GENERALINIO ADVOKATO
PRIIT PIKAMÄE IŠVADA,
pateikta 2021 m. vasario 11 d.[1]

Byla C-901/19

CF,
DN
prieš
Vokietijos Federacinę Respubliką

(*Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg* (Badeno-Viurtembergo vyriausiasis administracinis teismas, Vokietija) prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Direktyva 2011/95/ES – Būtiniausi pabėgėlio statuso ar papildomos apsaugos statuso suteikimo standartai – Papildomą apsaugą galintis gauti asmuo – 2 straipsnio f punktas – Realus didelės žalos pavojus – 15 straipsnio c punktas – Rimta ir asmeninė grėsmė civilio gyvybei ar asmeniui, kylanti dėl nesirenkamojo smurto tarptautinio ar vidaus ginkluoto konflikto metu – Nesirenkamojo smurto laipsnio vertinimas“

1. Kaip nustatyti nesirenkamojo smurto laipsnį ginkluoto konflikto metu vertinant prašymą suteikti papildomą apsaugą pagal Direktyvos 2011/95/ES[2] 15 straipsnio c punktą? Ar tokia apsauga gali būti suteikiama įvykdžius sąlygą, kad bus tenkinamas išankstinis kiekybinis kriterijus, susijęs su minimaliu nukentėjusių, sužalotų ar mirusių asmenų skaičiaus ir vietoje esančių gyventojų skaičiaus santykiu kovos zonoje, ar *ab initio* reikia atlikti bendrą, kiekybinį ir kokybinį, visų šio ginkluoto konflikto aspektų vertinimą?

2. Tokie yra šioje byloje keliami klausimai, suteikiantys Teisingumo Teismui galimybę patikslinti savo jurisprudenciją, priimtą galiojant Direktyvai 2004/83/EB[3].

[1] Originalo kalba: prancūzų.

[2] 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo statuso pabėgėliams arba papildomą apsaugą galintiems gauti asmenims ir suteikiamos apsaugos pobūdžio reikalavimų (OL L 337, 2011, p. 9).

[3] 2004 m. balandžio 29 d. Tarybos direktyva dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo pabėgėliams ar asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, jų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio būtiniausių standartų (OL L 304, 2004, p. 12; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 7 t., p. 96).

I. Teisinis pagrindas

A. Sąjungos teisė

3. Direktyvos 2011/95 2 straipsnyje „Terminų apibrėžtys“ numatyta:

„Šioje direktyvoje vartojamų terminų apibrėžtys:

a) tarptautinė apsauga – pabėgėlio statusas ir papildomos apsaugos statusas, kaip apibrėžta e ir g punktuose;

b) tarptautinės apsaugos gavėjas – asmuo, kuriam suteiktas pabėgėlio ar papildomos apsaugos statusas, kaip apibrėžta e ir g punktuose;

<…>

f) papildomą apsaugą galintis gauti asmuo – trečiosios šalies pilietis arba asmuo be pilietybės, kuris negali būti laikomas pabėgėliu, tačiau apie kurį pagrįstai galima manyti, kad jei jis būtų grąžintas į savo kilmės šalį arba – asmens be pilietybės atveju – į šalį, kurioje yra [jo] ankstesnė įprastinė gyvenamoji vieta, jam kiltų realus pavojus patirti 15 straipsnyje apibrėžtą didelę žalą, kuriam netaikomos 17 straipsnio 1 bei 2 dalys ir kuris negali arba dėl tokio pavojaus nepageidauja naudotis tos šalies apsauga;

<…>“

4. Šios direktyvos 4 straipsnyje „Faktų ir aplinkybių vertinimas“ nustatyta:

„1. Valstybės narės gali laikyti, kad prašytojas privalo kuo greičiau pateikti visą informaciją tarptautinės apsaugos prašymui pagrįsti. Valstybės narės pareiga – bendradarbiaujant su prašytoju įvertinti atitinkamą su prašymu susijusią informaciją.

<…>

3. Tarptautinės apsaugos prašymas vertinamas išnagrinėjus kiekvieną atvejį individualiai ir atsižvelgiant į:

a) visus vertintinus faktus, susijusius su kilmės šalimi sprendimo priėmimo dėl prašymo metu <…>;

b) atitinkamus prašytojo pateiktus pareiškimus ir dokumentus, įskaitant informaciją apie tai, ar prašytojas patyrė ar gali patirti persekiojimą arba didelę žalą;

c) prašytojo individualią padėtį ir asmenines aplinkybes, įskaitant tokius veiksnius kaip antai biografijos faktai, lytis ir amžius, kad pagal prašytojo asmenines aplinkybes būtų įvertinta, ar prieš jį vykdyti ar galimai vykdyti veiksmai galėtų būti laikomi persekiojimu arba didele žala;

<…>

4. Tai, kad prašytojas jau buvo persekiojamas ar jam buvo padaryta didelė žala arba buvo tiesiogiai grasinama persekioti ar padaryti didelę žalą, yra rimtas visiškai pagrįstos prašytojo

persekiojimo baimės ar realaus pavojaus patirti didelę žalą požymis, nebent yra tinkamų priežasčių manyti, kad toks persekiojimas nepasikartos ar didelė žala nebus padaryta dar kartą.

<…>“

5. Minėtos direktyvos 15 straipsnyje numatyta:

„Didelė žala yra:

a) mirties bausmė ar egzekucija arba

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

c) rimta ir asmeninė grėsmė civilio gyvybei ar asmeniui, kylanti dėl nesirenkamojo smurto tarptautinio ar vidaus ginkluoto konflikto metu.“

B. Vokietijos teisė

6. Direktyva 2011/95 į Vokietijos teisę perkelta *Asylgesetz* (Prieglobsčio įstatymas) (*BGBl.* I p. 1798, toliau – *AsylG*).

7. *AsylG* 4 straipsnio 1 ir 3 dalyse, perkeliant Direktyvos 2011/95 2 ir 15 straipsnius į nacionalinę teisę, apibrėžtos papildomos apsaugos suteikimo sąlygos. Ši nuostata suformuluota taip:

„1) Užsienietis gali prašyti suteikti papildomą apsaugą, jei yra rimtų ir pagrįstų priežasčių manyti, kad jo kilmės šalyje jam gresia didelė žala. Didele žala laikomi:

1. nuteisimas arba mirties bausmė;

2. kankinimas, nežmoniškas ar žeminamas elgesys arba baudimas, arba

3. rimta ir asmeninė grėsmė civilio gyvybei ar asmeniui, kylanti dėl nesirenkamojo smurto tarptautinio ar vidaus ginkluoto konflikto metu.

<…>“

II. Pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai

8. Iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad pareiškėjai pagrindinėje byloje yra du iš Nangarharo provincijos (Afganistanas) atvykę civiliai afganai, kurių Vokietijoje pateiktus prieglobsčio prašymus atmetė *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* (Federalinė migracijos ir pabėgėlių tarnyba). Karlsrūhės ir Freiburgo administraciniams teismams pateikti prašymai nebuvo patenkinti. Apeliacinės instancijos teismo – *Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg* (Badeno-Viurtembergo aukštesnysis administracinis teismas, Vokietija) – pareiškėjai prašė tuo atveju, jeigu jie negautų pabėgėlio statuso, suteikti jiems papildomą apsaugą pagal *AsylG* 4 straipsnį.

9. Tokiomis aplinkybėmis tas teismas siekia gauti daugiau paaiškinimų dėl Sąjungos teisėje taikomų papildomos apsaugos suteikimo kriterijų, kai nesirenkamojo smurto atveju kyla konfliktas, per kurį nukenčia Direktyvos 2011/95 15 straipsnio c punkte, siejamame su 2 straipsnio f punktu, minimi civiliai. Iš tikrųjų Teisingumo Teismas dar nėra priėmęs sprendimo šiuo klausimu, o kitų teismų jurisprudencija šioje srityje nėra vienoda. Nors kartais atliekamas bendras vertinimas, atsižvelgiant į visas nagrinėjamo atvejo aplinkybes, kiti požiūriai iš esmės grindžiami civilių aukų skaičiaus analize.

10. Kalbant konkrečiai, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pabrėžia, kad siekiant konstatuoti, jog asmeniui, į kurį konkrečiai nesiorientuojama dėl jo asmeninei situacijai būdingų aplinkybių, kyla rimta ir individuali grėsmė, *Bundesverwaltungsgericht* (Federalinis administracinis teismas, Vokietija) jurisprudencija, susijusi su *AsylG* 4 straipsnio 1 dalies pirmu sakiniu ir antrojo sakinio 3 punktu, kuriuo į nacionalinę teisę perkeltas Direktyvos 2011/95 15 straipsnio c punktas, siejamas su šios direktyvos 2 straipsnio f punktu, gerokai skiriasi nuo jurisprudencijos, grindžiamos bendru konkrečių kiekvienos bylos aplinkybių įvertinimu, atliekamu kitų teismų, visų pirma Europos Žmogaus Teisių Teismo.

