Elgafaji ítélet, 43. pont.

9 Ezt a megközelítést fogadta el az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO) is, „Az elismerési irányelv 15. cikkének c) pontja a menedékkérők által teljesítendő feltételekről (2011/95/EU) – Jogi elemzés” című 2015. januári jelentésében (26. és 27. o.) és „A nemzetközi védelemre való jogosultság feltételei” című 2018. áprilisi jelentésében (31. pont). A mozgó vagy degresszív skála e fogalma a következőt jelenti: vagy olyan területekről van szó, ahol a megkülönböztetés nélküli erőszak foka olyan magas szintet ér el, hogy megalapozott okokból feltételezhető, hogy az érintett országba vagy adott esetben az érintett régióba visszaküldött polgári személy *pusztán* az adott tagállam területén való *jelenléte folytán* a 2011/95 irányelv 15. cikkének c) pontjában említett súlyos fenyegetettség tényleges veszélyének lenne kitéve, vagy olyan területekről van szó, ahol megkülönböztetés nélküli erőszak zajlik, anélkül azonban, hogy ilyen magas szintet érne el, és amellyel kapcsolatban *további egyedi körülményeket* kell bemutatni. E különbségtételt érvényesíti többek között Franciaországban a Cour nationale du droit d’asile (országos menekültügyi bíróság, Franciaország) (lásd: e bíróság nagytanácsban hozott 2020. november 19-i M. N. ítélete, 19009476, 10. pont).

10 A Bíróság egyébiránt egyértelműen megerősítette álláspontját a 2014. január 30-i Diakité ítéletben (C-285/12, EU:C:2014:39, 31. pont).

összefüggésben kell értelmezni, amint azt az alábbiakban látni fogjuk, és a személyes jellegű elemek adott esetben figyelembe vehetők az előbbi rendelkezés értelmében vett súlyos és egyedi fenyegetettség fennállásának értékelése során.

25. Mindenesetre e vita álláspontom szerint nem releváns a kérdést előterjesztő bíróságnak adandó válasszal összefüggésben annak az alapügy megoldása szempontjából való hasznosságát illetően. Meg kell állapítani, hogy a kérdést előterjesztő bíróság, miután jelezte, hogy a kiegészítő védelem nem nyújtható a felpereseknek a 2011/95 irányelv 15. cikkének a) és b) pontját átültető nemzeti rendelkezések alapján, először is kifejti, hogy az érintetteket *személyes körülményeik alapján* nem érinti konkrétan a tartományban uralkodó, az Elgafaji ítélet értelmében vett megkülönböztetés nélküli erőszak sem, és az ítélet 39. pontjára kifejezetten hivatkozik is.[11]

26. Ezt követően arra, az Afganisztánban fennálló általános biztonsági helyzettel kapcsolatos átfogó értékelésen, tehát a felperesek személyét érintő tényezőktől eltérő szempontokon alapuló meggyőződésére hivatkozik, hogy Nangarhar tartományba való visszatérésük esetén a *puszta ott-tartózkodásuk* miatt a konfliktusból eredő, megkülönböztetés nélküli erőszak keltette súlyos és egyedi fenyegetettség tényleges veszélyének lennének kitéve,[12] és ily módon illeszkednek az Elgafaji ítélet 35. pontjában meghatározott esetbe. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések tárgya tehát a fegyveres konfliktushoz kapcsolódó megkülönböztetés nélküli erőszak fokának személyes jelleggel nem rendelkező értékelési szempontjainak meghatározására korlátozódik. Ebben az összefüggésben a Bíróságtól a 2011/95 irányelv 15. cikke c) pontjának értelmezésével kapcsolatban várt válasz véleményem szerint nem jár semmilyen vitával az Elgafaji ítélet 39. pontjának jelentését illetően.[13]

27. Végül hangsúlyozni kell, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak a 2011/95 irányelv 15. cikke c) pontjának értelmezését illetően, és közelebbről további felvilágosítást szeretne kapni az uniós jogban a polgári lakosságot érintő, fegyveres konfliktus által okozott megkülönböztetés nélküli erőszak esetén a kiegészítő védelem megszerzésének feltételeit illetően alkalmazandó szempontokról. Úgy véli, hogy e kérdésekre a Bíróság jelenlegi ítélkezési gyakorlata alapján nem lehet egyértelmű választ adni, mivel a Bíróság az Elgafaji ítéletben nem határozott az említett szempontokról. E magyarázatok fényében kell értelmezni az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket, amelyek szerkezete a második kérdés kétértelmű megfogalmazása miatt nehézségeket okozhatott.

28. Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2011/95 irányelv 2. cikkének f) pontjával összefüggésben értelmezett 15. cikkének c) pontját úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes a nemzeti gyakorlat olyan értelmezése, amely szerint annak megállapítása, hogy a fegyveres konfliktushelyzetekben felmerülő megkülönböztetés nélküli erőszak következtében fennáll valamely polgári személy életének vagy testi épségének e rendelkezés értelmében vett súlyos és egyedi fenyegetettsége, amennyiben e polgári személy a

[11] Lásd az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 13. pontját.

[12] Lásd az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 14–20. pontját.

[13] A kérdést előterjesztő bíróság kérdése a 2011/95 irányelv 15. cikke c) pontjának hatálya alá tartozik, amit a holland kormány teljes mértékben elfogad, sőt csak ezt tartja lehetségesnek.

személyes helyzetére jellemző tényezők miatt konkrétan nem érintett, feltételezi, hogy az érintett területen a sebesült vagy elhalálozott áldozatoknak a terület teljes lakosságszámához viszonyított aránya elér egy meghatározott szintet.[14]

29. Abban az esetben, ha az első kérdésre igenlő választ kell adni, és ehhez kapcsolódóan az érintett helyzetre jellemző különböző tényezők átfogó értékelése szükséges, a kérdést előterjesztő bíróság a második kérdésével lényegében azon körülmények jellegét illetően intéz kérdést a Bírósághoz, amelyeket relevánsnak lehet tekinteni a fent említett fenyegetettség fennállása szempontjából.

C. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésről

30. A 2011/95 irányelvnek a „kiegészítő védelemre jogosult személy” fogalmának az ezen irányelv 2. cikkének f) pontjában foglalt meghatározásával, valamint a „kiegészítő védelmi jogállás” fogalmának az irányelv 2. cikkének g) pontjában szereplő meghatározásával összefüggésben értelmezett 18. cikkéből kitűnik, hogy az ezen irányelvben előírt kiegészítő védelmi jogállást főszabály szerint minden olyan harmadik országbeli állampolgár és hontalan személy számára el kell ismerni, aki származási országába, illetőleg a szokásos tartózkodási helye szerinti országba való visszatérése esetén az említett irányelv 15. cikke szerinti súlyos sérelem tényleges veszélyének lenne kitéve.[15] A súlyos sérelmeknek a 2011/95 irányelv 15. cikkében meghatározott három típusa közül a c) pontban a nemzetközi vagy belső fegyveres konfliktushelyzetekben felmerülő megkülönböztetés nélküli erőszak következtében valamely polgári személy életének vagy sértetlenségének súlyos és egyedi fenyegetettsége szerepel.

31. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében valamely uniós jogi rendelkezés értelmezéséhez nemcsak annak kifejezéseit, hanem annak szövegkörnyezetét, és annak a szabályozásnak a célkitűzéseit is figyelembe kell venni, amelynek az említett rendelkezés részét képezi.[16] El kell tehát végezni a 2011/95 irányelv 2. cikkének f) pontjával összefüggésben értelmezett 15. cikke c) pontjának szó szerinti, rendszertani és teleologikus értelmezését, figyelembe véve az alapügy megoldása szempontjából releváns ítélkezési gyakorlatot. Úgy tűnik számomra, hogy ennek az elemzésnek arra a következtetésre kell vezetnie, amely szerint a kiegészítő védelem biztosításának nem feltétele annak megállapítása, hogy elértek egy, az áldozatok számára vonatkozó minimumküszöböt, és e következtetést megerősíti az Emberi Jogok Európai Bírósága részéről az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt európai egyezmény (a továbbiakban: EJEE) 3. cikke alapján kialakított ítélkezési gyakorlat vizsgálata, illetve az EASO ajánlásai is.

[14] A tárgyaláson a német kormány képviselője lényegében azt állította, hogy a kérdést előterjesztő bíróság nem értelmezte megfelelően a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) végzésében hivatkozott ítélkezési gyakorlatát, és utalt a szövetségi közigazgatási bíróság 2020. május 20-i határozatára, amely ellentmond az előzetes mennyiségi kritérium, mint a kiegészítő védelmet kizáró tényező következetes alkalmazásán alapuló megközelítésnek. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság kizárólagos feladata az, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által közölt ténybeli és jogi helyzet figyelembevételével az uniós jog értelmezéséről vagy érvényességéről határozzon annak érdekében, hogy a kérdést előterjesztő bíróság rendelkezésére bocsássa az utóbbi előtt folyamatban lévő jogvita eldöntéséhez hasznos elemeket (2016. július 28-i Kratzer ítélet, C-423/15, EU:C:2016:604, 27. pont), a tényállás és a nemzeti jog bármilyen értékelése pedig a nemzeti bíróság hatáskörébe tartozik (2019. szeptember 19-i Lovasné Tóth ítélet, C-34/18, EU:C:2019:764, 42. pont). Ezenkívül nem merül fel kétség az alapeljárás fennmaradását illetően, mivel a kérdést előterjesztő bíróságnak olyan határozatot kell hoznia, amely alkalmas a Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásban hozott ítéletének figyelembevételére.

[15] 2019. május 23-i Bilali ítélet (C-720/17, EU:C:2019:448, 36. pont).

[16] 2014. szeptember 10-i Ben Alaya ítélet (C-491/13, EU:C:2014:2187, 22. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

1. A szó szerinti értelmezésről

32. Álláspontom szerint célszerű hangsúlyozni, hogy a 2011/95 irányelv érintett rendelkezései a nemzetközi védelmet kérelmező személy olyan súlyos sérelem „tényleges veszélyének” való kitettségére vonatkoznak, amelyet valamely polgári személy „életének vagy sértetlenségének” súlyos és egyedi fenyegetettségként határoznak meg. A „tényleges veszély” fogalma a veszélyek tényalapú értékelésére alkalmazott bizonyítási szintre utal, és olyan valószínűségi szempontnak felel meg, amely nem szűkíthető le egyszerű lehetőségre. E tekintetben a polgári áldozatok számának egy adott területen történő számbavétele nem spekulatív, hanem éppen ellenkezőleg, a valóság részét képezi, tehát alkalmas a megkövetelt veszély jellemzésére. Ami a polgári személy „életének vagy sértetlenségének” fenyegetettségére való hivatkozást illeti, ebből arra lehet következtetni, hogy az elhunyt polgári személyek száma nem az egyetlen releváns tényező, mivel az említett kifejezés magában foglalhatja a testi épség más sérelmeit, sőt akár pszichológiai jellegű sérelmeket is. [17]

33. Bár e megfontolások valós jelentőséggel bírnak, úgy tűnik, hogy a 2011/95 irányelv 2. cikkének f) pontjával összefüggésben értelmezett 15. cikke c) pontjának szó szerinti értelmezése nem alkalmas arra, hogy elegendő és egyértelmű választ adjon a kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdésre.

