GENERALINIO ADVOKATO
PAOLO MENGOZZI IŠVADA,
pateikta 2010 m. birželio 1 d.[1] [i]

Sujungtos bylos C-57/09 ir C-101/09

Vokietijos Federacinė Respublika
prieš
B (C-57/09) ir D (C-101/09)

(*Bundesverwaltungsgericht* (Vokietija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Būtiniausi standartai, kuriuos turi atitikti trečiųjų šalių piliečiai ar asmenys be pilietybės, kad jiems būtų suteiktas pabėgėlio statusas – Pabėgėlio statuso nesuteikimo pagrindai – Direktyvos 2004/83/EB 12 straipsnio 2 dalies b punktas – Ankstesnis prašytojo priklausymas organizacijai, kuri yra įtraukta į asmenų, grupių ir subjektų, kuriems taikoma Bendroji pozicija 2001/931/BUSP, sąrašą“

1. Dviem viena po kitos priimtomis nutartimis *Bundesverwaltungsgericht* (Vokietija), remdamasis EB 68 straipsnio 1 dalimi ir 234 straipsniu, pateikė Teisingumo Teismui prejudicinius klausimus dėl 2004 m. balandžio 29 d. Tarybos direktyvos 2004/83/EB dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo pabėgėliams ar asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, jų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio būtiniausių standartų (toliau – direktyva)[2] 12 straipsnio 2 dalies b punkto bei dėl tos pačios direktyvos 3 straipsnio išaiškinimo. Minėti klausimai buvo pateikti nagrinėjant ginčus tarp Vokietijos Federacinės Respublikos, atstovaujamos *Bundesministerium des Inneren* (Federalinė vidaus reikalų ministerija), kuriai atstovauja *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* (Federalinė migracijos ir pabėgėlių tarnyba, toliau – *Bundesamt*), ir B (byla C-57/09) bei D (byla C-101/09), kilusius dėl to, kad *Bundesamt* atmetė B pateiktą prieglobsčio prašymą ir panaikino anksčiau D suteiktą pabėgėlio statusą.

[1] Originalo kalba: italų.

[2] OL L 304, p. 12; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 7 t., p. 96.

I – Teisinis pagrindas

A – Tarptautinė teisė

1. 1951 m. Ženevos konvencija dėl pabėgėlių statuso

2. Ženevos konvencija dėl pabėgėlių statuso (toliau – 1951 m. Konvencija arba Konvencija) [3] buvo priimta 1951 m. liepos 28 d. specialios Jungtinių Tautų Organizacijos konferencijos ir įsigaliojo 1954 m. balandžio 22 dieną. Papildyta 1967 m. priimtu protokolu, išplėtusiu jos taikymo sritį, anksčiau apėmusią tik asmenis, tapusius pabėgėliais per Antrąjį pasaulinį karą, ji apibrėžia „pabėgėlio“ sąvoką ir įtvirtina su pabėgėlio statusu susijusias teises ir pareigas. Šiuo metu 146 valstybės yra šios Konvencijos šalys.

3. 1 straipsnio A skirsnyje apibrėžiama Konvencijoje vartojama sąvoka „pabėgėlis“, o F skirsnio a, b ir c punktuose paaiškinama:

„Šios Konvencijos nuostatos netaikomos visiems tiems asmenims, dėl kurių yra rimtų priežasčių manyti, kad jie:

a) padarė nusikaltimą taikai, karinį nusikaltimą ar nusikaltimą žmonijai, kaip šie nusikaltimai apibrėžiami tarptautiniuose dokumentuose, sudarytuose tam, kad būtų imamasi priemonių prieš tokius nusikaltimus;

b) padarė sunkų nepolitinį nusikaltimą už juos priglobusios šalies ribų tada, kai dar nebuvo įsileisti į šią šalį kaip pabėgėliai;

c) kaltinami veika, prieštaraujančia Jungtinių Tautų Organizacijos siekiams ir principams.“ [4]

4. Konvencijos 33 straipsnyje „Draudimas išsiųsti pabėgėlius arba juos priverstinai grąžinti“ įtvirtinta:

„1. Nė viena Susitariančioji valstybė jokiu būdu neišsiunčia ir negrąžina pabėgėlio į šalį, kur jo gyvybei ar laisvei grėstų pavojus dėl rasės, religijos, pilietybės, priklausymo tam tikrai socialinei grupei ar dėl politinių pažiūrų.

2. Tačiau ši nuostata negali būti taikoma pabėgėliams, dėl svarbių priežasčių laikomiems pavojingais šalies, kurioje jie yra, saugumui arba nuteistiems įsigaliojusiu nuosprendžiu už ypač sunkų nusikaltimą ir keliantiems pavojų šiai šaliai.“

2. Jungtinių Tautų Saugumo tarybos rezoliucijos

5. 2001 m. rugsėjo 28 d. Jungtinių Tautų Saugumo taryba (toliau – Saugumo taryba), veikdama pagal Jungtinių Tautų chartijos VII skyrių, priėmė Rezoliuciją 1373 (2001). Pagal šios rezoliucijos 2 dalies c punktą „valstybės atsisako suteikti prieglobstį tiems, kas finansuoja, planuoja, remia ar

[3] Jungtinių Tautų sutarčių rinkinys, I-2545, 189 tomas.

[4] Šioje išvadoje nurodytų Ženevos konvencijos nuostatų redakcija lietuvių kalba pateikiama Lietuvos Respublikos Seimo interneto svetainėje http://www.lrs.lt.

daro teroro aktus, arba slepia juos padariusius asmenis“ [5]. 3 dalies f ir g punktuose valstybių prašoma „imtis tam tikrų priemonių pagal atitinkamas nacionalinės ir tarptautinės teisės nuostatas, įskaitant tarptautinius standartus žmogaus teisių srityje, kad prieš suteikiant pabėgėlio statusą būtų įsitikinama, jog prieglobsčio prašytojas nėra planavęs, padėjęs daryti ar dalyvavęs darant teroro aktus“, ir „imtis priemonių pagal tarptautinę teisę siekiant užtikrinti, kad teroro aktų vykdytojai, organizatoriai ar bendrininkai nepiktnaudžiautų pabėgėlio statusu ir kad politiniai motyvai nebūtų pripažįstami pagrindu atmesti prašymus išduoti įtariamus teroristus“. Galiausiai šios rezoliucijos 5 dalyje Saugumo taryba pareiškia, kad „teroro aktai, metodai ir praktika prieštarauja Jungtinių Tautų Organizacijos siekiams ir principams“, ir kad „sąmoningas teroro aktų finansavimas, planavimas ir kurstymas taip pat prieštarauja Jungtinių Tautų siekiams ir principams“ [6].

6. Iš esmės tokio paties turinio pareiškimus randame vėlesnėse rezoliucijose dėl grėsmės, kurią terorizmas kelia taikai pasaulyje ir tarptautiniam saugumui, pradedant Rezoliucija 1377 (2001), prie kurios pateikiama Saugumo tarybos, susirenkančios ministrų lygio susitikimams, deklaracija, kurioje ji iš naujo patvirtina, kad „griežtai smerkia visus teroro aktus, metodus ir praktiką, taip pat visas terorizmo formas ir apraiškas bei laiko šią veiką nusikalstama ir nepateisinama, neatsižvelgiant į tai, kur ir kieno ji vykdoma“ [7].

B – Sąjungos teisė

1. Pirminė teisė

7. Pagal ES sutarties 2 straipsnį „Sąjunga yra grindžiama šiomis vertybėmis: pagarba žmogaus orumui, laisve, demokratija, lygybe, teisine valstybe ir pagarba žmogaus teisėms, įskaitant mažumoms priklausančių asmenų teises <…>“. ES sutarties 3 straipsnio 5 dalyje numatyta, kad Sąjunga prisideda prie „žmogaus <…> teisių apsaugos, taip pat prie griežto tarptautinės teisės, įskaitant Jungtinių Tautų chartijos principus, laikymosi ir jos plėtojimo“.

8. Remiantis ES sutarties 6 straipsnio 1 dalies pirma pastraipa, Sąjunga pripažįsta Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje (toliau – Chartija) išdėstytas teises, laisves ir principus. Chartija turi tokią pačią teisinę galią kaip ir Sutartys. Chartijos 18 straipsnyje skelbiama, kad „teisė į prieglobstį garantuojama pagal (1951 m) <…> konvencijos nuostatas bei Europos Sąjungos sutartį ir Sutartį dėl Europos Sąjungos veikimo“.

9. Pagal EB 63 straipsnio 1 dalies 1 punkto c papunktį Taryba per penkerius metus nuo Amsterdamo sutarties įsigaliojimo nustato prieglobsčio klausimams skirtas priemones pagal 1951 m. Konvenciją ir kitas atitinkamas sutartis, ypač dėl „būtiniausių reikalavimų, pagal kuriuos trečiųjų šalių piliečiai laikomi pabėgėliais“.

[5] Šioje išvadoje pateiktų Jungtinių Tautų Saugumo Tarybos rezoliucijos nuostatų vertimas į lietuvių kalbą atliktas iš prancūzų kalbos.

[6] Taip pat žr. ankstesnę 1999 m. spalio 19 d. Jungtinių Tautų Saugumo Tarybos rezoliuciją 1269 (1999).

[7] Pavyzdžiui, 2004 m. spalio 8 d. remiantis Jungtinių Tautų Chartijos VII skyriumi priimtoje Rezoliucijoje 1566 (2004) Saugumo Taryba primena, jog „nusikalstami aktai, ypač nukreipti prieš civilius, siekiant nužudyti, smarkiai sužeisti arba paimti įkaitus su tikslu sukelti baimę visuomenei, asmenų grupei arba pavieniams asmenims, įbauginti visuomenę arba priversti vyriausybę ar tarptautinę organizaciją imtis arba nesiimti tam tikrų veiksmų, kurie nurodyti kaip pažeidimai su terorizmu susijusiuose tarptautinėse konvencijose ir protokoluose, jokiomis aplinkybėmis neturi būti pateisinami remiantis politinio, filosofinio, ideologinio, rasinio, etninio, religinio ar panašaus pobūdžio motyvais“.

2. Bendroji pozicija 2001/931/BUSP

10. Kaip matyti iš konstatuojamųjų dalių, 2001 m. gruodžio 27 d. Bendrąja pozicija 2001/931/BUSP dėl konkrečių priemonių taikymo kovojant su terorizmu [8], priimta atsižvelgiant į ES 15 ir ES 34 straipsnius, siekiama įgyvendinti Saugumo tarybos rezoliuciją 1373 (2001). Pagal šios bendrosios pozicijos 1 straipsnio 1 dalį ji taikoma „su teroro aktais susijusiems asmenims, grupėms ir organizacijoms“. Be to, 2 dalyje nurodyta, kad šioje bendrojoje pozicijoje „su teroro aktais susiję asmenys, grupės ir organizacijos“ – tai „asmenys, kurie daro ar kėsinasi padaryti teroro aktus arba dalyvauja ar padeda darant teroro aktus“, „tokių asmenų tiesiogiai ar netiesiogiai valdomos ar kontroliuojamos grupės ir organizacijos; taip pat tokių asmenų, grupių ar organizacijų vardu arba pagal jų nurodymus veikiantys asmenys, grupės ir organizacijos, įskaitant lėšas, gautas ar sukuriamas iš tokių asmenų bei su jais susijusių asmenų, grupių ir organizacijų tiesiogiai ar netiesiogiai valdomo arba kontroliuojamo turto“. 1 straipsnio 3 dalyje pateikiami šioje bendrojoje pozicijoje vartojamų sąvokų „teroro aktas“ ir „teroristinė grupė“ apibrėžimai. Pagal šios bendrosios pozicijos 2 ir 3 straipsnius „Europos bendrija, neviršydama Europos bendrijos steigimo sutarties jai suteiktų įgaliojimų, įsako įšaldyti priede išvardytų asmenų, grupių ir organizacijų lėšas ir kitą finansinį turtą ar ekonominius išteklius“ ir „užtikrina, kad (minėtų) asmenų, grupių ir organizacijų naudai nei tiesiogiai, nei netiesiogiai nebūtų teikiamos lėšos, finansinis turtas ar ekonominiai ištekliai arba finansinės ar kitos gretutinės paslaugos“.