11. *Bundesverwaltungsgericht* (Federalinis administracinis teismas) nuomone, didelių ir individualių grėsmių (kylančių asmenims, kurie dėl asmeninės padėties nesusiduria su konkrečia rizika) nustatymas neišvengiamai reiškia, kad turi būti atliktas kiekybinis „nužudymo ir sužeidimo rizikos“ įvertinimas, išreiškiamas aukų skaičiaus ir bendro gyventojų skaičiaus santykiu atitinkamoje teritorijoje, kurio rezultatas būtinai turi pasiekti tam tikrą minimalų lygį. Taigi, nors iki šiol *Bundesverwaltungsgericht* (Federalinis administracinis teismas) skaičiais neįvertino šio minimalaus lygio, jis vis dėlto nusprendė, kad tikimybė žūti arba būti sužeistam, siekianti apie 0,12 % arba reiškiama santykiu 1:800 per metus, buvo nepakankama, nes daug mažesnė už reikalaujamą minimalų lygį. Remiantis šia jurisprudencija, jeigu ši tikimybės riba neviršijama, joks papildomas rizikos intensyvumo vertinimas nėra privalomas, ir net bendras visų konkrečios bylos aplinkybių įvertinimas nėra pagrindas konstatuoti, kad kyla rimta ir asmeninė grėsmė.

12. Taigi, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo teigimu, jeigu rimta ir asmeninė grėsmė iš esmės priklausytų nuo civilių aukų skaičiaus, pareiškėjų prašymai suteikti papildomą apsaugą turėtų būti atmesti. Tačiau, jei būtų atliktas bendras vertinimas, atsižvelgiant ir į kitas riziką keliančias aplinkybes, Nangarharo provincijoje vyraujantis smurto lygis būtų toks aukštas, kad pareiškėjams, kurie neturi galimybės naudotis apsauga šalies teritorijoje, kiltų rimtas pavojus vien dėl jų buvimo nagrinėjamoje teritorijoje.

13. Šiuo klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pabrėžia, kad tiesa, jog 2009 m. vasario 17 d. Sprendime *Elgafaji* (C-465/07, EU:C:2009:94; toliau – Sprendimas *Elgafaji*) Teisingumo Teismas jau nusprendė, jog tuo atveju, kai atitinkamam asmeniui nedaromas poveikis dėl konkrečiai su jo asmenine situacija susijusių priežasčių, rimta ir asmeninė grėsmė dėl nesirenkamojo smurto ginkluoto konflikto metu, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2011/95 15 straipsnį, gali būti nustatyta tik tuo atveju, jeigu to konflikto metu pasiekiamas nesirenkamojo smurto lygis tampa toks aukštas, kad yra rimtas pagrindas manyti, jog šis asmuo vien dėl buvimo atitinkamoje teritorijoje susidurtų su realiu pavojumi patirti minėtą grėsmę. Tačiau Teisingumo Teismas neišreiškė nuomonės dėl kriterijų, taikytinų nustatant reikalaujamą smurto lygį.

14. Tokiomis aplinkybėmis *Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg* (Badeno-Viurtembergo aukštesnysis administracinis teismas) nutarė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar pagal [Direktyvos 2011/95] 15 straipsnio c punktą ir 2 straipsnio f punktą draudžiama taip aiškinti ir taikyti nacionalinės teisės nuostatą, kad rimta ir asmeninė grėsmė civilio gyvybei ar asmeniui dėl nesirenkamojo smurto ginkluoto konflikto metu (t. y. civiliui vien dėl buvimo šioje teritorijoje iškiltų realus pavojus patirti rimtą grėsmę) tais atvejais, kai šis asmuo susiduria su tokia grėsme ne dėl konkrečiai su jo asmenine situacija susijusių priežasčių, laikoma kilusia tik tuomet, kai buvo nustatytas minimalus jau užregistruotų civilių aukų (žuvusių ir sužeistų) skaičius?

2. Jei į pirmąjį klausimą būtų atsakyta teigiamai, ar vertinimas, ar kils tokia grėsmė, turi būti atliktas visapusiškai atsižvelgiant į visas konkretaus atvejo aplinkybes? Jei ne, kokie kiti Sąjungos teisės reikalavimai keliami šiam vertinimui?“

III. Procesas Teisingumo Teisme

15. Per 2020 m. lapkričio 19 d. įvykusį teismo posėdį Vokietijos, Prancūzijos ir Nyderlandų vyriausybės bei Europos Komisija pateikė pastabas raštu ir žodžiu, jo metu taip pat buvo išklausytos pagrindinės bylos šalys.

IV. Analizė

A. Pirminės pastabos

16. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas į Teisingumo Teismą kreipėsi dėl Direktyvos 2011/95, kuria nuo 2013 m. gruodžio 21 d. buvo panaikinta ir pakeista Direktyva 2004/83, 15 straipsnio c punkto išaiškinimo. Neginčijama, kad dėl šio teisės aktų pasikeitimo papildomos apsaugos suteikimo teisinė tvarka visiškai nepakito, nebuvo pakeista netgi atitinkamų nuostatų numeracija. Taigi Direktyvos 2011/95 15 straipsnio c punkto formuluotė yra visiškai tapati Direktyvos 2004/83 15 straipsnio c punkto formuluotei.

17. Šiuo klausimu svarbu pažymėti, kad Direktyvos 2004/83 15 straipsniui vis dėlto taikytos trys šios direktyvos 37 straipsnio nuostatos, pagal kurias Komisija įpareigojama pateikti Europos Parlamentui ir Tarybai ataskaitą apie šios direktyvos taikymą ir pasiūlyti reikalingus pakeitimus [4]. Šiomis aplinkybėmis 2008 m. birželio 17 d. Komunikate „Prieglobsčio politikos planas – Kompleksinis požiūris į apsaugą Europos Sąjungoje“ [5] Komisija nurodė, kad „gali reikėti, *inter alia*, geriau išaiškinti papildomos apsaugos suteikimo sąlygų atitiktį, nes dėl kai kurių dabartinių svarbių nuostatų formuluotės įvairiose valstybėse narėse šis dalykas labai skirtingai interpretuojamas ir taikomas“.

[4] Laikytasi nuomonės, kad Direktyvos 2004/83 37 straipsnis atspindi Sąjungos teisės aktų leidėjo suvokimą, jog aiškinant šios direktyvos 15 straipsnį gali kilti sunkumų, nes jo tekstas yra dviprasmiškas ir buvo parengtas valstybėms narėms pasiekus kompromisą (J. Périlleux, „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, p. 113–143).

[5] COM(2008) 360 *final*

18. Nepaisant šios išvados ir pakartotinio įstaigų, su kuriomis konsultuotasi dėl Direktyvos 2004/83 15 straipsnio c punkto išaiškinimo, prašymo, 2009 m. spalio 21 d. Pasiūlyme dėl 2009 m. spalio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų bei jų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio būtiniausių reikalavimų (nauja redakcija)[6] galiausiai buvo nurodyta, kad, atsižvelgiant į Teisingumo Teismo poziciją Sprendime *Elgafaji*, keisti šios nuostatos nereikia. 2011 m. Sąjungos teisės aktų leidėjas vadovavosi šiuo pasiūlymu, taigi, atsižvelgdamas į jurisprudenciją, kurioje turėjo būti pateikti reikiami paaiškinimai, pasirinko laikytis teisės normų *status quo*, tačiau prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, atsižvelgdamas į prašymo priimti prejudicinį sprendimą sąlygas, mano, kad šių paaiškinimų akivaizdžiai nepakankama. Turint omenyje per teismo posėdį vykusias intensyvias diskusijas, aišku, kad klausimų dėl Sprendimo *Elgafaji* prasmės kyla ne vien minėtam teismui.

B. Dėl prejudicinių klausimų apimties

19. Per teismo posėdį Nyderlandų vyriausybės iniciatyva iš tikrųjų vyko svarbios diskusijos dėl atsakymo į antrąjį prejudicinį klausimą, atsižvelgiant į tai, ką tiksliai reiškia tam tikras Sprendimo *Elgafaji* punktas. Svarbu pažymėti, kad tame sprendime Teisingumo Teismas norėjo patikslinti Direktyvos 2011/95 15 straipsnio c punkto, kuriame apibrėžtas vienas iš trijų didelės žalos atvejų, kurį nustačius šią žalą patiriančiam asmeniui gali būti suteikta papildoma apsauga, taikymo sritį.