2. A rendszertani értelmezésről

34. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében minden, a menekült jogállás vagy a kiegészítő védelmi jogállás nyújtására vonatkozó határozatnak olyan egyedi értékelésen kell alapulnia, amely annak meghatározására irányul, hogy a kérelmező személyes körülményeit figyelembe véve teljesülnek-e az ilyen jogállás elismerésének feltételei. Az uniós jogalkotó által bevezetett, az egységes menekült vagy kiegészítő védelmi jogállás elismerésére vonatkozó rendszerből így az következik, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelem 2011/95 irányelv 4. cikkében megkövetelt értékelésének célja annak meghatározása, hogy a kérelmező – vagy adott esetben az a személy, akinek a nevében a kérelmező benyújtotta a kérelmet – megalapozottan fél-e a személyes üldöztetéstől vagy személyesen fenyegeti-e valamely súlyos sérelem tényleges veszélye. [18]

35. A 2011/95 irányelv 4. cikkének (3) bekezdése felsorolja azokat a tényezőket, amelyeket az illetékes hatóságoknak figyelembe kell venniük a nemzetközi védelem iránti kérelem egyedi értékelése során és ezek között szerepel *„a származási országra vonatkozó valamennyi releváns tény”*. [19] A Bíróság az Elgafaji ítéletben éppen erre a rendelkezésre támaszkodott, amikor kimondta, hogy a kiegészítő védelem iránti kérelem egyedi értékelésekor figyelembe lehet venni „különösen” a megkülönböztetés nélküli erőszak által jellemzett helyzet földrajzi kiterjedését, valamint az érintett országba való visszaküldés esetén a kérelmező tényleges úticélját, ahogyan az ezen irányelv 8. cikkének (1) bekezdéséből kitűnik.

36. E tekintetben hangsúlyozni kell, hogy ha a kérelmező származási országában a lakóhelyén a védelem nem áll rendelkezésre, az illetékes nemzeti hatóságnak a 2011/95 irányelv 8. cikkének (1) bekezdése alapján meg kell vizsgálnia, hogy ezen országon belül létezik-e más biztonságos rész. Az illetékes nemzeti hatóság dönthet úgy, hogy a kérelmező nem szorul nemzetközi

[17] Az utóbbi állítást nem támasztja alá a 2011/95 irányelv 15. cikke c) pontja valamennyi nyelvi változatának szövege. Ily módon a spanyol nyelvi változatban a következő szerepel: „las amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física de un civil […]”.

[18] 2018. október 4-i Ahmedbekova ítélet (C-652/16, EU:C:2018:801, 48. és 49. pont).

[19] Lásd ebben az értelemben: 2018. január 25-i F ítélet (C-473/16, EU:C:2018:36, 33. pont).

védelemre, ha származási országában az államterület egy részén nem áll fenn az üldöztetéstől való megalapozott félelem ténye, illetve a súlyos sérelem tényleges veszélye, vagy hozzáférhet az üldöztetés vagy súlyos sérelem elleni védelemhez. Ezen értékeléssel összefüggésben az említett irányelv 8. cikkének (2) bekezdése kimondja, hogy a tagállamok a kérelemről szóló határozat meghozatalakor figyelembe veszik *„az érintett országrészben fennálló általános helyzetet”*, valamint a kérelmező személyes körülményeit, összhangban e jogi aktus 4. cikkével.

37. Úgy tűnik számomra, hogy a 2011/95 irányelv 4. és 8. cikkének, valamint 15. cikke c) pontjának együttes értelmezése megerősíti az érintett konfliktushelyzet szükségképpen átfogó megközelítésével járó megoldást, az azonos szinten elhelyezkedő több tényező figyelembevételével, és e megoldást álláspontom szerint a Bíróság a 2014. január 30-i Diakité ítéletben (C-285/12, EU:C:2014:39) is megerősítette, anélkül hogy kifejezetten hivatkozott volna az első két rendelkezésre.

38. A Bíróság, miután meghatározta a 2004/83 irányelv 15. cikkének c) pontjában szereplő „fegyveres konfliktushelyzet” fogalmának értelmét és tartalmát, kiemelte, hogy az ilyen konfliktushelyzet csak akkor vezethet kiegészítő védelem elismeréséhez, ha az azt jellemző megkülönböztetés nélküli erőszak mértéke eléri az Elgafaji ítéletben megkövetelt szintet. A Bíróság azt is megállapította, hogy a fegyveres konfliktus fennállásának bizonyítása nem teszi szükségessé az összecsapások hevességének olyan külön vizsgálatát, amely független az erőszak fent hivatkozott mértékének vizsgálatától. Megközelítésének szemléltetése és pontosítása érdekében a Bíróság több olyan konkrét elemet is felsorolt, amelyek hasznosak lehetnek az érintett területen megvalósuló erőszak mértékének meghatározása céljából, és amelyek esetében kizárja az önálló elemzés szükségességét a konfliktushelyzet fennállásának bizonyítása céljából: ezek a fegyveres összecsapások hevessége, az abban részt vevő fegyveres erők szervezettsége vagy a konfliktushelyzet konkrét időtartama. A Diakité ítélet közvetett és hallgatólagos tanulsága az, hogy a megkülönböztetés nélküli erőszak hevességének értékelése nem korlátozható az áldozatok egy adott területen élő lakossághoz viszonyított számára vonatkozó kizárólagos és előzetes mennyiségi szempontra. [20]

3. A teleologikus értelmezésről

39. Először is a 2011/95 irányelv (12) preambulumbekezdéséből következik, hogy annak egyik legfőbb célja annak biztosítása, hogy valamennyi tagállamban azonos feltételeket alkalmazzanak a nemzetközi védelemre valóban rászorulók beazonosítására. [21]