11. Asmenų, kuriems taikoma Bendroji pozicija 2001/931, sąrašas pirmą kartą buvo atnaujintas 2002 m. gegužės 2 d. Bendrosios pozicijos 2002/340/BUSP [9] 1 straipsniu. Šia proga „Kurdistano darbininkų partija (PKK)“ ir „Revoliucinė liaudies išlaisvinimo armija / frontas / partija (DHKP/C) (dar žinoma kaip „Devrimci Sol“ (Revoliucinė kairė); dar žinoma kaip „Dev Sol“)“ buvo įtrauktos į minėtą sąrašą, kuris įsigaliojo bendrosios pozicijos priėmimo dieną (2 straipsnis) [10].

3. Pamatinis sprendimas 2002/475/TVR

12. 2002 m. birželio 13 d. Tarybos pamatiniame sprendime 2002/475/TVR dėl kovos su terorizmu [11] pateikiamas teroristinių nusikaltimų, su teroristine grupe susijusių nusikaltimų ir su teroristine veikla susijusių nusikaltimų bendras apibrėžimas ir nurodoma, kad kiekviena valstybė narė imasi reikiamų priemonių, kad už šiuos nusikaltimus būtų baudžiama veiksmingomis, proporcingomis ir atgrasančiomis kriminalinėmis bausmėmis, kurios gali būti siejamos su ekstradicija. Pagal 2 straipsnį „Su teroristine grupe susiję nusikaltimai“ šiame pamatiniame sprendime „teroristinė grupė“ reiškia „organizuotą grupę iš daugiau kaip dviejų asmenų, sukurtą per tam tikrą laikotarpį ir suderintai veikiančią turint tikslą daryti teroristinius nusikaltimus“. To paties straipsnio antroje dalyje nurodyta, kad kiekviena valstybė narė „imasi reikiamų priemonių, kad būtų baudžiama už šias tyčines veikas: a) vadovavimą teroristinei grupei; b) dalyvavimą teroristinės grupės veikloje, įskaitant informacijos ar materialinių išteklių tiekimą jai arba jos veiklos finansavimą kokiu nors būdu, žinant, kad toks dalyvavimas padės teroristinės grupės nusikalstamai veiklai“.

[8] OL L 344, p 93; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 18 sk., 1 t., p. 217.

[9] OL L 116, p. 75.

[10] Kalbant apie PKK, 2004 m. balandžio mėn. įtraukimas į sąrašus buvo pakeistas taip: „Kurdistano darbininkų partija (PKK) (dar žinoma kaip KADEK; dar žinoma kaip KONGRA-GEL)“, žr. 2004 m. balandžio 2 d. Bendrąją poziciją 2004/309/BUSP (OL L 99, p. 61; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 18 sk., 3 t., p. 100).

[11] OL L 164, p. 3; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 6 t., p. 18.

4. Direktyva

13. 1999 m. spalio 15–16 d. Tamperėje įvykusiame specialiame posėdyje Europos Vadovų Taryba sutarė „dirbti, kad būtų sukurta bendra Europos prieglobsčio sistema, grindžiama visišku ir nuodugniu Ženevos konvencijos taikymu“, į kurią, remiantis Amsterdamo sutartyje ir Vienos veiksmų plane nustatytu grafiku, pirmiausia turėtų būti įtraukti „bendri reikalavimai dėl sąžiningos ir veiksmingos prieglobsčio suteikimo tvarkos“ ir „suderintos taisyklės, reglamentuojančios pabėgėlio statuso suteikimą ir jo turinį“ [12].

14. Remiantis šiuo tikslu, direktyva siekiama, kaip nurodyta jos šeštoje konstatuojamojoje dalyje, „užtikrinti, kad valstybės narės taikytų bendrus asmenų, kuriems tikrai reikia tarptautinės apsaugos, nustatymo kriterijus“ ir „garantuoti, kad tokiems asmenims visose valstybėse narėse būtų suteikta bent reikalingiausia pagalba“. Kaip matyti iš jos šešioliktos ir septynioliktos konstatuojamųjų dalių, direktyva siekiama nustatyti „būtiniausius pabėgėlio statuso apibrėžimo ir apibūdinimo turinio standartus, padėsiančius valstybių narių kompetentingoms institucijoms taikyti Ženevos konvenciją“ ir „bendrus prieglobsčio prašytojų pripažinimo pabėgėliais pagal Ženevos konvencijos 1 straipsnį kriterijus“. Direktyvos trečioje konstatuojamojoje dalyje nurodyta, kad Ženevos konvencija ir 1967 m. Protokolas sudaro „tarptautinio teisinio pabėgėlių apsaugos režimo pamatus“, o penkioliktoje konstatuojamojoje dalyje pripažįstama, jog „vertingų rekomendacijų valstybėms narėms nustatant pabėgėlio statusą pagal (1951 m.) konvencijos 1 straipsnį gali suteikti konsultacijos su Jungtinių Tautų vyriausiuoju komisaru pabėgėlių reikalams“. Aštuntoje konstatuojamojoje dalyje paaiškinama, jog „būtiniausi standartai numato, kad valstybės narės turėtų turėti teisę nustatyti arba išlaikyti palankesnes nuostatas dėl trečiųjų šalių piliečių arba asmenų be pilietybės, kurie prašo valstybės narės tarptautinės apsaugos, kai suprantama, jog toks prašymas grindžiamas tuo, kad atitinkamas asmuo yra pabėgėlis, kaip apibrėžia Ženevos konvencijos 1A straipsnis, arba asmuo, kuriam reikia tarptautinės apsaugos dėl kitų priežasčių“. Pagaliau pagal direktyvos dvidešimt antrą konstatuojamąją dalį „Jungtinių Tautų siekiams ir principams prieštaraujantys veiksmai yra nurodyti Jungtinių Tautų chartijos preambulėje ir 1 bei 2 straipsniuose ir kartu su kitais minimi Jungtinių Tautų rezoliucijose dėl „kovos su tarptautiniu terorizmu priemonių“, kurios deklaruoja, kad „teroro aktai, metodai ir praktika prieštarauja Jungtinių Tautų siekiams ir principams“ ir kad „sąmoningas teroro aktų finansavimas, planavimas ir kurstymas taip pat prieštarauja Jungtinių Tautų siekiams ir principams“.

15. Pagal 1 pirmą straipsnį „Objektas ir taikymo sritis“ šios direktyvos „tikslas – nustatyti būtiniausius trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo pabėgėliams ar asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, ir suteikiamos apsaugos pobūdžio standartus“. 2 straipsnyje pateikiami šioje direktyvoje vartojamų sąvokų apibrėžimai. Pagal 2 straipsnio c punktą „pabėgėlis“ yra „trečiosios šalies pilietis, kuris dėl pagrįstos persekiojimo dėl rasės, religijos, tautybės, politinių pažiūrų ar priklausymo tam tikrai socialinei grupei baimės yra ne savo pilietybės šalyje ir negali arba dėl tokios baimės nepageidauja atsiduoti tos šalies globai, arba asmuo be pilietybės, kuris, būdamas ne savo gyventoje šalyje dėl pirmiau minėtų priežasčių negali ar dėl tokios baimės nenori į ją grįžti ir kuriam netaikomas 12 straipsnis“.

16. Pagal direktyvos 3 straipsnį „Palankesni standartai“ valstybės narės „gali nustatyti arba išlaikyti palankesnius standartus, nustatant, kuris asmuo gali būti laikomas pabėgėliu ar papildomą apsaugą galinčiu gauti asmeniu, taip pat ir nustatant tarptautinės apsaugos pobūdį, jei tie standartai neprieštarauja šios direktyvos nuostatoms“.

[12] Žr. Europos Vadovų Tarybos išvadas, pateikiamas http://www.europarl.europa.eu/summits/.

17. Direktyvos 12 straipsnis „Pabėgėlio statuso nesuteikimas“ yra III skyriuje „Pabėgėlio statuso reikalavimai“. Jo antroje ir trečioje dalyse nurodyta:

„2. Trečiosios šalies piliečiui arba asmeniui be pilietybės pabėgėlio statusas nesuteikiamas, jei yra rimtų priežasčių manyti, kad:

a) jis arba ji padarė nusikaltimą taikai, karo nusikaltimą arba nusikaltimą žmoniškumui, kaip apibrėžta tarptautiniuose dokumentuose, parengtuose numatyti nuostatas dėl tokių nusikaltimų;

b) jis arba ji padarė sunkų nepolitinį nusikaltimą ne prieglobsčio šalyje prieš pripažįstant jį arba ją pabėgėliu, t. y. leidimo gyventi šalyje išdavimo, pagrįsto pabėgėlio statuso suteikimu, laiku; sunkiais nepolitiniais nusikaltimais gali būti laikomi ypač žiaurūs veiksmai, net įvykdyti turint tariamą politinį tikslą;

c) jis arba ji yra kaltas (-a) dėl Jungtinių Tautų siekiams ir principams prieštaraujančių veiksmų, nurodytų Jungtinių Tautų chartijos preambulėje ir 1 bei 2 straipsniuose.

3. Šio straipsnio 2 dalis taikoma asmenims, kurie kursto ar kitaip dalyvauja vykdant ten paminėtus nusikaltimus ar veiksmus.“

18. Pagal direktyvos 14 straipsnio 3 dalies a punktą, esantį IV skyriuje „Pabėgėlio statusas“, valstybės narės panaikina, nutraukia ar atsisako pratęsti trečiosios šalies piliečio arba asmens be pilietybės pabėgėlio statuso galiojimą, jei po to, kai jam arba jai buvo suteiktas pabėgėlio statusas, atitinkama valstybė narė nustatė, kad „jis arba ji turėjo nebūti arba nustojo būti priskiriamas pabėgėliams pagal 12 straipsnį“.

19. VII skyriuje „Tarptautinės apsaugos pobūdis“ pateikiamos nuostatos, apibrėžiančios valstybių narių įsipareigojimus pabėgėlio statuso turėtojų atžvilgiu, susijusius su leidimų gyventi šalyje ir kelionės dokumentų išdavimu, galimybe įsidarbinti, mokymosi galimybe, apgyvendinimo galimybe, socialiniu aprūpinimu ir sveikatos apsauga. Šiame skyriuje yra ir 21 straipsnis „Apsauga nuo grąžinimo“, kurio pirmoje dalyje nurodyta, kad valstybės narės laikosi „negrąžinimo“ principo pagal savo tarptautinius įsipareigojimus.

C – Nacionalinė teisė

20. Remiantis *Grundgesetz* (Konstitucija) 16a straipsniu, „asmenys, persekiojami dėl politinių pažiūrų, turi teisę į prieglobstį“. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pateikia trumpą Vokietijos teisės aktų pabėgėlio statuso klausimais, kiek jie susiję su šiai bylai svarbiais aspektais, apibūdinimą.

21. Iš pradžių pabėgėlio statuso suteikimą reglamentavo *Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet* (Užsieniečių atvykimo ir apsigyvenimo federalinėje teritorijoje įstatymas, toliau – *Ausländergesetz*) 51 straipsnis. Šio straipsnio trečia dalis nuo 2002 m. sausio 1 d. buvo pakeista *Terrorismusbekämpfungsgesetz* (Kovos su terorizmu įstatymas), įtvirtinusiu Ženevos konvencijos 1 straipsnio F skirsnyje numatytus pabėgėlio statuso nesuteikimo pagrindus.