20. Taigi Teisingumo Teismas nurodė, kad Direktyvos 2011/95 15 straipsnio c punkte nurodytas atvejis, kai kyla „rimta ir asmeninė grėsmė“ prašytojo „gyvybei ar asmeniui“, „yra bendresnio pobūdžio smurtinio veiksmo pavojus“ nei to paties teisės akto a ir b punktuose nurodyti atvejai. Šiuo požiūriu Direktyvos 2011/95 15 straipsnio c punkte „<…> grėsmė civilio gyvybei ar asmeniui apibrėžiama plačiau nei konkretus smurtas“. Ši grėsmė būdinga bendrai vidinio ar tarptautinio ginkluoto konflikto situacijai, kurioje kylantis smurtas yra apibūdinamas kaip „aklas“, o tai reiškia, kad jis gali būti nukreiptas prieš asmenis, „neatsižvelgiant į jų asmeninę situaciją“[7]. Tuo remiantis darytina išvada, kad rimtos ir asmeninės grėsmės apibūdinimui nekeliama sąlyga, jog papildomos apsaugos prašytojas pateiktų įrodymų, kad grėsmė jam kyla būtent dėl aspektų, susijusių su jo asmenine padėtimi.

21. Vis dėlto siekiant įrodyti, kad Direktyvos 2011/95 15 straipsnio c punkte nustatytos sąlygos yra įvykdytos, iš principo nepakanka vien nustatyti objektyvų pavojų, susijusį su bendra situacija. Teisingumo Teismo teigimu, išimtiniais atvejais šiame dokumente minima grėsmė gali būti įrodyta, kai, „vykstantį ginkluotą konfliktą apibūdinantis aklo smurto laipsnis pasiekia tokį didelį mastą, kad galima pagrįstai manyti, jog, jei civilis būtų grąžintas į atitinkamą šalį arba, tam tikrais atvejais, į atitinkamą regioną, vien dėl buvimo toje teritorijoje jam iškiltų realus pavojus patirti minėtą grėsmę“[8].

22. Taigi iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos matyti, kad, taikant Direktyvos 2011/95 15 straipsnio c punktą, nebūtina, bent jau iš pradžių, nagrinėti pareiškėjo asmeninės padėties. Atsižvelgdamas į tai, kad būtina atlikti sisteminį išaiškinimą, lyginant su kitom dviem situacijomis, nurodytomis Direktyvos 2011/95 15 straipsnio a ir b punktuose,

6 COM(2009) 551 *final*

7 Sprendimo *Elgafaji* 33 ir 34 punktai.

8 Sprendimo *Elgafaji* 43 punktas.

Sprendimo *Elgafaji* 39 punkte Teisingumo Teismas pridūrė, kad „kuo labiau prašytojas sugebės įrodyti, jog pavojus jam kyla konkrečiai dėl su jo asmenine situacija susijusių priežasčių, tuo mažesnis aklo smurto laipsnis būtinas, kad jam būtų suteikta papildoma apsauga“.

23. Ir savo rašytinėse pastabose, ir per posėdį Nyderlandų vyriausybė teigė, kad minėtą punktą paneigia to sprendimo rezoliucinė dalis, pagal kurią Direktyvos 2011/95 15 straipsnio c punkto taikymas nesiejamas su sąlyga, kad apsaugos prašytojas įrodytų, jog grėsmė jam kyla būtent dėl jo asmeninei situacijai būdingų aspektų. Kad ši nuostata neprarastų viso veiksmingumo, ji galėtų būti susijusi tik su žalos (smurtinio veiksmo) pavojaus įvertinimu, pagrįstu tik atsižvelgimu į materialines, objektyvias, bendro pobūdžio aplinkybes, neatsižvelgiant į jokias apsaugos prašytojo asmenines aplinkybes. Komisija ginčija šią analizę, nes Sprendimo *Elgafaji* 39 punkte įžvelgia sąvokos „slankioji skalė“ arba „regresinė skalė“ [9], į kurią, be minėtų aplinkybių, galima įtraukti ir suinteresuotajam asmeniui būdingus individualius elementus, išraišką.

24. Manau, kad Sprendimo *Elgafaji* 39 punkto formuluotė iš esmės yra aiški ir kad paskesnis punktas patvirtina Komisijos nurodytą jo prasmę [10]. Iš tikrųjų šiame 40 punkte Teisingumo Teismas nurodė, kad, vertinant papildomos apsaugos prašymą, galima atsižvelgti į tai, jog prašytojas anksčiau buvo persekiotas, patyrė didelę žalą ar tiesioginę grėsmę. Jis mano, kad šie žalingi praeities aspektai, be kita ko, yra rimtas realaus pavojaus patirti didelę žalą požymis, nurodytas Direktyvos 2011/95 4 straipsnio 4 dalyje, „dėl kurio teisei į papildomą apsaugą nustatytas aklo smurto reikalavimas gali būti mažiau griežtas“. Taigi, kaip matysime toliau, Direktyvos 2011/95 15 straipsnio c punktas turi būti aiškinamas kartu su šios direktyvos 4 straipsniu ir, jei reikia, į asmenines aplinkybes prireikus gali būti atsižvelgta vertinant, ar kyla rimta ir asmeninė grėsmė, kaip tai suprantama pagal pirmąją nuostatą.

25. Bet kuriuo atveju manau, kad, kiek tai susiję su šios diskusijos naudingumu ieškant pagrindinėje byloje nagrinėjamo ginčo sprendimo, ši diskusija nėra reikšminga norint pateikti atsakymą prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui. Reikia pažymėti, kad nurodęs, jog pareiškėjams negali būti suteikta papildoma apsauga pagal Direktyvos 2011/95 15 straipsnio a ir b punktus perkeliančias nacionalinės teisės nuostatas, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pirmiausia pažymi, jog suinteresuotieji asmenys *dėl jų asmeninės padėties* nepatiria konkretaus didesnio provincijoje vykstančio nesirenkamojo smurto poveikio, kaip tai suprantama pagal aiškiai nurodytą Sprendimo *Elgafaji* 39 punktą [11].

26. Toliau prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, kad, remdamasis bendru saugumo padėties Afganistane įvertinimu, taigi ir kitais su pareiškėjų asmeniu nesusijusiais elementais, yra įsitikinęs, jog, jeigu jie būtų grąžinti į Nangarharo provinciją, *vien dėl jų buvimo* šios provincijos teritorijoje jiems kiltų realus pavojus patirti rimtą asmeninę grėsmę dėl

[9] Tokio požiūrio taip pat laikėsi Europos prieglobsčio paramos biuras (EASO) 2015 m. sausio mėn. ataskaitoje „Article 15, point c), de la directive qualification aux conditions que doivent remplir les demandeurs d’asile (2011/95/ES) – Analyse judiciaire“ (Priskyrimo direktyvos (2011/95/ES) 15 straipsnio c punktas – Teisinė analizė“) (p. 26–27) ir 2018 m. balandžio mėn. ataskaitoje „Priskyrimas prie tarptautinės apsaugos gavėjų“ (p. 31). Ši slankiosios arba regresinės skalės koncepcija aiškinama taip: arba asmuo yra teritorijose, kuriose nesirenkamojo smurto laipsnis siekia tokį aukštą lygį, kad yra rimto pagrindo manyti, jog į atitinkamą šalį arba tam tikrais atvejais į atitinkamą regioną grąžintam civiliui *vien dėl jo buvimo* tos šalies ar to regiono teritorijoje kiltų realus pavojus susidurti su rimta grėsme, nurodyta Direktyvos 2011/95 15 straipsnio c punkte; arba asmuo yra teritorijose, kuriose vykdomas nesirenkamasis smurtas, bet toks smurtas nepasiekia tokio aukšto lygio, todėl šiuo atveju turėtų būti pateikti *papildomi individualūs elementai*. Prancūzijoje šį skirtumą nustato *Cour nationale du droit d’asile* (Nacionalinis prieglobsčio teisės teismas, CNDA) (žr. CNDA jungtinės kolegijos 2020 m. lapkričio 19 d. Sprendimo M.N, Nr.°19009476, 10 punktą).

[10] Be to, Teisingumo Teismo pozicija vienareikšmiškai patvirtinta jo 2014 m. sausio 30 d. Sprendime *Diakité* (C-285/12, EU:C:2014:39, 31 punktas).

[11] Žr. nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą 13 punktą.

konflikto sukelto nesirenkamojo smurto [12], taigi jų padėtis atitiktų Sprendimo *Elgafaji* 35 punkte nurodytą atvejį. Taigi prejudiciniai klausimai apima tik ginkluoto konflikto sukeliamo nesirenkamojo smurto lygio vertinimo kriterijų nustatymą, neatsižvelgiant į jokius asmeninius aspektus. Atsižvelgdamas į šias aplinkybes manau, kad numanomas Teisingumo Teismo atsakymas dėl Direktyvos 2011/95 15 straipsnio c punkto aiškinimo nesukels jokios diskusijos dėl Sprendimo *Elgafaji* 39 punkto reikšmės [13].