40. E célra tekintettel elsődleges fontosságúnak tűnik a 2011/95 irányelv 15. cikke c) pontja egységes értelmezésének biztosítása valamennyi tagállamban. Közelebbről, amint az ezen irányelv (13) preambulumbekezdésében szerepel, „[a] menekült és a kiegészítő védelmi jogállás elismerésére és tartalmára vonatkozó szabályok közelítésének segítenie kell a nemzetközi védelmet kérelmezők tagállamok közötti másodlagos migrációjának korlátozását, amennyiben az ilyen migrációt kizárólag a jogi szabályozások eltérései idézik elő”. Márpedig az, ha a kiegészítő védelem nyújtását az áldozatok számának az illetékes nemzeti hatóságok által egyoldalúan és önkényesen meghatározott minimális küszöbértékének előzetes elérésétől teszik függővé, alkalmas arra, hogy meghiúsítsa e célkitűzést.

[20] 2014. január 30-i Diakité ítélet (C-285/12, EU:C:2014:39, 30., 32. és 35. pont).

[21] 2019. május 23-i Bilali ítélet (C-720/17, EU:C:2019:448, 35. pont).

41. Amint azt a francia kormány helyesen hangsúlyozza, a nemzetközi védelmet kérelmezőket ugyanis arra ösztönözhetik, hogy elhagyják az első országot, ahova megérkeztek, hogy olyan tagállamba utazhassanak, amely nem alkalmaz ilyen minimumküszöböt, vagy amelynek minimumküszöbe alacsonyabb, ezáltal olyan másodlagos mozgásokat eredményezve, amelyeket a 2011/95 irányelv a kiegészítő védelmi jogállás elismerésére és tartalmára vonatkozó szabályok közelítésével igyekszik megakadályozni. Egy ilyen eredmény, amennyiben a tagállamok jogi keretei közötti különbségből ered, álláspontom szerint közvetlenül ellentétes a fent hivatkozott (13) preambulumbekezdésben meghatározott célkitűzéssel, és nagymértékben megfosztaná hatékony érvényesülésüktől a 2011/95 irányelv szóban forgó rendelkezéseit.

42. Másodszor, a 2011/95 irányelv (5), (6) és (24) preambulumbekezdéséből kitűnik, hogy a kiegészítő védelem biztosításához szükséges minimumfeltételeknek lehetővé kell tenniük a menekültek helyzetére vonatkozó, 1951. július 28-án Genfben aláírt egyezményben (kihirdette az 1989. évi 15. tvr.) a menekültek számára biztosított védelem kiegészítését a nemzetközi védelemre valóban rászorulók beazonosításával, és számukra megfelelő jogállás biztosításával.[22] A 2011/95 irányelv 15. cikkének c) pontját és ebből következően a kiegészítő védelmi mechanizmus hatályát tehát az említett irányelv azon kimondott céljára figyelemmel kell értelmezni, hogy nemzetközi védelmet biztosítsanak az arra valóban rászorulók számára.

43. Márpedig számomra úgy tűnik, hogy a 2011/95 irányelv 15. cikke c) pontjának olyan értelmezése, amely az áldozatok számával kapcsolatos küszöbérték elérésének szükséges előzetes megállapításán alapuló mennyiségi kritérium alkalmazásához vezet, e tekintetben komoly nehézségeket vet fel. Megjegyzem, hogy a német kormány, miközben írásbeli észrevételeiben objektív, megfelelő és ellenőrizhető szempontra hivatkozott, idézi a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) e nehézségeket feltáró határozatának kivonatát, amely szerint „legalább *hozzávetőlegesen* számszerűleg meg kell határozni egyrészt az érintett régióban élő polgári személyek teljes számát, másrészt pedig a konfliktusban részt vevő felek által az e régióban élő polgári személyek élete vagy testi épsége ellen követett megkülönböztetés nélküli erőszakkal járó cselekményeket”.

44. E kivonat egy kettős statisztikai problémát emel ki, nevezetesen a megbízható és pontos adatok összegyűjtésének kérdését mind a polgári áldozatok számát, mind pedig az országban vagy érintett területen tartózkodó és erőszakos összecsapásokkal szembesülő személyek számát illetően, mivel ezek az összecsapások elkerülhetetlenül a lakosság pánikban történő elmenekülésével járnak. Ez a helyzet azt a kérdést veti fel, hogy az érintett adatok megbízható számszerűsítése céljából léteznek-e olyan objektív és független információforrások, amelyek a lehető legközelebb találhatók a harcokhoz.[23] Természetesen az áldozatok és a helyszínen jelen lévő lakosság számával kapcsolatos adatokon kívül a fegyveres konfliktust jellemző helyi körülményekkel kapcsolatos objektív, megbízható és kellően aktuális információkhoz való hozzáférés hasonlóan kényes kérdés. Véleményem szerint azonban tagadhatatlan, hogy a kiegészítő védelem biztosításának olyan egységes mennyiségi kritérium előzetes teljesüléséhez kötése, amelynek megbízhatósága bizonytalan, nem a legmegfelelőbb módja annak, hogy azonosítani lehessen azokat a személyeket, akik valóban nemzetközi védelemre szorulnak.

45. Végül hangsúlyozni kell, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban ismertetett módszer az arány, vagyis az érintett területen az áldozatok száma és az e terület lakosságát alkotó személyek teljes száma közötti viszony meghatározása. Ezt az arányt attól függően tekintik

[22] 2014. január 30-i Diakité ítélet (C-285/12, EU:C:2014:39, 33. pont).