22. 2007 m. rugpjūčio 27 d. įsigaliojus 2007 m. rugpjūčio 19 d. *Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union* (Europos Sąjungos direktyvų apsigyvenimo ir prieglobsčio teisės srityse įgyvendinimo įstatymas, toliau – *Richtlinienumsetzungsgesetz*), kuriuo į nacionalinę teisę buvo perkelta ir Direktyva 2004/83, pabėgėlio statuso suteikimo sąlygas reglamentuoja susijusios *Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet* (Užsieniečių apsigyvenimo, įsidarbinimo ir integracijos federalinėje teritorijoje įstatymas, toliau – *Aufenthaltsgesetz*) 60 straipsnio 1 dalies ir *Asylverfahrensgesetz* (Prieglobsčio suteikimo įstatymas) 3 straipsnio 1 dalies nuostatos. Remiantis pastarąja nuostata „užsienietis yra pabėgėlis (1951 m. Konvencijos) prasme, kai pilietybės valstybėje jam gresia pavojai, numatyti (*Aufenthaltsgesetz*) 60 straipsnio 1 dalyje“.

23. *Asylverfahrensgesetz* 3 straipsnio 2 dalies 2 ir 3 punktai, nuo 2007 m. rugpjūčio 27 d. pakeitę *Aufenthaltsgesetz* 60 straipsnio 8 dalies antrą sakinį, kuris pakeitė *Ausländergesetz* 51 straipsnio 3 dalies antrą sakinį, į Vokietijos teisę perkelia direktyvos 12 straipsnio 2 ir 3 dalis. Šiame straipsnyje, be kita ko, nurodyta, kad užsieniečiui pabėgėlio statusas nesuteikiamas pagal 1 dalį, jeigu galima pagrįstai manyti:

„2) kad jis padarė sunkų nepolitinį nusikaltimą už federalinės teritorijos ribų prieš pripažįstant jį šioje valstybėje pabėgėliu, ypač žiaurius veiksmus, net įvykdytus turint tariamą politinį tikslą; arba

3) jis yra kaltas dėl Jungtinių Tautų siekiams ir principams prieštaraujančių veiksmų.“

24. Pagal 3 straipsnio 2 dalies antrą sakinį pirmo sakinio nuostata taikoma ir užsieniečiams, kurie kurstė ar kitaip dalyvavo vykdant šiuos nusikaltimus ar veiksmus.

25. Pakeisto *Asylverfahrensgesetz* 73 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad suteiktas prieglobstis ir pabėgėlio statusas nedelsiant atšaukiami, kai nustoja egzistuoti sąlygos, kuriomis jie buvo pagrįsti.

II – Nacionalinės procedūros, prejudiciniai klausimai ir procesas Teisingumo Teisme

A – Byla Vokietijos Federacinė Respublika prieš B (C-57/09)

26. 1975 m. gimęs B yra kurdų tautybės Turkijos pilietis. 2002 m. pabaigoje jis atvyko į Vokietiją ir paprašė prieglobsčio. Motyvuodamas savo prašymą jis nurodė, kad Turkijoje, dar lankydamas mokyklą, jis prijautė „Dev Sol“ (dabar – DHKP/C) ir nuo 1993 m. pabaigos iki 1995 m. pradžios kalnuose rėmė ginkluotą partizanų kovą. Po suėmimo 1995 m. vasario mėnesį jis buvo fiziškai žiauriai kankinamas ir kankinant priverstas duoti parodymus. 1995 m. gruodžio mėn. jis buvo nuteistas kalėti iki gyvos galvos. Po to, kai prisiėmė kaltę dėl šnipinėjimu įtarto kartu įkalinto asmens nužudymo, 2001 m. jis dar kartą buvo nuteistas kalėti iki gyvos galvos. 2000 m. rudenį jis dalyvavo bado streike. Dėl badaujant patirtos žalos sveikatai 2002 m. gruodžio mėn. jis šešiems mėnesiams buvo lygtinai paleistas ir tuo pasinaudodamas išvyko iš Turkijos. Dėl šių išgyvenimų jis kenčia nuo sunkios formos potrauminio streso sindromo, o dėl bado streiko – nuo smegenų pažeidimo ir su juo susijusių atminties sutrikimų. Dabartiniu metu DHKP/C B laiko išdaviku.

27. 2004 m. rugsėjo 14 d. Sprendimu *Bundesamt*[13] prieglobsčio prašymą atmetė pripažinusi, kad *Ausländergesetz* 51 straipsnio 1 dalyje numatytos sąlygos netenkinamos. *Bundesamt* nusprendė, kad taikytinas *Ausländergesetz* 51 straipsnio 3 dalies antro sakinio antroje alternatyvoje (dabar – *Asylverfahrensgesetz* 3 straipsnio 2 dalies 2 punktas) nurodytas nesuteikimo pagrindas. *Bundesamt* taip pat konstatavo, kad nėra kliūčių išsiųsti B į Turkiją, ir pagrasino jį išsiųsti.

28. *Verwaltungsgericht Gelsenkirchen* (Gelzenkircheno administracinis teismas) 2004 m. spalio 13 d. panaikino *Bundesamt* sprendimą ir įpareigojo šią instituciją pripažinti B teisę į prieglobstį turinčiu asmeniu bei nustatyti, kad tenkinamos draudimo išsiųsti jį į Turkiją sąlygos.

29. *Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen* (Vyriausiasis Šiaurės Reino-Vestfalijos žemės administracinis teismas) 2007 m. kovo 27 d. Sprendimu atmetė *Bundesamt* apeliacinį skundą nurodydamas, kad pagal Konstitucijos 16a straipsnį B turi būti pripažintas teisę į prieglobstį turinčiu asmeniu ir pabėgėliu. Teismo teigimu, *Ausländergesetz* 51 straipsnio 3 dalies antroje alternatyvoje įtvirtintas nesuteikimo pagrindas netaikomas, jeigu užsienietis nebekelia grėsmės, pavyzdžiui, kai nustatoma, kad jis atsisakė visos ankstesnės teroristinės veiklos arba dėl sveikatos priežasčių, o šiam pagrindui taikyti būtinas visapusis faktinių aplinkybių vertinimas remiantis proporcingumo principu.

30. Dėl šio sprendimo *Bundesamt* pateikė kasacinį skundą *Bundesverwaltungsgericht*, remdamasi dviejų nesuteikimo pagrindų, numatytų *Ausländergesetz* 51 straipsnio 3 dalies antrame sakinyje (*Asylverfahrensgesetz* 3 straipsnio 2 dalies 2 ir 3 punktai), taikymu ir nurodydama, kad direktyvos 12 straipsnio 2 dalis, įtvirtinanti šiuos du nesuteikimo pagrindus, pagal to paties teisės akto 3 straipsnį priskiriama principams, nuo kurių valstybės narės negali nukrypti. *Vertreter des Bundesinteresses* (federalinių interesų atstovas) dalyvavo nagrinėjant bylą ir taip pat nesutinka su apeliacinės instancijos teismo pozicija.

B – Byla Vokietijos Federacinė Respublika prieš D (C-101/09)

31. 1968 m. gimęs D yra kurdų tautybės Turkijos pilietis. 2001 m. gegužės mėn. jis atvyko į Vokietiją ir paprašė prieglobsčio. Savo prašymą motyvavo tuo, kad devintojo dešimtmečio pabaigoje dėl pasisakymų už kurdų apsisprendimo teisę jis buvo tris kartus suimtas ir kankinamas. 1990 m. jis prisijungė prie PKK ir buvo kovotojas, kol tapo aukštas pareigas užimančiu partijos funkcionieriumi. 1998 m. pabaigoje PKK jį išsiuntė į Šiaurės Iraką, kur jis liko iki 2001 metų. Dėl politinių nuomonių skirtumų su partijos vadovybe 2000 m. gegužės mėn. jis paliko PKK, ir nuo to laiko PKK laiko jį išdaviku ir grasina. D bijo Turkijos valdžios institucijų ir PKK persekiojimo.

32. 2001 m. gegužės mėn. *Bundesamt*[14] pagal tuo metu galiojusius teisės aktus pripažino, kad D turi teisę į prieglobstį. Įsigaliojus *Terrorismusbekämpfungsgesetz*, *Bundeskriminalamt* (Federalinė kriminalinė tarnyba) pasiūlė *Bundesamt* pradėti teisės į prieglobstį panaikinimo procedūrą. Pagal federalinės policijos turimą informaciją, D nuo 1990 m. vasario mėn. buvo vienas iš 41 PKK vadovų. 2000 m. rugpjūčio mėn. Interpolo Ankaros skyrius, remdamasis Valstybės saugumo teismo arešto orderiu, paskelbė tarptautinę D paiešką, laikydamas jį atsakingu už dalyvavimą 1993–1998 m. išpuoliuose, per kuriuos žuvo 126 asmenys, ir dalyvavimą nužudant du PKK kovotojus. *Bundesamt* 2004 m. gegužės 6 d. sprendimu atšaukė sprendimus suteikti D prieglobstį

[13] Sprendimą priėmė *Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge* (Federalinė užsienio pabėgėlių pripažinimo tarnyba), vėliau tapusi *Bundesamt*.

[14] Taip pat ir D atveju sprendimą priėmė *Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge*, vėliau tapusi *Bundesamt*.

ir pripažinti jį pabėgėliu pagal *Asylverfahrensgesetz* 73 straipsnio 1 dalį. *Bundesamt* tvirtino, kad D atžvilgiu yra rimtų įtarimų, leidžiančių manyti, kad jis padarė sunkų nepolitinio pobūdžio nusikaltimą už Vokietijos Federacinės Respublikos teritorijos ribų, kad jis atsakingas už veiksmus, prieštaraujančius Jungtinių Tautų siekiams ir principams ir todėl šiuo atveju taikytini nesuteikimo pagrindai, iš pradžių numatyti *Ausländergesetz* 51 straipsnio 3 dalies antrame sakinyje, vėliau – *Aufenthaltsgesetz* 60 straipsnio 8 dalies antrame sakinyje, ir galiausiai – *Asylverfahrensgesetz* 3 straipsnio 2 dalyje.

33. 2005 m. lapkričio 29 d. *Verwaltungsgericht Gelsenkirchen* panaikino sprendimą dėl atšaukimo. *Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen* 2007 m. kovo 27 d. sprendimu atmetė *Bundesamt* apeliacinį skundą. Remdamasis argumentais, atitinkančiais tą pačią dieną priimto sprendimo, kuriuo buvo atmestas *Bundesamt* apeliacinis skundas byloje dėl B prašymo suteikti prieglobstį atmetimo, argumentus, minėtas teismas manė, kad ir D atveju netaikytini Vokietijos teisės aktuose numatyti nesuteikimo pagrindai.

34. Dėl šio sprendimo *Bundesamt* pateikė kasacinį skundą *Bundesverwaltungsgericht*. *Vertreter des Bundesinteresses* dalyvavo nagrinėjant bylą ir taip pat nesutinka su apeliacinės instancijos teismo pozicija.