27. Galiausiai reikia pažymėti, jog iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui kyla abejonių dėl Direktyvos 2011/95 15 straipsnio c punkto aiškinimo ir kad jis nori gauti daugiau paaiškinimų dėl Sąjungos teisėje taikytinų kriterijų, susijusių su papildomos apsaugos suteikimo sąlygomis tais atvejais, kai dėl ginkluoto konflikto vyksta nesirenkamasis smurtas civilių gyventojų atžvilgiu. Jis mano, kad, remiantis esama Teisingumo Teismo jurisprudencija, atsakymas į šiuos klausimus nėra visiškai aiškus, nes Sprendime *Elgafaji* Teisingumo Teismas neišsakė nuomonės dėl minėtų kriterijų. Prejudicinius klausimus reikia suprasti atsižvelgiant būtent į šiuos paaiškinimus, nes dėl neaiškios antrojo klausimo formuluotės gali kilti sunkumų.

28. Pirmuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar Direktyvos 2011/95 15 straipsnio c punktas, siejamas su šios direktyvos 2 straipsnio f punktu, turi būti aiškinamas taip, kad pagal jį draudžiamas toks nacionalinės praktikos išaiškinimas, jog nustačius, kad ginkluoto konflikto atveju civilio asmens gyvybei ar asmeniui kyla rimta ir asmeninė grėsmė dėl nesirenkamojo smurto, kaip tai suprantama pagal šią nuostatą, tuo atveju, kai grėsmė kyla ne dėl konkrečiai su jo asmenine situacija susijusių priežasčių, daroma prielaida, kad aukų (žuvusių ir sužeistų) skaičiaus atitinkamoje teritorijoje ir viso tos teritorijos gyventojų skaičiaus santykis siekia nustatytą apatinę ribą [14].

29. Jeigu į pirmąjį klausimą būtų atsakyta teigiamai ir dėl to būtų būtina bendrai įvertinti įvairias nagrinėjamos situacijos aplinkybes, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas antruoju klausimu iš esmės teiraujasi Teisingumo Teismo, kokio pobūdžio aplinkybės gali būti laikomos reikšmingomis apibūdinant minėtas grėsmes.

C. Dėl pirmojo prejudicinio klausimo

30. Iš Direktyvos 2011/95 18 straipsnio, siejamo su jos 2 straipsnio f punkte pateikta sąvokos „papildomą apsaugą galintis gauti asmuo“ apibrėžtimi, ir iš šios direktyvos 2 straipsnio g punkte vartojamos sąvokos „papildomos apsaugos statusas“ aiškėja, kad šioje direktyvoje numatytas papildomos apsaugos statusas iš principo turi būti suteikiamas kiekvienam trečiosios šalies piliečiui arba asmeniui be pilietybės, kuris, jeigu būtų grąžintas į savo kilmės šalį arba įprastinės gyvenamosios vietos šalį, patirtų didelę žalą, kaip tai suprantama pagal šios direktyvos

[12] Žr. nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą 14–20 punktus.

[13] Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimas patenka į Direktyvos 2011/95 15 straipsnio c punkto taikymo sritį, kurią Nyderlandų vyriausybė visiškai pripažįsta ir mano, kad tai yra vienintelis galimas variantas.

[14] Per teismo posėdį Vokietijos vyriausybės atstovas iš esmės nurodė, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas neteisingai suprato jo nutartyje minimą *Bundesverwaltungsgericht* (Federalinis administracinis teismas) jurisprudenciją, ir nurodė jo 2020 m. gegužės 20 d. sprendimą, kuriame pateikta patikslinimų, prieštaraujančių sisteminiam išankstinio kiekybinio kriterijaus, kaip papildomos apsaugos nesuteikimo veiksnio, taikymui. Šiuo klausimu reikia priminti, kad Teisingumo Teismas turi teisę priimti sprendimą dėl Sąjungos teisės išaiškinimo ar galiojimo tik atsižvelgdamas į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo aprašytą faktinę ir teisinę situaciją, siekdamas šiam teismui pateikti informaciją, kuri būtų naudinga sprendimui jo nagrinėjamoje byloje priimti (2016 m. liepos 28 d. Sprendimo *Kratzer*, C–423/15, EU:C:2016:604, 27 punktas), nes bet koks faktinių aplinkybių ir nacionalinės teisės vertinimas yra priskirtas nacionalinio teismo kompetencijai (2019 m. rugsėjo 19 d. Sprendimo *Lovasné Tóth*, C-34/18, EU:C:2019:764, 42 punktas). Be to, nekyla jokių abejonių dėl tolesnio pagrindinės bylos nagrinėjimo, nes prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo prašoma priimti sprendimą, kuriame būtų galima atsižvelgti į Teisingumo Teismo prejudicinį sprendimą.

15 straipsnį[15]. Viena iš trijų Direktyvos 2011/95 15 straipsnyje apibrėžtų didelės žalos rūšių yra c punkte nurodyta rimta ir asmeninė grėsmė civilio gyvybei ar asmeniui, kylanti dėl nesirenkamojo smurto tarptautinio ar vidaus ginkluoto konflikto metu.

31. Teisingumo Teismo suformuotoje jurisprudencijoje nurodyta, kad aiškinant Sąjungos teisės nuostatą reikia atsižvelgti ne tik į jos formuluotę, bet ir į kontekstą bei teisės aktu, kuriame ji įtvirtinta, siekiamus tikslus[16]. Taigi Direktyvos 2011/95 15 straipsnio c punktą, siejamą su jos 2 straipsnio f punktu, reikia aiškinti pažodžiui, sistemiškai ir teleologiškai, atsižvelgiant į jurisprudencijos *acquis*, reikšmingą sprendimui pagrindinėje byloje priimti. Manau, kad tokia analizė turėtų nulemti išvadą, jog papildomos apsaugos suteikimas nėra pagrindas konstatuoti, jog buvo pasiekta minimali nukentėjusiųjų skaičiaus riba, ir šią išvadą grindžiu išnagrinėtais Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimais, kurie buvo priimti vadovaujantis 1950 m. lapkričio 4 d. Romoje pasirašytos Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – EŽTK) 3 straipsniu, ir EASO rekomendacijomis.

1. Dėl pažodinio aiškinimo

32. Mano požiūriu, reikia pažymėti, kad atitinkamose Direktyvos 2011/95 nuostatose kalbama apie tai, jog tarptautinės apsaugos prašytojui kyla „realus pavojus“ patirti didelę žalą, kuri apibrėžta kaip rimta ir asmeninė grėsmė civilio „gyvybei ar asmeniui“. Sąvoka „realus pavojus“ yra nuoroda į įrodymų lygį, taikomą atliekant faktinį rizikos vertinimą, ir atitinka tikimybę, kuri negali būti sumažinta iki paprasčiausios galimybės. Atrodo, kad šiuo klausimu civilių aukų skaičius konkrečioje teritorijoje nėra spekuliatyvus rodiklis, priešingai, jis atspindi tikrovę, todėl juo galima remtis apibūdinant reikalaujamą pavojų. Dėl nuorodos į grėsmę civilio „gyvybei ar asmeniui“ galima daryti išvadą, kad mirusių civilių skaičius nėra vienintelis reikšmingas parametras, nes šis žodžių junginys gali apimti ir kitokią fizinę žalą, gal net psichologinę žalą[17].

33. Nors šie argumentai iš tikrųjų svarbūs, atrodo, kad pažodinis Direktyvos 2011/95 15 straipsnio c punkto, siejamo su jos 2 straipsnio f punktu, išaiškinimas negali tapti pakankamu ir nedviprasmišku atsakymu į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimą.

2. Dėl sistemiško aiškinimo

34. Remiantis suformuota jurisprudencija kiekvienas sprendimas dėl pabėgėlio statuso ar papildomos apsaugos statuso suteikimo turi būti pagrįstas individualiu vertinimu, kuriuo siekiama nustatyti, ar, atsižvelgiant į apsaugos prašytojo asmeninę padėtį, tokio statuso suteikimo sąlygos yra įvykdytos. Taigi iš Sąjungos teisės aktų leidėjo nustatytos vienodo prieglobsčio ar papildomos apsaugos statuso suteikimo tvarkos matyti, kad, atliekant tarptautinės apsaugos prašymo vertinimą, kurio reikalaujama pagal Direktyvos 2011/95 4 straipsnį, siekiama nustatyti, ar prašytojas – arba prireikus asmuo, kurio vardu jis teikia prašymą, – pagrįstai bijo būti asmeniškai persekiojamas arba jam asmeniškai kyla realus didelės žalos pavojus[18].

[15] 2019 m. gegužės 23 d. Sprendimas *Bilali* (C-720/17, EU:C:2019:448, 36 punktas).