[23] E tekintetben a 2011/95 irányelv 8. cikkének (2) bekezdése kimondja, hogy a tagállamok biztosítják, hogy olyan releváns forrásokból szerezzenek pontos és naprakész információkat, mint például az Egyesült Nemzetek menekültügyi főbiztosa és az EASO.

megfelelőnek vagy nem megfelelőnek, hogy nagyobb vagy kisebb-e az illetékes nemzeti hatóságok által egyoldalúan és önkényesen meghatározott minimális küszöbértéknél, anélkül hogy e küszöbértéket akárcsak megemlítenék, ami álláspontom szerint távol áll egy állítólagosan objektív szempont fogalmától.[24] Ezt a módszert meg kell különböztetni attól, amelynek célja kizárólag az áldozatok teljes számának számszerűsítése, amely megfelelő megbízhatóság esetén a fegyveres konfliktushelyzetben felmerülő megkülönböztetés nélküli erőszak fokával kapcsolatos objektív valószínűsítő körülmények egyike.

46. Harmadszor ki kell emelni, hogy a 2011/95 irányelv 2. cikkének f) pontja értelmében a kiegészítő védelem rendszerének célja az, hogy az egyént megvédje a származási országába való visszaküldés esetén bekövetkező súlyos sérelem tényleges veszélyétől, ami azt vonja maga után, hogy megalapozott okokból feltételezhetőnek kell lennie, hogy az érintett személy az ezen országba való visszaküldés esetén ilyen veszélynek van kitéve.[25] Ily módon úgy tűnik, hogy az illetékes nemzeti hatóság által elvégzendő elemzés egy jövőbeli hipotetikus helyzet értékeléséből áll, ami szükségképpen az előretekintés valamilyen formájával jár.

47. Ez a szükségképpen dinamikus elemzés álláspontom szerint nem szorítkozhat az áldozatoknak egy adott, a nemzeti hatóság vagy bíróság döntésének meghozatalától többé-kevésbé távol eső pillanatban az adott lakossághoz viszonyított számának számszerű elemzésére.[26] A nemzetközi védelem szükségessége értékelésének olyan, nem számszerűsíthető szempontokat kell tudnia magában foglalnia, mint például a fegyveres konfliktus utolsó olyan változása, amely, noha még nem járt az áldozatok növekedésével, kellően jelentős ahhoz, hogy megalapozza a polgári lakosságot érő súlyos sérelem tényleges veszélyét.[27]

4. A 2011/95 irányelvnek az alapvető jogok védelmére tekintettel történő értelmezéséről

48. Amint az a 2011/95 irányelv (16) preambulumbekezdéséből kitűnik, e jogi aktus rendelkezéseit az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) által elismert jogok tiszteletben tartásával kell értelmezni,[28] a kérdést előterjesztő bíróság pedig e tekintetben az előzetes döntéshozatal iránti kérelmében a Charta 4. cikkére hivatkozik.

[24] Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) 2011. november 17-i határozatára hivatkoznak, amelyben e bíróság úgy ítélte meg, hogy az éves hozzávetőleg 0,12%-os vagy 1:800 sebesülési vagy elhalálozási valószínűség egyértelműen nem éri el a szükséges legkisebb értéket vagy csak olyan fenyegető sérelem kockázatát alapozza meg, amely olyan távol áll a releváns valószínűségi küszöbtől, hogy a további körülmények figyelmen kívül hagyásának végeredményben nem lehet hatása. Nem vitatott, hogy sem a releváns valószínűségi küszöböt nincs meghatározva, sem pedig *a fortiori* az ilyen küszöbérték meghatározásának indokai. Jogosan vetődhet fel tehát a kérdés, hogy az éves 1:800 arányt miért tekintik elégtelennek a különösen intenzív megkülönböztetés nélküli erőszak megállapítása szempontjából.

[25] Lásd analógia útján: 2018. április 24-i MP ítélet (Múltbeli kínzás áldozatának kiegészítő védelme) (C-353/16, EU:C:2018:276, 31. pont).

[26] Hangsúlyozni kell, hogy a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 180., 60. o.; helyesbítés: HL 2016. L 198., 50. o.) 46. cikkének (3) bekezdése meghatározza a védelmet kérelmező személy számára elismert hatékony jogorvoslathoz való jog terjedelmét, pontosítva, hogy az irányelv által kötött tagállamok biztosítják, hogy az a bíróság, amely előtt a nemzetközi védelem iránti kérelemre vonatkozó határozatot vitatják, „mind a tények, mind a jogi szempontok teljes körű és *ex nunc* megvizsgálását [elvégezze,] ideértve adott esetben a nemzetközi védelem iránti [igények] vizsgálatát is”. Az „ex nunc” kifejezés kiemeli a bíróságnak az olyan értékelés elvégzésére irányuló kötelezettségét, amely figyelembe veszi adott esetben a jogorvoslat tárgyát képező határozat elfogadását követően felmerült új körülményeket. A „teljes körű” melléknév megerősíti, hogy a bíróság köteles megvizsgálni mind azon körülményeket, amelyeket az eljáró hatóságnak figyelembe kellett vagy lehetett volna vennie, mind pedig azokat, amelyek e hatóság határozatának elfogadását követően merültek fel (2019. december 12-i Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal ítélet [Családegyesítés – A menekült leánytestvére] [C-519/18, EU:C:2019:1070, 52. pont]).

[27] El lehet képzelni többek között a fegyverszünetre vonatkozó megállapodás közelmúltbeli megsértését, amelyet a fegyveres csapatok egy adott területre való behatolása követ, ami a polgári lakosság tömeges elmenekülését eredményezi.

[28] 2016. március 1-jei Alo és Osso ítélet (C-443/14 és C-444/14, EU:C:2016:127, 29. pont).