C – Prejudiciniai klausimai

35. Manydamas, kad ginčų sprendimas priklauso nuo direktyvos išaiškinimo, 2008 m. spalio 14 d. nutartimi (C-57/09) ir 2008 m. lapkričio 25 d. nutartimi (C-101/09) *Bundesverwaltungsgericht* nutarė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui, kiekvienos pagrindinės bylos atžvilgiu, šiuos penkis prejudicinius klausimus:

„1. Ar tai, kad:

(byla C-57/09) prašytojas priklausė organizacijai, kuri yra įtraukta į Tarybos bendrosios pozicijos dėl konkrečių priemonių taikymo kovojant su terorizmu [15] priede pateiktą asmenų, grupių ir subjektų sąrašą ir naudoja teroristinius metodus, ir kad prašytojas aktyviai rėmė šios organizacijos ginkluotą kovą,

(byla C-101/09) užsienietis ilgą laiką kaip kovotojas ir funkcionierius, o atskirais laikotarpiais ir kaip valdymo organo narys priklausė organizacijai (šiuo atveju – PKK), kuri savo ginkluotoje kovoje prieš valstybę (šiuo atveju – Turkiją) ne kartą naudojo teroristinius metodus ir yra įtraukta į Tarybos bendrosios pozicijos dėl konkrečių priemonių taikymo kovojant su terorizmu priede pateiktą asmenų, grupių ir subjektų sąrašą, ir kad užsienietis aktyviai rėmė šios organizacijos ginkluotą kovą užimdamas aukštas pareigas,

yra sunkus nepolitinis nusikaltimas arba Jungtinių Tautų siekiams ir principams prieštaraujantys veiksmai 2004 m. balandžio 29 d. Tarybos direktyvos 2004/83/EB 12 straipsnio 2 dalies b ir c punktų prasme?

2. Jeigu į pirmąjį klausimą būtų atsakyta teigiamai: ar pabėgėlio statuso nesuteikimas pagal Direktyvos 2004/83/EB 12 straipsnio 2 dalies b ir c punktus susietas su sąlyga, kad prašytojas ir toliau kelia grėsmę?

[15] Kalbama apie Bendrąją poziciją 2001/931; šiuo klausimu žr. šios išvados 11 punktą.

3. Jeigu į antrąjį klausimą būtų atsakyta neigiamai: ar atsisakant suteikti pabėgėlio statusą pagal Direktyvos 2004/83/EB 12 straipsnio 2 dalies b ir c punktus reikalaujama atlikti proporcingumo vertinimą konkrečiu atveju?

4. Jeigu į trečiąjį klausimą būtų atsakyta teigiamai:

a) Ar vertinant proporcingumą reikia atsižvelgti į tai, kad prašytojui taikoma apsauga nuo išsiuntimo pagal 1950 m. lapkričio 4 d. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 3 straipsnį arba pagal nacionalinės teisės aktus?

b) Ar šio statuso nesuteikimas yra neproporcingas tik specialiais išimtiniais atvejais?

5. Ar, atsižvelgiant į Direktyvos 2004/83/EB 3 straipsnį, su direktyva suderinama tai, kad:

(byla C-57/09) prašytojas, nepaisant esančio nesuteikimo pagrindo pagal direktyvos 12 straipsnio 2 dalį, turi teisę į prieglobstį pagal nacionalinę konstitucinę teisę?

(byla C-101/09) užsienietis, nepaisant esančio nesuteikimo pagrindo pagal direktyvos 12 straipsnio 2 dalį ir pabėgėlio statuso panaikinimo pagal direktyvos 14 straipsnio 3 dalį, pagal nacionalinę konstitucinę teisę ir toliau pripažįstamas turinčiu teisę į prieglobstį?“

D – Procesas Teisingumo Teisme

36. 2009 m. gegužės 4 d. Teisingumo Teismo pirmininko nutartimi bylos C-57/09 ir C-101/09 buvo sujungtos, kad būtų bendrai vykdoma rašytinė ir žodinė proceso dalys bei priimtas galutinis sprendimas. Remdamiesi Teisingumo Teismo statuto 23 straipsnio 2 dalimi, B, D, Švedijos Karalystė, Nyderlandų Karalystė, Prancūzijos Respublika, Jungtinė Karalystė ir Komisija pateikė pastabas. B, D, minėtos vyriausybės, Komisija ir Vokietijos Federacinė Respublika buvo išklausyti 2010 m. kovo 9 d. vykusiame posėdyje.

III – Analizė

A – Išankstinės pastabos

37. Prieš pradedant nagrinėti prejudicinius klausimus reikia pateikti kelias trumpas išankstines pastabas.

38. Pirmiausia nurodysiu, kad atitinkamai su B ir D susiję sprendimai, kuriais atmetamas prašymas ir panaikinama teisė į prieglobstį bei pabėgėlio statusas, buvo priimti remiantis teisės aktais, galiojusiais iki direktyvos perkėlimo į Vokietijos teisę (įvykdyto 2007 m. rugpjūčio 27 d. įsigaliojusiu *Richtlinienumsetzungsgesetz*), iki pasibaigiant terminui, kuris valstybėms narėms buvo nustatytas minėtam perkėlimui (2006 m. spalio 10 d.)[16]. Nepaisant šių aplinkybių, *Bundesverwaltungsgericht* mano, kad Teisingumo Teismui pateikti prejudiciniai klausimai yra svarbūs. Iš esmės jis tvirtina, kad jeigu vienas arba abu direktyvos 12 straipsnio 2 dalies b ir c punktuose numatyti nesuteikimo pagrindai būtų taikytini B ir D, nebūtų galima panaikinti jų atžvilgiu priimtų sprendimų. Ypač, kalbant apie D, prašymą priimti prejudicinį sprendimą

[16] D atveju 2004 m. gegužės 6 d. Sprendimas dėl suteikto pabėgėlio statuso panaikinimo buvo priimtas dar iki direktyvos įsigaliojimo (2004 m. spalio 20 d.).

pateikęs teismas remiasi principu, kad direktyvos 14 straipsnio 3 dalis įpareigoja panaikinti pabėgėlio statusą, suteiktą asmeniui, kuriam toks statusas neturėjo būti suteiktas pagal 12 straipsnį, net ir tuo atveju, jeigu minėtas statusas buvo suteiktas prieš įsigaliojant direktyvai. Minėto teismo nuomone, iš to išplaukia, kad net jeigu paaiškėtų, kad D atžvilgiu priimtas sprendimas dėl panaikinimo yra neteisėtas pagal jo priėmimo metu galiojusias teisės nuostatas, jis vis tiek negalėtų būti panaikintas, atsižvelgiant į Sąjungos teisės viršenybę, nes jis turėtų būti nedelsiant pakeistas tapataus turinio sprendimu. Be to, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas kol kas neatsako į klausimą, ar, remiantis Vokietijos teise, teisinės situacijos pasikeitimas gali pateisinti suteikto pabėgėlio statuso panaikinimą. Nemanau, kad dėl pateiktų argumentų kyla klausimas dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priimtinumo. Iš principo būtent nacionaliniam teismui reikia įvertinti Teisingumo Teismui pateiktų klausimų svarbą ginčui, dėl kurio į jį buvo kreiptasi, išspręsti. Kalbėdamas apie Teisingumo Teismo kompetenciją situacijų, kurios nepatenka į direktyvos taikymo sritį dėl *ratione temporis*, atžvilgiu, tik nurodysiu teiginius, Teisingumo Teismo neseniai pateiktus Sprendimo *Aydin Salahadin Abdulla ir kt.* [17] 48 punkte.

39. Be to, pastebėsiu, kad remdamasis apeliacinės instancijos teismo tvirtinimais dėl faktinių aplinkybių, į kurias jis turi atsižvelgti nagrinėdamas jam pateiktą kasacinį skundą, *Bundesverwaltungsgericht* konstatavo, kad B ir D atveju egzistuoja pabėgėlio statuso suteikimo sąlygos tiek iki direktyvos perkėlimo taikytų nacionalinės teisės, tiek pačios direktyvos nuostatų prasme, ir nagrinėjo klausimą tik dėl minėto statuso nesuteikimo pagrindo taikymo jų atžvilgiu. Taigi Teisingumo Teismo neprašoma pareikšti nuomonės dėl šių sąlygų. Be to, B ir D įstojimas į atitinkamai PKK ir „Dev Sol“, jų dalyvavimo šių grupių veiksmuose trukmė, dažnumas ir būdai jau buvo įvertinti nacionaliniuose sprendimuose. Taigi ir šių aspektų atžvilgiu Teisingumo Teismas turi atsižvelgti į vertinimų, kuriuos bylas iš esmės nagrinėję teismai atliko per nacionalines procedūras, rezultatus.

B – Dėl prejudicinių klausimų

1. Išankstinės pastabos

40. Konfliktinis santykis tarp valstybių narių įsipareigojimų kovos su terorizmu srityje ir atsakomybės, kuri joms tenka, kalbant apie apsaugos priemonių taikymą asmenims, prašantiems tarptautinės apsaugos, kad išvengtų persekiojimų savo šalyje, yra *Bundesverwaltungsgericht* pateiktų prejudicinių klausimų pagrindas. Tai, kad tarptautinė bendruomenė visiškai pasmerkė tarptautinio terorizmo aktus ir buvo priimtos ribojančios priemonės Jungtinių Tautų chartijos VII skyriaus prasme, skirtos už tokius aktus atsakingiems asmenims ir organizacijoms, daro tiesioginę įtaką esminiams pabėgėlio statuso suteikimo aspektams [18]. Pateikti prejudiciniai klausimai konkrečiai susiję su opia minėto statuso nesuteikimo asmenims, praeityje įstojusiems į organizacijas, įtrauktas į prie tarptautinių dokumentų dėl kovos su terorizmu pateikiamus sąrašus, problema.

41. Kalbant apie šiuos klausimus, reikia atsižvelgti į glaudų direktyvos ir 1951 m. Konvencijos ryšį, pabėgėlių teisių pobūdį ir pabėgėlio statuso nesuteikimo pagrindų pobūdį bei tikslą.

[17] 2010 m. kovo 2 d. Sprendimas (C-175/08, C-176/08, C-178/08 ir C-179/08, Rink. p. I-0000).

[18] Žr., pavyzdžiui, Rezoliuciją 1373/2001, kuria „teroro metodai ir praktika“ pripažįstami prieštaraujančiais Jungtinių Tautų tikslams ir principams, ir draudžiama valstybėms suteikti prieglobstį tiems, „kas finansuoja, planuoja, remia ar daro teroro aktus“. Žr. šios išvados 5 ir 6 punktus.

a) Direktyva ir 1951 m. Konvencija

42. Sąjungos teisės aktų ir valstybių narių prisiimtų tarptautinių įsipareigojimų, ypač iš 1951 m. Konvencijos išplaukiančių įsipareigojimų, nuoseklumas yra esminis reikalavimas prieglobsčio srityje, kuris išplaukia iš pačios direktyvos teisinio pagrindo [19] ir jos genezės [20], be to, yra aiškiai išreikštas jos konstatuojamosiose dalyse [21] bei daugelio jos nuostatų, kurios praktiškai pažodžiui pakartoja atitinkamas konvencijos nuostatas, turinyje. Be to, šį reikalavimą neseniai patvirtino Teisingumo Teismas [22].