[16] Žr. 2014 m. rugsėjo 10 d. Sprendimą *Ben Alaya* (C-491/13, EU:C:2014:2187, 22 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

[17] Pastarasis teiginys pasitvirtina ne visose Direktyvos 2011/95 15 straipsnio c punkto kalbinėse versijose. Pvz., versijoje ispanų kalba nurodyta: „las amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física de un civil <…>“.

[18] 2018 m. spalio 4 d. Sprendimas *Ahmedbekova* (C-652/16, EU:C:2018:801, 48 ir 49 punktai).

35. Direktyvos 2011/95 4 straipsnio 3 dalyje išvardytos aplinkybės, į kurias kompetentingos institucijos turi atsižvelgti individualiai vertindamos tarptautinės apsaugos prašymą, įskaitant „*visus vertintinus faktus, susijusius su kilmės šalimi*“ [19]. Būtent šiuo tekstu Teisingumo Teismas rėmėsi Sprendime *Elgafaji*, kai nurodė, jog, individualiai vertinant prašymą suteikti papildomą apsaugą, „*pirmiausia*“ galima atsižvelgti į nesirenkamojo smurto geografinį paplitimą ir konkrečią vietovę, į kurią prašytojas patektų, jeigu būtų grąžintas į atitinkamą šalį, kaip matyti iš šios direktyvos 8 straipsnio 1 dalies.

36. Šiuo klausimu svarbu pažymėti, kad, jeigu prašytojo kilmės šalies gyvenamojoje teritorijoje apsauga yra neprieinama, kompetentinga nacionalinė institucija, vadovaudamasi Direktyvos 2011/95 8 straipsnio 1 dalimi, turi išnagrinėti, ar šioje šalyje yra kita saugi dalis. Kompetentinga nacionalinė institucija gali nuspręsti, kad prašytojui nereikia tarptautinės apsaugos, jeigu jo kilmės šalies teritorijoje yra tam tikra dalis, kurioje jam nekyla pagrįsta baimė būti persekiojamam ir realus pavojus patirti didelę žalą, arba jeigu jis turi galimybę naudotis apsauga nuo persekiojimo ir didelės žalos. Minėtos direktyvos 8 straipsnio 2 dalyje nurodyta, kad, atlikdamos šį vertinimą, valstybės narės, kai priima sprendimą dėl prašymo, atsižvelgia į „bendrąsias toje šalies dalyje esančias aplinkybes“ ir į asmenines prašytojo aplinkybes, kaip nurodyta šio teisės akto 4 straipsnyje.

37. Taigi atrodo, kad, kartu aiškinant Direktyvos 2011/95 4 ir 8 straipsnius ir 15 straipsnio c punktą, patvirtinamas problemos sprendimas, grindžiamas būtinu bendru atitinkamos konfliktinės situacijos įvertinimu, atsižvelgiant į daugelį to paties pobūdžio veiksnių, kurį, mano nuomone, Teisingumo Teismas, aiškiai nesiremdamas dviem pirmosiomis nuostatomis, patvirtino 2014 m. sausio 30 d. Sprendime *Diakité* (C-285/12, EU:C:2014:39).

38. Nustatęs Direktyvos 2004/83 15 straipsnio c punkte vartojamos sąvokos „ginkluotas konfliktas“ prasmę ir apimtį, Teisingumo Teismas nurodė, kad dėl tokio konflikto papildoma apsauga gali būti suteikta tiktai tuo atveju, jeigu jam būdingas nesirenkamojo smurto laipsnis pasiektų Sprendime *Elgafaji* nurodytą lygį. Jis taip pat nusprendė, kad, siekiant įrodyti ginkluoto konflikto buvimą, nereikalaujama atlikti specialaus konflikto intensyvumo vertinimo, nepriklausančio nuo vertinimo, kuriuo siekiama įvertinti minėtą smurto laipsnį. Dėstydamas ir patikslindamas savo požiūrį, Teisingumo Teismas išvardijo kelis konkrečius aspektus, naudingus siekiant išmatuoti tam tikroje teritorijoje vyraujančio smurto laipsnį, kurių, jo požiūriu, visiškai nereikia atskirai nagrinėti, kad būtų įrodyta, jog vyksta konfliktas: tai ginkluotų susidūrimų intensyvumas, ginkluotųjų pajėgų organizuotumo lygis ir ypatinga konflikto trukmė. Nagrinėjant Sprendimą *Diakité*, galima daryti netiesioginę ir numanomą išvadą, kad nesirenkamojo smurto intensyvumo lygio įvertinimas negali būti grindžiamas vieninteliu išankstiniu kiekybiniu nukentėjusiųjų skaičiaus ir gyventojų skaičiaus santykio konkrečioje teritorijoje kriterijumi [20].

3. Dėl teleologinio aiškinimo

39. Pirma, iš Direktyvos 2011/95 12 konstatuojamosios dalies matyti, jog vienas iš pagrindinių jos tikslų – užtikrinti, kad valstybės narės taikytų bendrus asmenų, kuriems tikrai reikia tarptautinės apsaugos, nustatymo kriterijus [21].

[19] Šiuo klausimu žr. 2018 m. sausio 25 d. Sprendimą *F* (C-473/16, EU:C:2018:36, 33 punktas).

[20] 2014 m. sausio 30 d. Sprendimas *Diakité* (C-285/12, EU:C:2014:39, 30, 32 ir 35 punktai).

[21] 2019 m. gegužės 23 d. Sprendimas *Bilali* (C-720/17, EU:C:2019:448, 35 punktas).

40. Atsižvelgiant į šį tikslą, atrodo labai svarbu užtikrinti vienodą Direktyvos 2011/95 15 straipsnio c punkto aiškinimą visose valstybėse narėse. Kalbant konkrečiau, kaip nurodyta šios direktyvos 13 konstatuojamojoje dalyje, „pabėgėlio ir papildomos apsaugos statuso pripažinimo ir pobūdžio taisyklių suderinimas turėtų padėti apriboti antrinį tarptautinės apsaugos prašytojų judėjimą tarp valstybių narių, kai tokį judėjimą lemia tik teisinių sistemų skirtumai“. Taigi tai, kad papildoma apsauga suteikiama taikant sąlygą, kad būtų pasiekta tam tikra nukentėjusiųjų skaičiaus minimali riba, kurią vienašališkai savo nuožiūra nustatytų kompetentingos nacionalinės institucijos, prieštarautų šiam tikslui.

41. Kaip teisingai pažymi Prancūzijos vyriausybė, tarptautinės apsaugos prašytojai iš tikrųjų galėtų būti skatinami išvykti iš pirmosios šalies, į kurią jie atkeliavo siekdami patekti į kitas valstybes nares, kuriose tokia apatinė riba netaikoma arba reikalavimai yra ne tokie griežti, tai nulemtų antrinį judėjimą, kuriam Direktyva 2011/95 siekiama užkirsti kelią, suderinant papildomos apsaugos statuso suteikimui ir turiniui taikomas taisykles. Toks rezultatas, kiek jis grindžiamas valstybių narių teisinių sistemų skirtumu, mano požiūriu, yra tiesiog priešingas minėtoje 13 konstatuojamojoje dalyje nustatytam tikslui ir dėl jo didelė dalis nagrinėjamų Direktyvos 2011/95 nuostatų taptų nebeveiksminga.

42. Antra, iš Direktyvos 2011/95 5, 6 ir 24 konstatuojamųjų dalių matyti, kad, taikant būtiniausius papildomos apsaugos suteikimo reikalavimus, turi būti galima papildyti pabėgėlių apsaugą, įtvirtintą 1951 m. liepos 28 d. Ženevoje pasirašyta Konvencija dėl pabėgėlių statuso, nustatant asmenis, kuriems tikrai reikia tarptautinės apsaugos, ir jiems suteikiant tinkamą statusą [22]. Taigi Direktyvos 2011/95 15 straipsnio c punktas ir kartu papildomos apsaugos mechanizmo taikymo sritis turi būti aiškinami atsižvelgiant į aiškų minėtos direktyvos tikslą užtikrinti tarptautinę apsaugą asmenims, kuriems jos iš tikrųjų reikia.

43. Vis dėlto man atrodo, kad Direktyvos 2011/95 15 straipsnio c punkto aiškinimas, kurį atliekant būtų taikomas tik kiekybinis kriterijus, susijęs su būtinu ir išankstiniu minimalaus ribinio nukentėjusiųjų skaičiaus nustatymu, šiuo aspektu sukelia rimtų sunkumų. Pažymiu, kad nors Vokietijos vyriausybė savo rašytinėse pastabose nurodė objektyvų, tinkamą ir patikrinamą kriterijų, ji pacitavo šiuos sunkumus atskleidžiančio *Bundesverwaltungsgericht* (Federalinis administracinis teismas) sprendimo ištrauką, pagal kurią būtina „bent jau *apytiksliai* kiekybiškai nustatyti, pirma, bendrą atitinkamame regione gyvenančių civilių skaičių ir, antra, konflikto šalių vykdomus nesirenkamojo smurto veiksmus prieš civilių gyvybę ar fizinį neliečiamumą šiame regione“.