49. A Chartához fűzött magyarázatok – amelyek az EUSZ 6. cikk (1) bekezdésének harmadik albekezdése és a Charta 52. cikkének (7) bekezdése értelmében a Charta értelmezésére vonatkozó iránymutatásként készültek, és az Unió, illetve a tagállamok bíróságai által kellően figyelembe veendők – kifejezetten utalnak arra, hogy a Charta 4. cikkében szereplő jog megfelel az EJEE 3. cikke által biztosított jognak, amely cikk szövege a következő: „Senkit sem lehet kínzásnak vagy embertelen vagy megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni.” A Charta 52. cikke (3) bekezdése alapján a 4. cikk tehát ugyanazzal a jelentéssel és hatállyal rendelkezik, mint ez utóbbi cikk. [29]

50. Emlékeztetni kell ugyanakkor arra, hogy a kérdést előterjesztő bíróság kérdésére válaszolva, amelyet arra vonatkozóan fogalmazott meg, hogy milyen kapcsolat áll fenn a 2004/83 irányelv 15. cikkének c) pontjában előírt védelem és az EJEE 3. cikke által biztosított védelem között, a Bíróság az Elgafaji ítéletben pontosította, hogy az említett 15. cikk c) pontja olyan kiegészítő védelmi helyzetet hoz létre, amely nem felel meg a kínzás és az embertelen vagy megalázó bánásmód EJEE 3. cikke által garantált tilalma esetének, és amelyet ezért az EJEE által biztosított alapvető jogok tiszteletben tartása mellett önállóan kell értelmezni. [30]

51. E tekintetben érdemes kiemelni, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága egyértelműen rámutatott, hogy nincs „meggyőződve” arról, hogy az EJEE 3. cikke nem nyújt a 2004/83 irányelv 15. cikkének c) pontja alapján biztosított védelemmel összehasonlítható védelmet. Hangsúlyozta, hogy az ez utóbbi rendelkezésben és az EJEE 3. cikkében rögzített küszöböt kivételes körülmények között el lehet érni olyan heves általános erőszak eredményeként, amely miatt az érintett régióba visszaküldött valamennyi személy veszélyben lenne pusztán a területen való jelenléte miatt. [31] Az elemzés e közeli voltára tekintettel úgy tűnik, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának az általános erőszak mértékének értékelésére vonatkozó ítélkezési gyakorlata választ adhat a jelen ügyben előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre. Márpedig nem vitatott, hogy az e bíróság által alkalmazott módszer az összes releváns adat átfogó értékelésén alapul, amelyek ügyenként változhatnak, és nem korlátozódnak egyetlen mennyiségi szempontra. [32]

52. A fenti megfontolásokból az következik, hogy a 2011/95 irányelv 15. cikkének c) pontja értelmében vett súlyos sérelem fennállásának megállapítása valamennyi olyan releváns tény átfogó és keresztelemzését feltételezi, amely alkalmas arra, hogy alátámassza az olyan magas szintű megkülönböztetés nélküli erőszak fennállását, amelynek folytán a polgári személyeket pusztán az érintett területen való jelenlétük miatt súlyos sérelem tényleges veszélye fenyegeti. A kiegészítő védelem biztosítása nem feltételezi egy, az adott lakossághoz viszonyított minimális számú áldozatra vonatkozó feltétel teljesülését.

53. Ezt az értelmezést alátámasztják az EASO jelentései, [33] amelyek az erőszak szintjének értékelését illetően átfogó és inkluzív, egyszerre mennyiségi és minőségi megközelítést javasolnak a bíróságoknak, valamint hogy a releváns változók széles körét vegyék figyelembe, anélkül hogy a polgári személyek halálesetei és sérülései számának tisztán számszerű vizsgálatára szorítkoznának. [34] Az EASO e tekintetben az Emberi Jogok Európai Bírósága és a nemzeti

[29] Lásd ebben az értelemben: 2014. május 27-i Spasic ítélet (C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, 54. pont).

[30] 2009. február 17-i Elgafaji ítélet (C-465/07, EU:C:2009:94, 28. és 44. pont).

[31] EJEB, 2011. június 28., Sufi és Elmi kontra Egyesült Királyság (CE:ECHR:2011:0628JUD000831907, 226. §).

[32] EJEB, 2011. június 28., Sufi és Elmi kontra Egyesült Királyság (CE:ECHR:2011:0628JUD000831907, 241. §).

[33] 2018. szeptember 13-i Ahmed ítélet (C-369/17, EU:C:2018:713, 56. pont).

[34] Az EASO „Az elismerési irányelv 15. cikkének c) pontja a menedékkérők által teljesítendő feltételekről (2011/95/EU) – Jogi elemzés” című 2015. januári jelentése (lásd többek között 33. és 35. o.) és „A nemzetközi védelemre való jogosultság feltételei” című 2018. áprilisi jelentése (lásd többek között 32. o.).

bíróságok határozataira hivatkozik, egyértelműen sajnálattal közölve, hogy a Bíróság „nem nyújt segítséget a bíróságoknak abban, hogy megtudják, hogyan kell eljárniuk”, ami átvezet az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdéshez.

D. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésről

54. Amint az kifejtésre került, a kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak a 2011/95 irányelv 15. cikke c) pontjának értelmezését illetően, és további felvilágosítást szeretne kapni e rendelkezés alkalmazási feltételeivel kapcsolatban, mivel e tekintetben elégtelennek tartja az Elgafaji ítélet indokolását. Ez a sajnálat, illetve kifogás megjelenik a szakirodalom egy részében és az EASO elemzésében is, amely szerint a Bíróság „nem adott iránymutatást a fegyveres konfliktusban megjelenő erőszak szintje értékelésének szempontjaira vonatkozóan”.[35]

55. Itt a Bíróságot az előzetes döntéshozatalra előterjesztett ügyben terhelő, az uniós jog *értelmezésére irányuló feladat* és e jog *alkalmazásának* főszabályként a nemzeti bíróságokat terhelő feladata közötti különbségtétel különösen kényes kérdéskörét tárgyaljuk, amely különbségtétel néha nehezen ragadható meg, és amelynek érvényesítése az érintett előzetes döntéshozatali ügy és annak ítélkezési gyakorlatbeli összefüggései megfelelő elemzését igényli.

56. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem a 2011/95 irányelv 15. cikke c) pontjának értelmezésére vonatkozik, amely igen általános jogi fogalmat tartalmaz, emlékeztetve arra, hogy e szöveg a tagállamok közötti kompromisszum eredménye, amelyek nyilvánvalóan úgy döntöttek, hogy a bíróságokra bízzák e fogalom pontos körvonalainak meghatározását. E tekintetben a Bíróság az Elgafaji ítéletben e fogalom olyan értelmezését adta, amelyet a határozat rendelkező részének szövegére tekintettel önmagában is tágnak lehet minősíteni. Ez utóbbi emellett tartalmazza az „elbíráló illetékes nemzeti hatóságok vagy […] tagállami bíróságok” fordulatot, amely a konfliktusra jellemző megkülönböztetés nélküli erőszak mértékére vonatkozik, amely megfogalmazás általában a Bíróság azon szándékát tükrözi, hogy a kérdést előterjesztő bíróságra hagyja azon ténybeli adatok értékelését, amelyektől ezen értelmező ítélet alkalmazása függ. Ezt az értelmezést – legalábbis hallgatólagosan – kiegészítette a Diakité ítéletben[36], amelyben a Bíróság a fegyveres összecsapások hevességére, az abban részt vevő fegyveres erők szervezettségére és a konfliktushelyzet időtartamára hivatkozik, mint olyan tényezőkre, amelyek figyelembe vehetők a 2011/95 irányelv 15. cikke c) pontjának értelmében vett súlyos sérelem tényleges veszélyének értékelése során.

57. Annyi bizonyos, hogy a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem,[37] a szakirodalom és az EASO észrevételei azt mutatják, hogy a Bíróság által adott felvilágosításokat elégtelennek tekintik vagy nem is érzékelik, ami az érintett ítéletek egyértelműségének hiányát is jelentheti. A magam részéről úgy vélem, hogy a súlyos sérelem „tényleges veszélye” fogalmának a fent említett rendelkezés alapján történő értelmezését illetően valóban nehezen lehet kellően kielégítő ítélkezési gyakorlatot találni. Mivel ez a fogalom határozza meg az uniós jogban a kiegészítő

[35] Lásd többek között 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. o., illetve az EASO „Az elismerési irányelv 15. cikkének c) pontja a menedékkérők által teljesítendő feltételekről (2011/95/EU) – Jogi elemzés” című 2015. januári jelentését (lásd többek között 33. és 35. o.).

[36] 2014. január 30-i Diakité ítélet (C-285/12, EU:C:2014:39).

[37] Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy az ott kifejtett kételyek értelmező jellegűek abban az értelemben, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem nem a 2011/95 irányelv 15. cikkének c) pontja értelmében vett súlyos sérelem „tényleges veszélye” fogalma helyes alkalmazásának az alapeljárás rendkívül pontos ténybeli helyzetére tekintettel történő meghatározására irányul, hanem az a célja, hogy felvilágosítást kérjen azokról a szempontokról, amelyeknek e fogalom értelmezését kell vezérelniük, a túl általános eredeti értelmezés miatt. Olyan előzetes döntéshozatal iránti kérelemről van tehát szó, amelynek tárgya a Bíróság által az Elgafaji ítéletben szolgáltatott értelmezés értelmezése.

védelem megadásának alkalmazási körét, hasznos lehet az értelmezés pontosítása. A Bíróság, azáltal, hogy további információkkal szolgálna azokra a körülményekre vonatkozóan, amelyeket a 2011/95 irányelv 15. cikke c) pontjának alkalmazása során figyelembe lehet venni, elősegítené e jogszabály egységes alkalmazását az Unión belül, és így megfelelne az említett irányelv (12) preambulumbekezdésében foglalt, a tagállamokban azonos feltételek meghatározására irányuló célkitűzésnek.

58. Ebből a szempontból, ha a Bíróság pontosítani kívánná az ítélkezési gyakorlatát, hasznosan támaszkodhatna az Emberi Jogok Európai Bírósága határozataira, amely rámutatott arra, hogy az általános erőszakot arra támaszkodva lehet értékelni, hogy a konfliktusban részt vevő felek alkalmaznak-e olyan háborús módszereket és taktikákat, amelyek fokozzák a polgári áldozatokkal kapcsolatos kockázatokat, vagy közvetlenül civilekre irányulnak, továbbá az ilyen módszereknek a konfliktus felei által történő alkalmazásának gyakorisága, a harcok helyi vagy kiterjedt jellege, valamint a megölt, megsebesült, illetve a harcok miatt elmenekült civil áldozatok száma alapján. Az Emberi Jogok Európai Bírósága kiemelte, hogy e szempontok nem minősülnek kimerítő felsorolásnak, amelyet minden esetben alkalmazni kell.[38] Egyébiránt, bár e szempontok *a priori* releváns valószínűsítő körülmények együttesét képezik, azokat csak akkor kell figyelembe venni, ha független és a lehető legváltozatosabb objektív forrásokból származó megbízható és naprakész adatokon alapulnak.[39]