43. Šioje perspektyvoje, be konsultacijų su Jungtinių Tautų vyriausiuoju komisaru pabėgėlių reikalams (JTVKPR), kurios nurodytos direktyvos penkioliktoje konstatuojamojoje dalyje [23], direktyvos nuostatoms, kilusioms iš konvencijos teksto, aiškinti svarbios JTVKPR vykdomojo komiteto priimtos išvados dėl tarptautinės pabėgėlių apsaugos, patikslinančios Konvencijos įtvirtintų apsaugos standartų turinį [24], Pabėgėlio statuso nustatymo pagal 1951 m. konvenciją ir 1967 m. protokolą procedūrų ir kriterijų vadovas (toliau – Vadovas) [25] ir JTVKPR tarptautinės apsaugos departamento parengtos bei Vykdomojo komiteto patvirtintos Tarptautinės apsaugos gairės (toliau – Gairės), patikslinančios kai kuriuos aspektus siekiant papildyti Vadovą. Doktrinoje [26] nurodyta, kad tokia kartais vienų kitiems prieštaraujančių tekstų, prie kurių priskirtinos ir įvairiais pavadinimais priimtos JTVKPR nuomonės (prie B rašytinių pastabų pateikta nuomonė yra viena iš jų pavyzdžių), gausa nepadeda susitariančioms valstybėms vienodai aiškinti ir taikyti Konvenciją. Vis dėlto bandysiu atsižvelgti į iš skirtingų minėtų šaltinių išplaukiančias nuorodas.

b) Pabėgėlių teisės pobūdis

44. Nors tradiciškai pabėgėlių teisė laikoma savarankiška teisės normų sistema, ji yra glaudžiai susijusi su tarptautine humanitarine teise ir tarptautinėmis žmogaus teisėmis ta prasme, kad tarptautinės bendruomenės pažanga šiose srityse labai glaudžiu tarpusavio ryšiu daro įtaką tarptautinės pabėgėlių apsaugos turiniui ir apimčiai [27]. Iš esmės humanitarinis pabėgėlių teisės

[19] Ypač EB 63 straipsnio 1 dalies c punktas, esantis tarp nuostatų, kuriomis remiantis buvo priimta direktyva.

[20] Žr. šios išvados 13 punktą.

[21] Žr. šios išvados 14 punktą.

[22] 17 išnašoje minėto Sprendimo *Aydin Salahadin Abdulla ir kt.* 53 punktas.

[23] Žr. šios išvados 14 punktą. Konsultacijos su JTVKPR buvo numatytos jau prie Amsterdamo sutarties pridėtoje Deklaracijoje Nr. 17. JTVKPR vaidmuo neseniai iš naujo buvo patvirtintas 2008 m. Europos imigracijos ir prieglobsčio pakte bei 2009 m. vasario 18 d. Komisijos pasiūlyme priimti reglamentą dėl Europos prieglobsčio paramos biuro įsteigimo (COM(2009) 66 galutinis).

[24] Šiuo metu iš 78 narių, Jungtinių Tautų valstybių narių atstovų arba specializuotų agentūrų narių, sudarytą Vykdomąjį komitetą 1959 m. įsteigė Jungtinių Tautų ekonomikos ir socialinių reikalų taryba Generalinės asamblėjos prašymu. Vykdomojo komiteto išvados priimamos bendru sutarimu. Vykdomojo komiteto išvadų rinkinys, atnaujintas 2009 m. rugpjūčio mėn., pagal sritis pateikiamas JTVKPR interneto svetainėje. Nors šios išvados nėra privalomojo pobūdžio, atsižvelgimas į jas priskiriamas bendradarbiavimui su JTVKPR, kuris valstybėms narėms yra privalomas pagal Konvencijos 35 straipsnio 1 dalį.

[25] *UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugees Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 1992 m. sausio 1 d., pateiktas http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3314.html. Šio Vadovo 1977 m. pageidavo Vykdomasis komitetas. Šiuo atveju taip pat kalbama apie susitariančiosioms valstybėms neprivalomą teisės aktą, kuris buvo pripažintas turinčiu įtikinamąją galią; žr. J. C. Hathaway, „The Rights of Refugees under International Law“, Kembridžas, University Press, 2005, p. 114.

[26] Minėtas J. C. Hathaway, p. 115–116.

[27] 1997 m. JTVKPR Vykdomojo komiteto išvados dėl tarptautinės apsaugos Nr. 81 e punkte valstybės narės raginamos „imtis visų būtinų priemonių, kad pabėgėliams būtų suteikta veiksminga apsauga, priimant nacionalinės teisės aktus ir laikantis valstybių įsipareigojimų, numatytų tarptautiniuose žmogaus teisių apsaugos ir humanitarinės teisės dokumentuose, tiesiogiai susijusiuose su pabėgėlių apsauga, taip pat visiškai bendradarbiaujant su JTVKPR, kai įgyvendinama tarptautinės apsaugos funkcija ir kontroliuojamas tarptautinių konvencijų dėl pabėgėlių apsaugos taikymas“; 1988 m. Vykdomojo komiteto išvados Nr. 50 c punkte nurodyta, kad „valstybės privalo ir toliau savo veiksmus pabėgėlių atžvilgiu grįsti galiojančia tarptautine teise, humanitariniais principais ir praktika, įvertindamos pabėgėlių apsaugos moralinę reikšmę“.

pobūdis ir jos glaudus ryšys su dinamišku žmogaus teisių vystymusi nustumiami į antrą planą, kai kalbama apie šios apsaugos priemonių aiškinimą ir taikymą. Be to, Teisingumo Teismas neseniai pateikė nuomonę šiuo klausimu, Sprendimo *Aydin Salahadin Abdulla ir kt.*[28] 54 punkte patvirtinęs, kad aiškinant direktyvą turi būti atsižvelgiama į pagrindines teises ir principus, visų pirma patvirtintus Chartijoje.

45. Atsižvelgiant į tai reikia priminti, kad teisė prašyti prieglobsčio, kai esi persekiojamas, pripažinta pagrindine Sąjungos teise ir įtvirtinta Chartijoje kaip viena iš laisvių.

c) Pabėgėlio statuso nesuteikimo pagrindų pobūdis ir tikslas

46. Nesuteikimo pagrindai atima 1951 m. Konvencijoje ir direktyvoje numatytas garantijas iš asmenų, kurių atžvilgiu buvo patvirtintas tarptautinės apsaugos poreikis[29], ir dėl to jie sudaro išimtis, kurioms humanitarinė norma netaikoma. Dėl galimų jų taikymo pasekmių veikti reikia ypač atsargiai[30]. JTVKPR nuolat tvirtindavo, kad 1951 m. Konvencijoje numatytus nesuteikimo pagrindus reikia aiškinti siaurai net ir atsižvelgiant į kovą su terorizmu[31] .

47. Kalbant apie nesuteikimo pagrindų tikslus, pažymėtina, kad nuo pat 1951 m. Konvencijos parengiamųjų darbų buvo nurodomi du skirtingi tikslai: pirma, nesuteikti pabėgėlio statuso asmenims, kurie dėl savo elgesio tapo „nevertais“ Konvencijos suteikiamos tarptautinės apsaugos, ir, antra, išvengti, kad šie asmenys, siekdami išvengti teisingumo, galėtų remtis tuo, kad jų atžvilgiu būtų taikoma pabėgėlių teisė. Šia prasme nesuteikimo pagrindų tikslas yra apsaugoti Konvencijos sistemos vientisumą ir patikimumą, todėl jie turi būti taikomi „kruopščiai“[32].

2. Dėl pirmojo prejudicinio klausimo

48. Pirmuoju prejudiciniu klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės klausia, ar B ir D priklausymas bylą iš esmės nagrinėjusių teismų atitinkamai konstatuotais būdais organizacijoms, įtrauktoms į Tarybos bendrosios pozicijos 2001/931 aktualios redakcijos priede pateiktą sąrašą ir veikiančioms, net jeigu tik iš dalies, pagal teroristinius metodus, yra sunkus nepolitinis nusikaltimas arba Jungtinių Tautų siekiams ir principams prieštaraujantys veiksmai direktyvos 12 straipsnio 2 dalies b ir c punktų prasme.

49. Siekiant atsakyti į šį klausimą, pirmiausia reikia apibrėžti direktyvoje vartojamas sąvokas „sunkus nepolitinis nusikaltimas“ ir „Jungtinių Tautų siekiams ir principams prieštaraujantys veiksmai“. Toliau reikia įvertinti, kokiomis sąlygomis šios sąvokos taikytinos organizacijų, įtrauktų į asmenų, kuriems taikomi Sąjungos teisės aktai kovos su terorizmu srityje, veiksmams. Galiausiai reikia nustatyti, ar ir kokiomis sąlygomis, priklausymas tokiai organizacijai yra „sunkus nepolitinis nusikaltimas“ ir „Jungtinių Tautų siekiams ir principams prieštaraujantys veiksmai“.

[28] Minėtas šios išvados 17 išnašoje.

[29] Pabėgėlio statuso suteikimo sąlygų analizė atliekama, išskyrus išimtinus atvejus, prieš pabėgėlio statuso nesuteikimo pagrindų egzistavimo analizę (*inclusion before exclusion*).

[30] „Global consultations on International Protection“, 2001 m. gegužės 3–4 d. (Išvadų, pateikiamų JTVKPR interneto svetainėje, 4 punktas).

[31] „Special Rapporteur on the promotion and the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism“, 2007 m. rugpjūčio 15 d. ataskaitos 71 punktas, pateikiamas http://www.uchr.org/refworld/docid/472850e92.html.

[32] Šiuo klausimu žr., be kita ko, 1997 m. JTVKPR Vykdomojo komiteto išvadą Nr. 82 dėl prieglobsčio išsaugojimo.

a) Dėl sąvokos „sunkus nepolitinis nusikaltimas“ direktyvos 12 straipsnio 2 dalies b punkto prasme

50. Tam, kad konkrečiam poelgiui būtų taikoma direktyvos 12 straipsnio 2 dalies b punkto nuostata, pirmiausia jį turi būti galima pripažinti „nusikaltimu“. Skirtinga konotacija, kurią šis žodis gali turėti nagrinėjamoje teisinėje sistemoje, apsunkina jo apibrėžimą 1951 m. Konvencijos ir direktyvos atžvilgiu. Šios analizės tikslu pakanka nurodyti, kad dėl nagrinėjamos nuostatos, pažodžiui pakartojančios Konvencijos 1 straipsnio F skirsnio b punktą, kilmės bei anksčiau minėto direktyvos tikslo minėtas kvalifikavimas iš principo reikalauja taikyti tarptautinius standartus, nors reikia atsižvelgti taip pat ir į teisinėje sistemoje, kurioje prašymas suteikti prieglobstį nagrinėjamas, taikomus kriterijus ir prireikus principus, bendrus valstybių narių teisės aktams arba išplaukiančius iš Sąjungos teisės.

51. Iš Konvencijos parengiamųjų darbų ir sistemingo 1 straipsnio F skirsnio b punkto [33] aiškinimo bei apskritai iš šios nuostatos pobūdžio ir tikslų matyti, kad joje numatytas nesuteikimo pagrindas taikomas tik tada, kai nagrinėjamas nusikaltimas yra labai sunkus. Tokį aiškinimą patvirtina JTVKPR skirtingų instancijų išaiškinimai ir susitariančiose valstybėse taikoma praktika, [34] be to, jam pritaria doktrina [35].

52. Konkrečiai kalbant, nusikaltimo sunkumas turi būti vertinamas kiekvienu konkrečiu atveju, atsižvelgiant į visas lengvinančias ir sunkinančias aplinkybes, be to, į visas kitas svarbias subjektyvias [36] ar objektyvias [37] aplinkybes, atsiradusias iki ar po inkriminuojamo poelgio [38], o tai lemia veikiau tarptautinių nei vietos standartų priėmimą. Toks vertinimas neabejotinai palieka atsakingai valdžios institucijai didelę diskreciją.

53. Tarp veiksnių, į kuriuos reikia atsižvelgti, JTVKPR 2003 m. rugsėjo 4 d. Gairėse (toliau – 2003 m. Gairės) [39], pateikdamas nebaigtinį sąrašą, nurodo akto pobūdį, realiai padarytą žalą, procedūros, naudotos tyrimui pradėti, rūšį, bausmės rūšį ir tai, ar dauguma teisės sistemų šį aktą laiko sunkiu nusikaltimu [40]. Ypač reikia įvertinti numatytos arba realiai pritaikytos bausmės sunkumą valstybėje, kur nagrinėjamas prašymas suteikti pabėgėlio statusą [41], nors tai nėra lemiamas elementas, nes jo pobūdis kiekvienoje sistemoje skiriasi. Paprastai sunkiais laikomi nusikaltimai, kuriais kėsinamasi į asmens gyvybę, fizinį neliečiamumą arba laisvę [42].