44. Šioje ištraukoje pabrėžiama dvejopa statistinio pobūdžio problema: sudėtinga surinkti patikimus ir tikslius duomenis, susijusius tiek su nukentėjusių civilių skaičiumi, tiek su atitinkamoje šalyje ar teritorijoje esančių ir su smurtiniais konfliktais susiduriančių asmenų skaičiumi, nes šie konfliktai neišvengiamai lemia panikos ištiktų gyventojų persikėlimą. Esant tokiai situacijai, kyla klausimas, ar yra objektyvių ir nepriklausomų informacijos šaltinių, esančių kuo arčiau mūšio vietų, kad būtų galima patikimai apskaičiuoti atitinkamus duomenis [23]. Žinoma, taip pat sudėtinga gauti objektyvių, patikimų ir tinkamai atnaujintų duomenų apie ginkluotam konfliktui būdingas vietines aplinkybes, jau nekalbant apie nukentėjusiųjų ir gyventojų skaičių vietoje. Tačiau, mano nuomone, nepaneigiama, kad papildomos apsaugos suteikimas

[22] 2014 m. sausio 30 d. Sprendimas *Diakité* (C-285/12, EU:C:2014:39, 33 punktas).

[23] Šiuo klausimu pažymėtina, kad Direktyvos 2011/95 8 straipsnio 2 dalyje nurodyta, jog valstybės narės užtikrina, kad iš atitinkamų šaltinių, pavyzdžiui, Jungtinių Tautų pabėgėlių reikalų vyriausiojo komisaro ir EASO, būtų gaunama tiksli naujausia informacija.

vadovaujantis vieninteliu išankstiniu kiekybiniu kriterijumi, kurį taikant taip pat iškyla patikimumo klausimas, nėra tinkamiausias būdas nustatyti asmenis, kuriems iš tikrųjų reikia tarptautinės apsaugos.

45. Galiausiai reikia pabrėžti, kad nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą aprašytas metodas yra tam tikro koeficiento, t. y. nukentėjusiųjų skaičiaus atitinkamoje zonoje ir bendro šios zonos gyventojų skaičiaus santykio, nustatymas. Šis koeficientas bus arba nebus laikomas pakankamu atsižvelgiant į tai, ar jis viršys kompetentingos nacionalinės institucijos vienašališkai ir savo nuožiūra nustatytą ribą, ar jos nepasieks, bet pati ta riba nenurodoma, todėl, mano nuomone, jis toli gražu nėra panašus į tariamai objektyvų kriterijų [24]. Šis metodas turi skirtis nuo metodo, kurį taikant siekiama tiktai apskaičiuoti bendrą nukentėjusiųjų skaičių, kuris, jei yra pakankamai patikimas, yra vienas iš objektyvių dėl ginkluoto konflikto vykstančio nesirenkamojo smurto laipsnio požymių.

46. Trečia, reikia pažymėti, kad pagal Direktyvos 2011/95 2 straipsnio f punktą taikant papildomos apsaugos sistemą siekiama apsaugoti asmenį nuo realaus didelės žalos pavojaus, kurį jis patirtų, jeigu būtų sugrąžintas į savo kilmės šalį, o tai reiškia, kad yra rimtų ir pagrįstų priežasčių manyti, kad, jeigu atitinkamas asmuo būtų grąžintas į šią šalį, jam kiltų tokia grėsmė [25]. Taigi atrodo, kad analizę, kurią turi atlikti kompetentinga nacionalinė institucija, sudaro tariamos būsimos situacijos įvertinimas, kuriam atlikti būtinai reikia tam tikros perspektyvos.

47. Manau, kad šios neišvengiamai dinamiškos analizės negalima apibendrinti vieninteliu kiekybiniu nukentėjusiųjų skaičiaus ir gyventojų skaičiaus santykio įvertinimu tam tikru momentu, kuris yra daugiau ar mažiau nutolęs nuo momento, kai nacionalinė institucija ar teismas turi priimti sprendimą [26]. Vertinant tarptautinės apsaugos poreikį, turi būti galima atsižvelgti į kiekybiškai nevertintinus aspektus, kaip antai ginkluoto konflikto plėtrą pastaruoju metu, kuri, nors dar nepasireiškė nukentėjusiųjų skaičiaus padidėjimu, yra pakankamai reikšminga, kad būtų galima nustatyti realų didelės žalos civiliams gyventojams pavojų [27].

[24] Nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą daroma nuoroda į 2011 m. lapkričio 17 d. *Bundesverwaltungsgericht* (Federalinis administracinis teismas) sprendimą, kuriame tas teismas nusprendė, kad tikimybė žūti arba būti sužalotam, kuri sudaro apie 0,12 % arba apie 1:800 santykį per metus, buvo daug mažesnė už reikalaujamą minimalų lygį arba tik parodė, jog žalos rizika buvo tiek nutolusi nuo tinkamos tikimybės apatinės ribos, kad neatsižvelgimas į kitas aplinkybes negalėjo turėti įtakos rezultatui. Neginčijama, kad tiksliai nenurodyta nei tinkama tikimybės riba, nei, atsižvelgiant į aplinkybes, priežastys, dėl kurių tokia riba buvo nustatyta. Taigi galima pagrįstai kelti klausimą, kodėl koeficientas, lygus 1:800 per metus, laikomas nepakankamu tam tikro intensyvumo nesirenkamajam smurtui nustatyti.

[25] Žr. pagal analogiją 2018 m. balandžio 24 d. Sprendimą *MP* (Papildoma asmens, kuris praeityje patyrė kankinimų, apsauga) (C-353/16, EU:C:2018:276, 31 punktas).

[26] Svarbu pažymėti, kad 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2013/32/ES dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos (OL L 180, 2013, p. 60) 46 straipsnio 3 dalyje yra apibrėžiama apsaugos prašytojui suteiktos teisės į veiksmingą teisinę gynybą apimtis, nurodant, kad valstybės narės, kurioms ji privaloma, turi užtikrinti, kad teisme, kuriam apskųstas sprendimas dėl tarptautinės apsaugos prašymo, būtų atliktas „išsamus ir *ex nunc* faktinis ir teisinis tarptautinės apsaugos poreikių nagrinėjimas“. Sąvoka *ex nunc* reiškia, kad teismas turi pareigą atlikti vertinimą, kuriame prireikus būtų atsižvelgta į naujas aplinkybes, susiklosčiusias po to, kai buvo priimtas sprendimas, dėl kurio vėliau paduotas skundas. Būdvardis „išsamus“ reiškia, kad teismas privalo išnagrinėti tiek aplinkybes, į kurias atsakinga institucija atsižvelgė arba galėjo atsižvelgti, tiek į aplinkybes, kurios susiklostė šiai institucijai priėmus sprendimą (2019 m. gruodžio 12 d. Sprendimas *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal* (Šeimos susijungimas – Pabėgėlio sesuo) (C-519/18, EU:C:2019:1070, 52 punktas).

[27] Be kita ko, galima numatyti neseniai įvykusį susitarimo dėl paliaubų nutraukimą, po kurio ginkluotosios pajėgos skverbiasi į tam tikrą teritoriją ir taip sukeliamas masinis civilių gyventojų persikėlimas.

4. Dėl Direktyvos 2011/95 aiškinimo atsižvelgiant į pagrindinių teisių apsaugą

48. Kaip matyti iš Direktyvos 2011/95 16 konstatuojamosios dalies, šio akto nuostatos turi būti aiškinamos atsižvelgiant į Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje (toliau – Chartija)[28] pripažintas teises, o prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas prašyme priimti prejudicinį sprendimą šiuo klausimu remiasi Chartijos 4 straipsniu.

49. Su Chartija susijusiuose išaiškinimuose dėl jos 4 straipsnio, kurie, remiantis ESS 6 straipsnio 1 dalies trečia pastraipa ir Chartijos 52 straipsnio 7 dalimi, buvo parengti siekiant nubrėžti Chartijos aiškinimo gaires ir į kuriuos turi tinkamai atsižvelgti tiek Sąjungos, tiek valstybių narių teismai, aiškiai nurodyta, kad 4 straipsnyje įtvirtinta teisė atitinka EŽTK 3 straipsniu užtikrinamą teisę, kurios formuluotė yra tokia pat: „Niekas negali būti kankinamas, patirti nežmonišką ar žeminantį jo orumą elgesį arba būti taip baudžiamas.“ Taigi pagal Chartijos 52 straipsnio 3 dalį jos 4 straipsnio prasmė ir taikymo sritis yra tokia pati kaip ir EŽTK 3 straipsnio[29].