59. E szempontok meghatározása érdekében az Emberi Jogok Európai Bírósága közvetlenül a brit menekültügyi és bevándorlási bíróság egyik határozatára hivatkozott.[40] E tekintetben a nemzeti bíróságok különböző tényezőket kombinálnak az országot vagy az érintett régiót érintő erőszak mértékének felmérése érdekében. Több tagállam ítélkezési gyakorlatának vizsgálata[41] alapján megállapítható, hogy figyelembe veszik továbbá a releváns földrajzi területeken elhunyt és megsérült polgári áldozatok számát, a fegyveres konfliktus által kiváltott elmeneküléseket, a háborús módszereket és taktikákat, valamint a polgári személyekre gyakorolt hatásukat, az emberi jogok megsértését, az állam vagy az érintett területet ellenőrző szervezetek képességét a civilek megvédésére, valamint a nemzetközi szervezetek segítségnyújtását. A nemzeti hatóságok által vizsgált szempontok sokfélesége azt mutatja, hogy a nemzeti hatóságok többsége az átfogó értékelési módszert követi, amikor a 2011/95 irányelv 15. cikkének c) pontjában hivatkozott esetnek megfelelő kiegészítő védelem iránti kérelemről határoz. Ez az átfogó és dinamikus megközelítés a nemzeti hatóságok által összegyűjtött releváns adatok összességének keresztelemzését feltételezi. Másként fogalmazva, a kiegészítő védelem iránti kérelem kapcsán megállapított körülményeket nem lehet elszigetelten figyelembe venni, hanem azokat egymással összefüggésben kell értelmezni a 2011/95 irányelv 15. cikke c) pontjának értelmében vett súlyos és egyedi fenyegetettség fennállásának megállapítása érdekében.

60. Következésképpen az utolsó kérdés az, hogy a Bíróságtól az erőszak megkövetelt mértékének értékelése tekintetében jogszerűen elvárható pontosságnak kifejezettebb, de mindig általános értelmezést kell-e eredményeznie, vagy a konfliktus hevességének értékelésére irányuló, a jelen indítványban említettekhez hasonló konkrét elemek felsorolását, bizonyos fokú általánosság

[38] EJEB, 2011. június 28., Sufi és Elmi kontra Egyesült Királyság (CE:ECHR:2011:0628JUD000831907, 241. §).

[39] Erre a követelményre az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakran emlékeztet. A 2016. augusztus 23-i J. K. és társai kontra Svédország ítéletében (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612) ily módon hangsúlyozta, hogy „a szóban forgó országgal kapcsolatos adatoknak tulajdonítandó jelentőség értékeléséhez figyelembe kell venni azok forrását, különösen azok függetlenségét, megbízhatóságát és objektivitását. Beszámolók esetében a szerző tekintélye és hírneve, az azok eredetével kapcsolatos vizsgálatok komolysága, következtetéseik következetessége és más forrásokból történő megerősítésük szintén releváns elemek.”

[40] Asylum and Immigration Tribunal, 2011. november 25., AMM és társai, UKUT 445.

[41] A különböző tagállamokban kialakult ítélkezési gyakorlat vizsgálata „Az elismerési irányelv 15. cikkének c) pontja a menedékkérők által teljesítendő feltételekről (2011/95/EU) – Jogi elemzés” című, az EASO által készített jelentés mellékletében található (2015. január).

megőrzése mellett. Még ha nem is vagyok biztos abban, hogy e lehetőségek valamelyike megelőzheti a 2011/95 irányelv 15. cikke c) pontjának értelmében vett súlyos sérelem „tényleges veszélyének” fogalmára vonatkozó újabb kérdések Bíróság elé terjesztését előzetes döntéshozatal céljából, előnyben részesítem a második megoldást, amely a Bíróság által már meghatározott értékelési szempontok puszta felidézésére és kiegészítésére szorítkozik,[42] azzal, hogy e felsorolás nyilvánvalóan nem kimerítő jellegű.

V. Végkövetkeztetés

61. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (baden-württembergi közigazgatási felsőbíróság, Németország) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett két kérdésre a következőképpen válaszoljon:

1) A harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló, 2011. december 13-i 2011/95/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 2. cikkének f) pontjával összefüggésben értelmezett 15. cikkének c) pontját úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti gyakorlat, amelynek értelmében annak megállapítása, hogy a fegyveres konfliktushelyzetekben felmerülő megkülönböztetés nélküli erőszak következtében fennáll valamely polgári személy életének vagy testi épségének e rendelkezés értelmében vett súlyos és egyedi fenyegetettsége, amennyiben e polgári személy a személyes helyzetére jellemző tényezők miatt konkrétan nem érintett, feltételezi, hogy az érintett területen az áldozatoknak az e terület teljes lakosságszámához viszonyított aránya elér egy meghatározott szintet.

2) A fegyveres konfliktussal összefüggő, megkülönböztetés nélküli erőszak mértékének a 2011/95 irányelv 15. cikke c) pontjának értelmében vett súlyos sérelem tényleges veszélye fennállásának meghatározása céljából történő vizsgálata magában foglalja az e konfliktust jellemző releváns tények összességének átfogó, mind mennyiségi, mind minőségi értékelését, objektív, megbízható és naprakész adatok gyűjtése alapján: ilyenek például a megkülönböztetés nélküli erőszak által jellemzett helyzet földrajzi kiterjedése, valamint az érintett országba vagy régióba történő visszaküldés esetén a kérelmező tényleges úticélja, a fegyveres összecsapások hevessége, a konfliktus időtartama, az abban részt vevő fegyveres erők szervezettsége, a megölt, megsebesült, illetve a harcok miatt elmenekült civil áldozatok száma, továbbá a hadviselő felek által alkalmazott háborús módszerek vagy taktikák jellege.

[42] Hangsúlyozni kell, hogy olyan értelmezési szempontokról van szó, amelyeket a nemzeti bíróságoknak az eléjük terjesztett jogviták rendezése céljából az egyes ügyek ténybeli körülményeinek értékelése során kell figyelembe venniük.