[33] Ypač aiškinant šią nuostatą kitų dviejų nesuteikimo pagrindų, numatytų to paties Konvencijos straipsnio a ir c punktuose, atžvilgiu.

[34] Šiuo klausimu žr. šiam procesui JTVKPR parengtą dokumento, pridedamo prie B rašytinių pastabų, 4.1.1.1 punktą.

[35] Žr., pvz., A. Grahl-Madsen „Status of Refugees“, 1 t., p. 294; G. S. Goodwin-Gill ir J. MacAdam „The Refugee in International Law“, 3-asis leidimas, Oxford University Press, p. 117.

[36] Pavyzdžiui, asmens, prašančio suteikti pabėgėlio statusą, amžius nusikaltimo padarymo momentu arba ekonominės, socialinės ir kultūrinės sąlygos, ypač kai kalbama apie konkrečioms kategorijoms (pavyzdžiui, etninėms arba religinėms mažumoms) priklausančius asmenis.

[37] Šiuo atžvilgiu, mano nuomone, reikia įvertinti, pavyzdžiui, valstybės, kurioje nusikaltimas buvo padarytas, politinę, socialinę ir ekonominę situaciją bei žmogaus teisių apsaugos lygį.

[38] Pagal Vadovo 151–161 punktus reikia atsižvelgti, ypač nesuteikimo pagrindo netaikymo tikslais, į tai, jog asmuo, prašantis suteikti pabėgėlio statusą, jau atliko visą bausmę ar jos dalį, jam buvo suteikta amnestija arba buvo patenkintas jo malonės prašymas.

[39] JTVKPR, Tarptautinės apsaugos gairės: Nesuteikimo pagrindų taikymas: 1951 m. Konvencijos dėl pabėgėlių statuso 1F straipsnis, 2003 m. rugsėjo 4 d., 14 punktas.

[40] Ten pat.

[41] Remiantis Gairėmis, aptariamas nusikaltimas turi būti „žmogžudystė arba kitas nusikaltimas, už kurį teisės aktai numato labai griežtą bausmę“, o 2001 m. gegužės 3 ir 4 d. „Global Consultations on International Protection“ išvadose nusikaltimas laikomas sunkiu, jeigu už jį skiriama ilga laisvės atėmimo bausmė (11 punktas). Šiuo klausimu taip pat žr. G. Gilbert *Current Issues in the Application of the Exclusion Clauses*, 2001 m., pateikiamo http://www.unhcr.org/3b389354b.html, p. 17.

[42] Minėti G. S. Goodwin-Gill ir J. McAdam, p. 177 ir 216 išnašoje nurodyta doktrina.

54. Kvalifikuoti nusikaltimą kaip „nepolitinį“ reikalaujama tam, kad pabėgėlio statusu nebūtų galima remtis siekiant išvengti proceso arba bausmės įvykdymo kilmės valstybėje, o tokio kvalifikavimo tikslas yra atskirti „asmenį, norintį pabėgti nuo teisingumo“ [43], nuo asmens, kuris padarė veiksmus, patenkančius į baudžiamosios teisės sritį, pagrįstus politiniais tikslais, dažnai tiesiogiai susijusius su baime būti persekiojamam. Šia prasme aptariama sąlyga yra susijusi su ekstradicijos sistema, net jeigu aplinkybė, jog nusikaltimas yra laikomas nepolitiniu ekstradicijos sutartyje, būdama svarbi, pati savaime nėra lemiama atliekant vertinimą pagal 1951 m. Konvencijos 1 straipsnio F skirsnio b punktą [44], ir dėl to neturėtų tokia būti pagal direktyvą.

55. Vertinant, ar nusikaltimas yra politinio, ar nepolitinio pobūdžio, JTVKPR rekomenduoja pirmiausia taikyti pirmumo kriterijų, pagal kurį nepolitiniu reikia laikyti tokį nusikaltimą, kurio nepolitiniai (pavyzdžiui, asmeniniai arba praturtėjimo) motyvai yra dominuojantys. Tokie kriterijai kaip akto pobūdis [45], jo padarymo aplinkybės [46], metodai [47], motyvai [48] ir proporcingumas tariamų tikslų atžvilgiu taip pat yra svarbūs elementai vertinant politinį nusikaltimo pobūdį [49].

56. Ypač kai nėra aiškaus ir tiesioginio ryšio tarp nusikaltimo ir nurodyto politinio tikslo arba kai nagrinėjamas aktas yra neproporcingas minėto politinio tikslo atžvilgiu, laikoma, kad dominuoja nepolitiniai motyvai [50]. Direktyvos 12 straipsnio 2 dalies b punkte pakartodamas 1951 m. Konvencijos 1 straipsnio F skirsnio b punktą, Bendrijos teisės aktų leidėjas, kodifikuodamas JTVKPR aiškinamuosius nurodymus, išreiškė tą pačią mintį paaiškindamas, kad „sunkiais nepolitiniais nusikaltimais gali būti laikomi ypač žiaurūs veiksmai, net įvykdyti turint tariamą politinį tikslą“. Be nusikaltimų, su kuriais turi būti kovojama tarptautinėmis žmogaus teisių apsaugos ir humanitarinės teisės priemonėmis, „ypač žiauriais veiksmais“ turi būti pripažįstami nusikaltimai, pasižymintys ypatingu ir nediskriminacinio pobūdžio smurtu (pavyzdžiui, sprogstamųjų įtaisų panaudojimo atveju), ypač kai jie nukreipti į civilinius objektus.

57. Nenuginčijama, kad toks vertinimas yra sudėtingas ir keblus greičiau etiniu – nes, savaime suprantama, yra teisėto su tam tikrais apribojimais smurto panaudojimo idėja – ir politiniu nei teisiniu požiūriu. Atliekant tokį vertinimą sunku neatsižvelgti į vertinantį sprendimą dėl motyvų, kuriais grindžiamas nagrinėjamas poelgis, nes į tokį sprendimą realiai turi būti atsižvelgiama kaip į vieną iš faktorių svarstant įvairias bylos aplinkybes, apibūdinančias nagrinėjamą atvejį [51]. Iš to neišvengiamai išplaukia tam tikra valdžios institucijų, atsakingų už prašymo suteikti pabėgėlio statusą nagrinėjimą, diskrecija. Be to, neatmetama, kad konkrečiu atveju tokio nagrinėjimo atveju visų pirma bus atsižvelgiama į valstybės, kurioje prašymas pateiktas, ekonominius, politinius ar karinius interesus.

[43] Ši sąvoka vartojama 1951 m. Konvencijos parengiamuosiuose darbuose, nurodant 1F straipsnio b punktą..

[44] 2003 m. gairių 15 punktas.

[45] Kai kurie nusikaltimai, pavyzdžiui, narkotinių medžiagų laikymas ir prekyba jomis, net jei ir padaryti siekiant finansuoti politinių tikslų įgyvendinimą, atsižvelgiant į jų pobūdį galėtų būti pripažįstami nepolitiniais.

[46] Žmogžudystė arba bandymas nužudyti gali, su tam tikrais apribojimais, būti vertinami skirtingai, jei jie įvykdomi civilinio karo arba sukilimo aplinkybėmis.

[47] Reikia įvertinti, ar, pavyzdžiui, nusikaltimas buvo padarytas civilinių, karinių ar politinių tikslų atžvilgiu, jeigu jį darant buvo aklai smurtauta arba žiauriai elgiamasi.

[48] Be individualios motyvacijos reikia įvertinti akivaizdaus ir tiesioginio priežastinio ryšio su politiniu tikslu egzistavimą. Šiuo klausimu žr. Vadovo 152 punktą ir 2003 m. Gairių 15 punktą.

[49] Žr. Vadovo 152 punktą ir 2003 m. Gairių 15 punktą.

[50] Žr. Vadovo 152 punktą ir 2003 m. Gairių 15 punktą.

[51] Konkretus aktas gali būti vertinamas skirtingai, jeigu jis įvykdomas pasipriešinant totalitariniams, kolonijiniams, rasistiniams ar už sunkius žmogaus teisių pažeidimus atsakingiems režimams. Bet kuriuo atveju reikia priminti, kad, JTVKPR nuomone, nusikaltimas gali būti laikomas politiniu, jeigu siekiami tikslai bet kuriuo atveju būtų suderinami su žmogaus teisių apsaugos principais.

b) Dėl sąvokos „Jungtinių Tautų Organizacijos siekiams ir principams prieštaraujantys veiksmai“

58. 1951 m. Konvencijos 1 straipsnio F skirsnio c punkte ir direktyvos 12 straipsnio 2 dalies c punkte pateikta sąvoka „Jungtinių Tautų Organizacijos siekiams ir principams prieštaraujantys veiksmai“ yra siaura ir apsunkina veiksmų, priskirtinų šiai kategorijai, rūšies ir asmenų, galinčių juos padaryti, apibrėžimą. Kitaip nei Konvencijos nuostatoje, direktyvos 12 straipsnio 2 dalies c punkte patikslinama, kad Jungtinių Tautų siekiai ir principai nurodyti „Jungtinių Tautų chartijos preambulėje ir 1 bei 2 straipsniuose“.

59. Jungtinių Tautų chartijoje vartojamos neapibrėžtos sąvokos ir suderintos valstybių taikymo praktikos nebuvimas lemia siaurą 1 straipsnio F skirsnio c punkto aiškinimą, kurį, be kita ko, patvirtina Konvencijos parengiamieji darbai, iš kurių matyti, jog nagrinėjama nuostata siekiama „apimti žmogaus teisių pažeidimus, kurie, nors ir nepatenka į nusikaltimų prieš žmogiškumą sąvoką, tačiau yra pakankamai išskirtinio pobūdžio“. Įvairiuose JTVKPR parengtuose dokumentuose pažymimas išimtinis šios nuostatos pobūdis ir įspėjama apie neteisėto jos taikymo pavojų [52]. Taigi 2003 m. Gairėse JTVKPR tvirtina, kad 1 straipsnio F skirsnio c punktas taikytinas tik „kraštutinėmis aplinkybėmis“ tokiems veiksmams, kurie „yra priešiški tarptautinės bendruomenės koegzistavimo pagrindams“. JTVKPR nuomone, šie veiksmai bet kuriuo atveju turi būti *tarptautinio masto*, kaip ir „nusikaltimų, galinčių paveikti taiką pasaulyje ir tarptautinį saugumą, taikius valstybių santykius, bei rimtų ir tęstinių žmogaus teisių pažeidimų“ atveju. Informaciniame pranešime dėl nesuteikimo pagrindų taikymo, kuris yra sudedamoji 2003 m. rugsėjo 4 d. Gairių dalis (toliau – Informacinis pranešimas) [53], JTVKPR patikslina, kad Jungtinių Tautų siekiai ir principai įtraukti į įvairius tarptautinius dokumentus, pavyzdžiui, daugiašales konvencijas, priimtas globojant Jungtinių Tautų Generalinei asamblėjai, ir Saugumo tarybos rezoliucijas; tvirtinimas, kad bet koks veiksmas, prieštaraujantis tokioms priemonėms, patenka į 1 straipsnio F skirsnio c punkto taikymo sritį, prieštarautų šios nuostatos objektui ir tikslui [54]. Manau, kad taip pat reikėtų aiškinti ir 12 straipsnio 2 dalies c punktą.