50. Vis dėlto reikia priminti, kad, atsakydamas į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimą dėl Direktyvos 2004/83 15 straipsnio c punkte numatytos apsaugos ir pagal EŽTK 3 straipsnį užtikrinamos apsaugos sąsajos, Teisingumo Teismas Sprendime *Elgafaji* pažymėjo, kad šios direktyvos 15 straipsnio c punkte nustatytas papildomos apsaugos atvejis, kuris neatitinka pagal EŽTK 3 straipsnį užtikrinamo kankinimo ir nežmoniško ar žeminamo elgesio draudimo, todėl jis turi būti aiškinamas atskirai, nors ir laikantis pagrindinių teisių, kurios garantuojamos EŽTK[30].

51. Šiuo klausimu verta pažymėti, kad Europos Žmogaus Teisių Teismas aiškiai nurodė, jog nėra „įsitikinęs“, kad pagal EŽTK 3 straipsnį nesuteikiama apsauga, panaši į tą, kuri suteikiama pagal Direktyvos 2004/83 15 straipsnio c punktą. Jis pabrėžė, kad pastarojoje nuostatoje ir EŽTK 3 straipsnyje nustatyta riba išimtinėmis aplinkybėmis gali būti pasiekta dėl visuotinio smurto, kuris yra toks intensyvus, kad bet kuris į atitinkamą regioną sugrąžintas asmuo patirtų grėsmę vien dėl buvimo jame[31]. Atsižvelgiant į šios analizės panašumą, atrodo, kad Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencijoje dėl visuotinio smurto laipsnio įvertinimo galima rasti atsakymą į šioje byloje pateiktus prejudicinius klausimus. Neginčijama, kad to teismo taikytas metodas grindžiamas bendru visų reikšmingų duomenų, kurie kiekvienoje byloje gali būti skirtingi, įvertinimu ir apima ne vien kiekybinį aspektą[32].

52. Iš to, kas išdėstyta, matyti, kad siekiant nustatyti, ar yra padaryta didelė žala, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2011/95 15 straipsnio c punktą, reikia bendrai ir kryptingai išnagrinėti visas reikšmingas faktines aplinkybes, pagal kurias galima nustatyti, ar nesirenkamojo smurto lygis yra toks aukštas, kad civiliams kyla realus pavojus patirti rimtą žalą vien dėl buvimo atitinkamoje teritorijoje. Papildomos apsaugos suteikimas nesiejamas su išankstinės sąlygos, susijusios su minimalaus nukentėjusiųjų skaičiaus ir tam tikros populiacijos santykiu, įvykdymu.

[28] 2016 m. kovo 1 d. Sprendimas *Alo ir Osso* (C-443/14 ir C-444/14, EU:C:2016:127, 29 punktas).

[29] Šiuo klausimu žr. 2014 m. gegužės 27 d. Sprendimą *Spasic* (C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, 54 punktas).

[30] 2009 m. vasario 17 d. Sprendimas *Elgafaji* (C-465/07, EU:C:2009:94, 28 ir 44 punktai).

[31] 2011 m. birželio 28 d. EŽTT sprendimas *Sufi ir Elmi prieš Jungtinę Karalystę* (CE:ECHR:2011:0628JUD000831907, § 226).

[32] 2011 m. birželio 28 d. EŽTT sprendimas *Sufi ir Elmi prieš Jungtinę Karalystę* (CE:ECHR:2011:0628JUD000831907, § 241).

53. Šį aiškinimą patvirtina EASO ataskaitos [33], kuriose teismams rekomenduojama, kad, vertinant smurto lygį, nereikėtų apsiriboti vien kiekybiniu žuvusių ir sužeistų civilių skaičiaus tyrimu, tačiau reikia laikytis visapusiško ir įtraukaus tiek kiekybinio, tiek kokybinio požiūrio bei atsižvelgti į įvairius reikšmingus kintamuosius [34]. Aptardamas šį klausimą, EASO remiasi Europos Žmogaus Teisių Teismo ir nacionalinių teismų sprendimais ir, aiškiai apgailestaudamas, nurodo, kad Teisingumo Teismas „nepadėjo teismams sužinoti, kaip jie turi veikti“, todėl turime išnagrinėti antrąjį prejudicinį klausimą.

D. Dėl antrojo prejudicinio klausimo

54. Kaip jau buvo nurodyta, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui kyla abejonių dėl Direktyvos 2011/95 15 straipsnio c punkto aiškinimo ir jis nori gauti daugiau paaiškinimų dėl šios nuostatos taikymo sąlygų, nes mano, kad Sprendimo *Elgafaji* motyvai šiuo klausimu yra nepakankami. Šį apgailestavimą ar šią kritiką galima rasti dalyje doktrinos ir EASO analizėje, kurioje teigiama, kad Teisingumo Teismas „nepateikė jokių gairių dėl smurto lygio ginkluotame konflikte vertinimo kriterijų“ [35].

55. Čia nagrinėjama ypač subtili problema, kaip atskirti Teisingumo Teismui prejudicinėje byloje tenkančią Sąjungos teisės *aiškinimo užduotį* ir šios teisės *taikymą*, kuris iš principo priskirtas nacionaliniams teismams; šį veiksmą kartais sunku suprasti, o norint įgyvendinti praktiškai, reikia gerai išanalizuoti atitinkamą prejudicinio sprendimo priėmimo bylą ir jos kontekstą jurisprudencijoje.

56. Šis prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateiktas dėl Direktyvos 2011/95 15 straipsnio c punkto, kuriame įtvirtinta labai bendra teisinė sąvoka, išaiškinimo, primenant, kad šis tekstas yra valstybių narių kompromiso rezultatas ir kad jos akivaizdžiai nusprendė pavesti teismams nustatyti tikslias jo ribas. Šiuo klausimu Teisingumo Teismas Sprendime *Elgafaji* išaiškino šią sąvoką, kurią, atsižvelgiant į sprendimo rezoliucinę dalį, galima pripažinti plačia. Be to, šioje nuostatoje yra įrašas „kompetentingų nacionalinių institucijų <…> ir valstybių narių teismų vertinimas“, siejamas su konfliktui būdingu nesirenkamojo smurto laipsniu; ši formuluotė paprastai atspindi Teisingumo Teismo valią leisti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui įvertinti faktinius duomenis, nuo kurių priklauso šio aiškinamojo sprendimo taikymo rezultatas. Šis aiškinimas buvo papildytas, bent jau netiesiogiai, Sprendime *Diakité* [36], kuriame Teisingumo Teismas ginkluotų susidūrimų intensyvumą, dalyvaujančių ginkluotųjų pajėgų organizavimo lygį ir konflikto trukmę paminėjo kaip aspektus, į kuriuos atsižvelgiama vertinant realų rimtos žalos pavojų, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2011/95 15 straipsnio c punktą.

[33] 2018 m. rugsėjo 13 d. Sprendimas *Ahmed* (C-369/17, EU:C:2018:713, 56 punktas).

[34] EASO 2015 m. sausio mėn. ataskaita „Article 15, point c), de la directive qualification aux conditions que doivent remplir les demandeurs d’asile (2011/95/ES) – Analyse judiciaire“ („Priskyrimo direktyvos (2011/95/ES) 15 straipsnio c punktas – Teisinė analizė“) (žr., be kita ko, p. 33–35) ir 2018 m. balandžio mėn. ataskaita „Priskyrimas prie tarptautinės apsaugos gavėjų“ (žr., be kita ko, p. 32).

[35] Žr., be kita ko, Boutruche-Zarevac „The Court of Justice of the ES and the Common European Asylum System: Entering the Third Phase of Harmonisation?“ (2009–2010) 12 CYELS 53, 63 p., ir EASO 2015 m. sausio mėn. ataskaitą „Article 15, point c), de la directive qualification aux conditions que doivent remplir les demandeurs d’asile (2011/95/ES) – Analyse judiciaire“ („Priskyrimo direktyvos (2011/95/ES) 15 straipsnio c punktas – Teisinė analizė“) (žr., be kita ko, p. 33–35).

[36] 2014 m. sausio 30 d. sprendimas (C-285/12, EU:C:2014:39).

57. Galiausiai, iš šio prašymo priimti prejudicinį sprendimą [37], doktrinos ir EASO pastabų matyti, kad Teisingumo Teismo pateikti paaiškinimai suvokiami kaip nepakankami arba net sunkiai randami, o tai gali reikšti, kad atitinkamuose sprendimuose trūksta aiškumo. Mano nuomone, iš tikrųjų sunku teigti, kad egzistuoja pakankamai suformuota jurisprudencija, susijusi su sąvokos „realus didelės žalos pavojus“ išaiškinimu taikant minėtą nuostatą. Kadangi šia sąvoka Sąjungos teisėje apibrėžiama suteikiamos papildomos apsaugos taikymo sritis, gali pasirodyti tinkama patikslinti išaiškinimą. Pateikdamas papildomų duomenų dėl aplinkybių, į kurias gali būti atsižvelgiama taikant Direktyvos 2011/95 15 straipsnio c punktą, Teisingumo Teismas paskatintų vienodą šio teisės akto taikymą Sąjungoje ir įgyvendintų minėtos direktyvos 12 konstatuojamojoje dalyje nurodytą tikslą nustatyti bendrus valstybėms narėms taikytinus kriterijus.