60. Be to, keliamas klausimas, kokie asmenys gali būti kaltinami tokių veiksmų padarymu. Kadangi Jungtinių Tautų chartija taikoma tik valstybėms, iš pradžių buvo manoma, kad tik valstybės hierarchijos arba valstybinių struktūrų viršūnėje esantys asmenys gali padaryti veiksmus, galinčius patekti į Konvencijos 1 straipsnio F skirsnio c punkte pateikiamą apibrėžimą [55]. Šis aiškinimas, kurį patvirtino Konvencijos parengiamieji darbai [56] ir Gairės [57], praktikoje buvo pakeistas, ir nagrinėjama nuostata buvo taikoma ir asmenims, nesusijusiems su valdžios įgaliojimų vykdymu [58].

[52] Vyriausiasis Komisaras nurodo, kad daugeliu atvejų greičiausiai būtų taikomi a ir b punktuose numatyti nesuteikimo pagrindai.

[53] Tekstas pateikiamas http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857d24.html.

[54] 47 punktas.

[55] Žr. minėtus G. S. Goodwin-Gill ir J. McAdam, p. 22, 143 išnaša.

[56] Kur buvo nurodyta, kad aptariama nuostata skirta ne „žmogui iš gatvės“, žr. Informacinio pranešimo 48 punktą.

[57] 163 punktas.

[58] 1996 m. Gairėse JTVKPR paminėjo, kad šeštajame dešimtmetyje šis straipsnis buvo taikomas asmenims, sąmoningai skundusiems kitus asmenis okupacinei valdžiai ir taip sukėlusiems įskųstiems asmenims sunkių pasekmių, įskaitant mirtį (61 punktas). Taip žr. minėtą G. Gilbert, p. 22, 144 išnaša; atrodo, kad vis dėlto šis autorius pritarė siauresniam nagrinėjamos nuostatos aiškinimui, siūlydamas taikyti ją tik asmenims, užimantiems aukštus postus valstybės vyriausybėje arba vadovaujantiems sukilėlių judėjimui, kontroliuojančiam dalį valstybės teritorijos.

c) Dėl 12 straipsnio 2 dalies b ir c punktų taikymo „teroro aktams“

61. Vienas iš sudėtingesnių ir labiausiai diskutuojamų klausimų dėl 1951 m. Konvencijos 1 straipsnio F skirsnio b ir c punktuose nurodytų nesuteikimo pagrindų taikymo yra susijęs su teroro aktais. Sudėtingumą iš dalies lemia tai, kad iki šiol nėra tarptautiniu lygiu pripažinto terorizmo apibrėžimo. Neseniai kai kuriose Jungtinių Tautų Generalinės asamblėjos [59] ir Saugumo tarybos [60] rezoliucijose bei Tarptautinėje konvencijoje dėl kovos su terorizmo finansavimu [61] buvo bandoma apibrėžti teroristinį akto požymį atsižvelgiant į jo pobūdį (aktai, nukreipti prieš civilius, siekiant nužudyti arba smarkiai sužeisti) ir tikslą (sukelti baimę ar įbauginti visuomenę, asmenų grupę arba pavienius asmenis, priversti vyriausybę ar organizaciją imtis arba nesiimti tam tikrų veiksmų). Prie šios dokumentų grupės priskirtinas ir minėtas Pamatinis sprendimas 2002/475/TVR, kurio 1 straipsnyje pateikiamas ypač detalus „teroristinių nusikaltimų“ apibrėžimas.

62. Daug tarptautinių dokumentų, reglamentuojančių tokius konkrečius terorizmo aspektus, kaip antai finansavimas, arba konkrečius veiksmus, bendrai laikomus priklausančiais teroro aktų kategorijai – pavyzdžiui, pagrobimus, įkaitų paėmimus, pasikėsinimus susprogdinti, nusikaltimus prieš diplomatus arba vadinamąjį „branduolinį terorizmą“, – taip pat daug Saugumo tarybos rezoliucijų šioje srityje neišvengimai daro įtaką pabėgėlių teisei ir ypač klausimams, susijusiems su pabėgėlio statuso nustatymu. Šiuo atžvilgiu jau minėjau Saugumo tarybos rezoliucijas 1373 ir 1269, kuriose valstybėms rekomenduojama patikrinti, ar prieglobsčio prašytojai neplanavo teroro aktų, juose nedalyvavo ar nepaėjo juos padaryti, ir nesuteikti pabėgėlio statuso asmenims, atsakingiems už tokius veiksmus. Be to, Saugumo taryba teroro aktus, praktiką ir metodus laiko prieštaraujančiais Jungtinių Tautų siekiams ir principams ir reikalauja juos depolitizuoti pabėgėlio statuso suteikimo ir ekstradicijos tikslais. Bendrijos teisės aktų leidėjas tai nurodo direktyvos dvidešimt antroje konstatuojamojoje dalyje, patikslindamas, kad Jungtinių Tautų siekiams ir principams prieštaraujantys veiksmai yra „kartu su kitais minimi Jungtinių Tautų rezoliucijose dėl kovos su terorizmu priemonių, kurios deklaruoja, kad „teroro aktai, metodai ir praktika prieštarauja Jungtinių Tautų siekiams ir principams“ ir kad „sąmoningas teroro aktų finansavimas, planavimas ir kurstymas taip pat prieštarauja Jungtinių Tautų siekiams ir principams“.

63. Atsižvelgiant į tokias pozicijas, bet kuriuo atveju reikia nurodyti, kad, pirma, Jungtinių Tautų Saugumo tarybos rezoliucijos ne visada yra privalomos kiekvienai jos šaliai ir kad šis organas turi veikti pagal Jungtinių Tautų chartiją ir jos siekius bei principus, o tai reiškia, kad jo galimybė kenkti valstybių prisiimtiems tarptautiniams įsipareigojimams yra ribota [62]. Antra, nereikia pamiršti, kad Generalinė asamblėja ir Saugumo taryba nuolat primindavo valstybėms atsižvelgiant į kovą su terorizmu laikytis tarptautinių žmogaus teisių apsaugos priemonių, įskaitant ir 1951 m. Konvenciją, bei negrąžinimo principo.

64. Taigi, kaip nurodoma doktrinoje, pabėgėlių teisė grindžiama 1951 m. Konvencijos, pagal kurią buvo parengti konkretūs tarptautiniai standartai, ypač pabėgėlio statuso nustatymo ir sąlygų, kuriomis gali būti atsisakoma šį statusą suteikti, srityje [63], sistema. Būtent šia sistema, kurios nuoseklumą ir vieningumą kuo labiau turi būti siekiama išlaikyti, reikia remtis vertinant, ar

[59] Žr. 1999 m. sausio 26 d. Rezoliuciją 53/108.

[60] Žr. šios išvados 5 punktą.

[61] Pridėta prie 2000 m. vasario 25 d. Jungtinių Tautų Generalinės asamblėjos rezoliucijos 54/109.

[62] Šiuo klausimu, be kita ko, žr. D. Halberstam ir E. Stein „The United Nations, The European Union and the King of Sweden: Economic sanctions and individual rights in a plural world order“, *Common Market Law Review*, 2009, p. 13 ir paskesni.

[63] Minėti G. S. Goodwin-Gill ir J. McAdam, p. 195.

konkretus nusikalstamas veiksmas, neatsižvelgiant į jo priklausymą nusikaltimų, apibrėžtų remiantis bendrais požymiais, kategorijai, patenka į Konvencijos 1 straipsnio F skirsnio b ir c punktuose nurodytų nesuteikimo pagrindų taikymo sritį.

65. Lygiai taip pat šios sistemos taisyklėmis pirmiausiai reikia remtis aiškinant direktyvos nuostatas, net jeigu kalbama apie sąvokų, savarankiškai apibrėžtų Sąjungos teisės aktuose, priimtuose kitose nei pabėgėlių teisės srityse, taikymą.

66. Todėl Komisijos argumentą, kad nustatant, ar priklausymas teroristinei organizacijai yra „sunkus nepolitinis nusikaltimas“ 12 straipsnio 2 dalies b punkto prasme, būtina remtis Pamatiniu sprendimu 2002/475/TVR, reikia vertinti ypač atsargiai. Minėtas pamatinis sprendimas buvo priimtas esant konkrečiam, t. y. kovos su teroristiniais veiksmais, kontekstui, kuriam galioja kitokie nei visiškai humanitarinio pobūdžio reikalavimai, būdingi tarptautinei pabėgėlių apsaugai. Komisijos argumentu, nors ir išsakytu siekiant paskatinti parengti Sąjungos lygiu vienodus 1951 m. Konvencijos nuostatų taikymo kriterijus, neatsižvelgiama į tai, kad, remiantis direktyva, valstybių narių teisės aktai ir praktika šioje srityje turi būti vienodinama laikantis Konvencijos ir atsižvelgiant į tarptautinį jos nuostatų pobūdį.

67. Jau nurodžiau, kad viena iš Konvencijos sistemai būdingų ypatybių yra 1 straipsnio F skirsnio b ir c punktuose nurodytų nesuteikimo pagrindų taikymas atsižvelgiant į konkretų atvejį, o tai savaime yra sunkiai suderinama su bandymu vienodinti ir skirstyti pagal kategorijas. Be to, net Jungtinėse Tautose buvo pabrėžiamas priskyrimo terorizmui nesirenkant pavojus [64].

68. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, manau, kad, kaip JTVKPR siūlo šiam procesui parengtame dokumente, reikia remtis ne tik apibrėžimais, bet ir paties akto pobūdžiu bei jo sunkumu.

69. Remiantis JTVKPR siūlomu ir doktrinoje bei praktikoje paprastai palaikomu aiškinimu, nusikalstamus veiksmus, kurie bendrai vadinami teroristiniais, reikia laikyti neproporcingais nurodytų politinių tikslų atžvilgiu [65], jeigu jais vykdomas nediskriminacinio pobūdžio smurtas ir jie nukreipti prieš civilius asmenis arba asmenis, visiškai nesusijusius su siekiamais tikslais. Šie nusikaltimai tendencingai pripažįstami nepolitiniais, įvertinus visas nagrinėjamai bylai svarbias aplinkybes.

70. Lygiai taip pat, remiantis vėlesne pozicija, susiformavusia skirtingose JTVKPR instancijose, nagrinėjamus veiksmus, atsižvelgiant į jų pobūdį, naudojamus metodus ir sunkumą, reikia laikyti prieštaraujančiais Jungtinių Tautų tikslams ir principams Konvencijos 1 straipsnio F skirsnio c punkto prasme. Kaip matėme, 2003 m. Gairėse ir Informaciniame pranešime siūloma įvertinti, ar jie yra *tarptautinio masto*, ypač sunkumo, poveikio ir pasekmių taikai pasaulyje bei tarptautiniam saugumui atžvilgiu [66]. Taigi atrodo, kad, vadovaujantis šiais apribojimais, leistina atskirti tarptautinį ir vidinį terorizmą. Taip pat ir šiuo atveju vertinti reikia atsižvelgiant į visas svarbias aplinkybes.

71. Mano nuomone, tas pats turėtų galioti ir taikant direktyvos 12 straipsnio 2 dalies b ir c punktuose nurodytus nesuteikimo pagrindus.

[64] Žr. 2003 m. rugpjūčio 5 d. Jungtinių Tautų dokumentą E/CN.4/2004/4.

[65] Žr. 2003 m. Gairių 15 punktą.