58. Laikantis tokio požiūrio, jeigu Teisingumo Teismas norėtų patikslinti savo jurisprudenciją, jis galėtų veiksmingai remtis Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimais, kuriuose nurodyta, kad visuotinio smurto situaciją galima vertinti atsižvelgiant į tai, ar konflikto šalys naudoja karo metodus ir taktiką, kuriais padidinama tikimybė, jog bus civilių aukų, arba kurie yra tiesiogiai orientuoti į civilius, ar konflikto šalys tokius metodus naudoja dažnai ar ne, ar mūšiai yra lokalaus pobūdžio ar didelio masto, koks yra žuvusių, sužeistų ar dėl mūšių persikėlusių civilių skaičius. Europos Žmogaus Teisių Teismas pažymėjo, kad šie kriterijai nesudaro išsamaus sąrašo, kuris turi būti taikomas visais atvejais [38]. Be to, nors šie kriterijai *a priori* sudaro reikšmingų įrodymų visumą, į juos reikia atsižvelgti tik tiek, kiek jie pagrįsti patikimais ir naujausiais duomenimis, gautais iš įvairiausių nepriklausomų ir objektyvių šaltinių [39].

59. Siekdamas nustatyti šiuos kriterijus, Europos Žmogaus Teisių Teismas tiesiogiai rėmėsi vienu Jungtinės Karalystės prieglobsčio ir imigracijos teismo sprendimu [40]. Nacionaliniai teismai, siekdami įvertinti atitinkamai šaliai ar regionui poveikį darantį smurto laipsnį, nagrinėdami šį aspektą derina įvairius veiksnius. Nagrinėjant kelių valstybių narių jurisprudenciją [41], taip pat atsižvelgiama į atitinkamose geografinėse teritorijose žuvusių ir sužeistų civilių skaičių, ginkluoto konflikto sukeltą persikėlimą, karo metodus ir taktiką bei jų pasekmes civiliams, žmogaus teisių pažeidimus, valstybės arba atitinkamą teritoriją kontroliuojančios organizacijos pajėgumus ir tarptautinių organizacijų teikiamą pagalbą. Didelė nacionalinių valdžios institucijų išnagrinėtų kriterijų įvairovė rodo, kad, priimdamos sprendimus dėl Direktyvos 2011/95 15 straipsnio c punkte nurodytą atvejį atitinkančio papildomos apsaugos prašymo, bendro vertinimo metodą prisitaiko dauguma nacionalinių valdžios institucijų. Taikant šį bendrą ir dinamišką požiūrį, reikia atlikti visų nacionalinių valdžios institucijų surinktų reikšmingų duomenų kryžminę analizę. Kitaip tariant, papildomos apsaugos prašyme nurodytos aplinkybės turi būti vertinamos ne atskirai, o kartu, siekiant nustatyti, ar kyla didelė ir asmeninė grėsmė, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2011/95 15 straipsnio c punktą.

[37] Iš nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad joje išreikštos abejonės yra aiškinamojo pobūdžio, nes prašymu priimti prejudicinį sprendimą nesiekiama, kad būtų nustatyta, kaip teisingai taikyti sąvoką „realus didelės žalos pavojus“, kaip ji suprantama pagal Direktyvos 2011/95 15 straipsnio c punktą, labai konkrečiomis pagrindinės bylos faktinėmis aplinkybėmis, o, atsižvelgiant į pernelyg bendrą pirminį išaiškinimą, prašoma išaiškinti kriterijus, kuriais remiantis reikia aiškinti šią sąvoką. Taigi šioje byloje nagrinėjamas prašymas priimti prejudicinį sprendimą, kuriame prašoma išaiškinti Teisingumo Teismo sprendime *Elgafaji* pateiktą išaiškinimą.

[38] 2011 m. birželio 28 d. EŽTT Sprendimas *Sufi ir Elmi prieš Jungtinę Karalystę* (ECLI:CE:ECHR:2011:0628JUD000831907, § 241).

[39] Europos Žmogaus Teisių Teismas dažnai primena, kad tai būtina. Savo 2016 m. rugpjūčio 23 d. Sprendime *J.K. ir kt. prieš Švediją* (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612) jis pabrėžė, „kad, vertinant duomenų apie atitinkamą šalį svarbą, reikia atsižvelgti į jų šaltinį, visų pirma nepriklausomumą, patikimumą ir objektyvumą. Kalbant apie ataskaitas, taip pat svarbūs aspektai yra autoriaus autoritetas ir reputacija, tyrimų, kuriais grindžiamos ataskaitos, rimtumas, jų išvadų nuoseklumas ir patvirtinimas kitais šaltiniais.“ (Neoficialus vertimas)

[40] *Asylum and Immigration Tribunal*, 2011 m. lapkričio 25 d., AMM and others, UKUT 445.

[41] Įvairių valstybių narių teismų praktikos analizė yra pateikta EASO ataskaitos „Article 15, point c), de la directive qualification aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile (2011/95/ES) – Analyse judiciaire“ („Priskyrimo direktyvos (2011/95/ES) 15 straipsnio c punktas – Teisinė analizė“) priede (2015 m. sausio mėn.).

60. Baigiant reikia atsakyti į paskutinį klausimą: ar smurto laipsnio vertinimo patikslinimas, kurio tikimasi iš Teisingumo Teismo, turi būti išreikštas nuodugnesne, bet bendro pobūdžio aiškinamąja formuluote, ar tai turi būti daroma išvardijant konkrečius konflikto intensyvumo vertinimo aspektus, kaip antai paminėtus šioje išvadoje, tačiau išsaugant tam tikrą bendrą pobūdį. Nors nesu įsitikinęs, kad viena ar kita iš šių pasirinkimo galimybių galima užkirsti kelią tam, kad Teisingumo Teismui būtų pateikti nauji prejudiciniai klausimai dėl „realaus pavojaus“ patirti didelę žalą sąvokos, kaip ji suprantama pagal Direktyvos 2011/95 15 straipsnio c punktą, pirmenybę teikiu antrajam variantui, kuriame paprasčiausiai primenami ir papildomi Teisingumo Teismo jau nurodyti vertinimo kriterijai [42]; bet akivaizdu, kad šis sąrašas nėra išsamus.

V. Išvada

61. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui į *Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg* (Badeno-Viurtembergo žemės aukštesnysis administracinis teismas, Vokietija) pateiktus du prejudicinius klausimus atsakyti taip:

1. 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2011/95/ES dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo statuso pabėgėliams arba papildomą apsaugą galintiems gauti asmenims ir suteikiamos apsaugos pobūdžio reikalavimų 15 straipsnio c punktas, siejamas su 2 straipsnio f punktu, turi būti aiškinamas taip, kad pagal jį draudžiama tokia nacionalinė praktika, jog nustačius, kad ginkluoto konflikto atveju civilio gyvybei ar asmeniui kyla rimta ir asmeninė grėsmė dėl nesirenkamojo smurto, kaip tai suprantama pagal šią nuostatą, tuo atveju, kai grėsmė kyla ne dėl konkrečiai su jo asmenine situacija susijusių priežasčių, daroma prielaida, kad nukentėjusiųjų skaičiaus atitinkamoje teritorijoje ir viso tos teritorijos gyventojų skaičiaus santykis siekia nustatytą apatinę ribą.

2. Atliekant ginkluoto konflikto nesirenkamojo smurto laipsnio patikrinimą, siekiant nustatyti, ar egzistuoja realus rimtos žalos pavojus, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2011/95 15 straipsnio c punktą, reikia visapusiškai, tiek kiekybiškai, tiek kokybiškai, įvertinti visas šiam konfliktui būdingas svarbias faktines aplinkybes, grindžiamas objektyviais, patikimais ir atnaujintais duomenimis, kaip antai, be kita ko, nesirenkamojo smurto geografinį paplitimą, konkrečią vietovę, į kurią prašytojas patektų, jeigu būtų grąžintas į atitinkamą šalį ar regioną, ginkluotų susidūrimų intensyvumą, konflikto trukmę, ginkluotųjų pajėgų organizuotumo lygį, žuvusių, sužeistų ar dėl mūšių persikėlusių civilių skaičių ir konflikto šalių naudojamus karo metodus ar taktiką.

[42] Svarbu pabrėžti, kad tai yra aiškinimo kriterijai, kuriais nacionaliniai teismai turi vadovautis, vertindami kiekvieno nagrinėjamo atvejo faktines aplinkybes, kad galėtų priimti sprendimus nagrinėjamose bylose.