[66] Informaciniame pranešime ir 2003 m. Gairėse nurodyti „ekstremalūs tarptautinio teroro aktai, darantys įtaką saugumui pasaulyje“. Informaciniame pranešime, be kita ko, patikslinama, kad „tik už tokius žiaurius veiksmus atsakingų grupuočių vadovams iš principo taikoma šioje nuostatoje numatyta išimtis“ (49 punktas). Atrodo, kad šiam procesui JTVKPR parengtame dokumente laikomasi tos pačios pozicijos.

d) Priklausymas organizacijai, įtrauktai į Sąjungos parengtą sąrašą, pateikiamą dokumentuose dėl kovos su terorizmu, kaip nesuteikimo sąlyga 12 straipsnio 2 dalies b ir c punktų prasme

72. Dėl iki šiol pateiktų paaiškinimų turime atmesti galimybę, kad tik aplinkybė, jog prieglobsčio prašytojas patenka į asmenų, susijusių su teroro aktais, sąrašus, sudarytus Sąjungos priimtuose dokumentuose dėl kovos su terorizmu, gali lemti arba tik preziumuoti, kad turi būti taikomi direktyvos 12 straipsnio 2 dalies b ir c punktuose nurodyti vienas arba abu nesuteikimo pagrindai. Kaip jau nurodžiau, ir tai nurodė Nyderlandų Karalystės vyriausybė, šie dokumentai ir direktyva visiškai nesusiję, ypač jais siekiamų tikslų atžvilgiu. Priešinga išvada prieštarautų 1951 m. Konvencijos principams, kurie reikalauja atidaus situacijų, galinčių lemti atsisakymą suteikti pabėgėlio statusą, vertinimo, t. y. vertinimo, kuris turi būti atliekamas atsižvelgiant į kiekvieno atvejo ypatybes.

73. *A fortiori* manau, kad neleistina automatiškai daryti išvados apie minėtų nesuteikimo pagrindų taikymo sąlygų egzistavimą vien dėl prašytojo priklausymo praeityje į minėtus sąrašus įtrauktai grupei ar organizacijai. Nesigilinant į šių sąrašų, kurių sudarymo būdai neišvengė kritikos, ypatybę[67] atspindėti dažnai sudėtingą į juos įtrauktų organizacijų ar grupių realybę, pakanka nurodyti, jog norint taikyti aptariamus nesuteikimo pagrindus reikia patikrinti, ar susijęs asmuo, kurio atžvilgiu turi būti rimtų priežasčių manyti, kad jis padarė sunkų nepolitinį nusikaltimą arba kad yra atsakingas už Jungtinių Tautų siekams ir principams prieštaraujančius veiksmus direktyvos 12 straipsnio 2 dalies b ir c punktų prasme, arba kad pagal to paties straipsnio 3 dalį jis kurstė ar kitaip dalyvavo vykdant tokius nusikaltimus ar veiksmus, yra *asmeniškai atsakingas*.

74. Taigi, remiantis ne tik prielaidomis[68], vien savanoriškas susijusio asmens įstojimas į organizaciją neleidžia daryti išvados, kad jis iš tikrųjų dalyvavo atliekant veiksmus, dėl kurių ši organizacija buvo įtraukta į aptariamus sąrašus[69].

75. Be to, kaip jau bendrai išdėsčiau, pagrindinėse bylose turi būti atsižvelgiama į tai, kad ilgą laiką iki nagrinėjamų grupuočių įtraukimo į aptariamus sąrašus B ir D jau buvo iš jų išstoję. Kaip jau matėme, PKK ir „Dev Sol“ į Bendrosios pozicijos 2001/931 priede pateiktą sąrašą įtrauktos nuo 2002 m. gegužės 2 dienos. Remiantis pareiškimais, pateiktais dėl prašymų suteikti pabėgėlio statusą, B priklausė „Dev Sol“ 1993–1995 m. laikotarpiu, o D į PKK buvo įstojęs 1990–1998 m. laikotarpiu. Iš to matyti, kad net automatiškai darant prielaidą, kurią visos į bylą įstojusios vyriausybės ir Komisija atmetė, jog vien savanoriškas įstojimas į grupę, įtrauktą į aptariamus sąrašus, yra poelgis, svarbus 12 straipsnio 2 dalies b ir c punktuose nurodytų nesuteikimo pagrindų taikymui, ši sąlyga bet kuriuo atveju nėra tenkinama, kiek tai susiję su laikotarpiu, kuriuo B ir D kovojo „Dev Sol“ ir PKK.

[67] Kaip žinome, nuo 2006 m. pabaigos iki 2008 m. pirmųjų mėnesių Europos Bendrijų Pirmosios instancijos teismas, priimdamas sprendimus dėl kai kurių į aptariamą sąrašą įtrauktų organizacijų ieškinių, iš esmės dėl nepakankamų motyvų ir teisės į gynybą pažeidimo panaikino sprendimus, kuriais Taryba įtraukė ieškinius pareiškusias organizacijas, tiek, kiek jie susiję su minėtomis organizacijomis; kalbant apie PKK, žr. 2008 m. balandžio 3 d. Pirmosios instancijos teismo sprendimą *PKK prieš Tarybą* (T-229/02, Rink. p. II-45).

[68] 2003 m. gairėse JTVKPR patvirtino, kad vis dėlto atsakomybės prezumpcija gali kilti dėl sąmoningo įstojimo į grupes, kurių „tikslai, veiksmai ir metodai <...> ypač brutalūs“. Tačiau tokią prezumpciją visuomet galima paneigti (19 punktas).

[69] Negalima atmesti, pavyzdžiui, galimybės, kad už šiuos veiksmus buvo atsakingos tik tam tikros ekstremistinės grupelės, su kuriomis šis asmuo niekada nebuvo susijęs, arba kad šis asmuo organizacijai priklausė iki arba po teroristinių strategijų įgyvendinimo, arba kad jis į ją įstojo tik laikotarpiu, kuris būtinas praktikuojamiems metodams suvokti ir iš jos pasitraukti. Šiuo atžvilgiu reikia priminti, kad Teisingumo Teismas Sprendime *Van Duyn* paaiškino, kad net jeigu tai įvyko ne atsižvelgiant į viešosios tvarkos pagrindais grindžiamus laisvo darbuotojų judėjimo apribojimus, priklausymas grupei ar organizacijai yra suinteresuotojo asmens savanoriškas veiksmas ir asmeninis poelgis, kai jis atspindi dalyvavimą grupės ar organizacijos veikloje ir jos tikslų bei ketinimų identifikavimą (1974 m. gruodžio 4 d. Sprendimo 41/74, *van Duyn*, Rink. p. 1337, 17 punktas).

76. Taip pažymėjus, direktyvos 12 straipsnio 2 dalies b ir c punktuose nurodytų nesuteikimo sąlygų taikymo tuo atveju, kai susijęs asmuo praeityje priklausė grupei, vykdančiai nusikalstamus veiksmus, pripažintinus teroristiniais veiksmais, vertinimą, mano nuomone, iš esmės sudaro trys etapai.

77. Pirmajame etape reikia vertinti nagrinėjamos grupės pobūdį, struktūrą, organizaciją, veiklas ir metodus bei politinį, ekonominį ir socialinį kontekstą, kuriam esant ši grupė veikė tuo laikotarpiu, kai susijęs asmuo buvo jos narys. Nors įtraukimas į nacionaliniu, Sąjungos ar tarptautiniu lygiu parengtą sąrašą gali būti svarbus įrodymas, jis bet kuriuo atveju neatleidžia kompetentingų susijusios valstybės vadžios institucijų nuo pareigos atlikti šį patikrinimą [70].

78. Antrajame etape reikia patikrinti, ar yra pakankamai įrodymų atsižvelgiant į direktyvos 12 straipsnio 2 dalyje reikalaujamą įrodymo lygį tvirtinti, kad susijęs asmuo yra asmeniškai atsakingas už veiksmus, kuriais grupė kaltinama tuo laikotarpiu, kai jis buvo jos narys, remiantis objektyviais (faktinis elgesys) ir subjektyviais (sąmonė ir ketinimas) kaltinimo kriterijais. Šiuo atžvilgiu būtina patikrinti, kokį vaidmenį aptariamas asmuo atliko rengiant šiuos veiksmus (kurstymas, dalyvavimas darant veiksmą, pripažinimo arba palaikymo veiksmai ir t. t.), jo statusą grupės viduje (dalyvavimas sprendimų priėmimo procese, vadovavimas arba atstovavimas, verbavimas arba lėšų rinkimas ir t. t.), žinių apie grupės veiklą, kurias jis turėjo arba privalėjo turėti, lygį, galimą fizinį ir psichologinį spaudimą jo atžvilgiu bei kitus veiksnius, galinčius daryti įtaką subjektyviam elgesio elementui (pavyzdžiui, protinis invalidumas, nepilnametystė ir t. t.) [71], realios jo galimybės sutrukdyti nagrinėjamus veiksmus arba išstoti iš jų (nerizikuojant savo fiziniu neliečiamumu) egzistavimą. Tai, ką nurodžiau, yra tik vienos iš aplinkybių, į kurias reikia atsižvelgti atliekant šią analizę, nes tikrinant, ar narys yra individualiai atsakingas, reikia įvertinti visas konkretaus atvejo aplinkybes [72].

79. Trečiajame etape reikia nustatyti, ar veiksmai, kurių atžvilgiu ši atsakomybė gali būti laikoma nustatyta, priskirtini veiksmams, nurodytiems direktyvos 12 straipsnio 2 dalies b ir c punktuose, atsižvelgiant 13 straipsnio 3 dalies aiškią nuostatą, pagal kurią „2 dalis taikoma asmenims, kurie kursto ar kitaip dalyvauja vykdant ten paminėtus nusikaltimus ar veiksmus“. Vertinama turi būti atsižvelgiant į sunkinančias, lengvinančias ir visas kitas svarbias aplinkybes.

80. Paminėti kriterijai ir visi iki šiol pateikti paaiškinimai turėtų padėti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui susiorientuoti sprendžiant problemą, o tai yra pirmojo prejudicinio klausimo esmė. Tačiau iš pirmojo klausimo formuluotės matyti, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas abiejų pagrindinių bylų atveju prašo sprendimo dėl konkrečių jo nagrinėjamų bylų. Iš esmės dėl dviejų priežasčių manau, kad Teisingumo Teismas neturėtų patenkinti šio prašymo.

[70] Aptariama grupė gali, pavyzdžiui, būti fragmentinės sudėties ir apimti galinčius tarpusavyje konfliktuoti skirtingus vienetus ar sroves, tarp kurių vieni yra nuosaikūs, o kiti – ekstremistiniai, arba ilgainiui ji galėjo pakeisti tikslus ir strategijas pereidama, pavyzdžiui, iš politinės opozicijos į sukilėlius, ir, atvirkščiai, nuo karinių tikslų palaikymo prie visiškos teroristinės strategijos ir t. t. Lygiai taip pat kontekstas, kuriam esant veikė aptariama grupė, galėjo pasikeisti dėl, pavyzdžiui, politinės situacijos pokyčių, grupės veiklos išplėtimo nuo vietos ar regioninio konteksto iki tarptautinio konteksto.

[71] Žr. 2003 m. Gaires.

[72] Pagal 2003 m. Gaires, pavyzdžiui, nesuteikimo pagrindai galėtų būti netaikomi, jeigu kaltė už nusikaltimą buvo išpirkta (pavyzdžiui, jeigu bausmė buvo atlikta arba nuo nusikaltimo padarymo praėjo daug laiko). JTVKPR yra atsargesnis malonės prašymo patenkinimo arba amnestijos suteikimo atveju, ypač kai kalbama apie itin brutalius nusikaltimus ir veiksmus (23 punktas).

81. Pirma, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas yra vienintelis, žinantis visas konkrečių bylų aplinkybes, išplaukiančias iš administracinio B ir D pateiktų prašymų nagrinėjimo etapo bei skirtingų teisminių instancijų; nustatant, ar aptariami nesuteikimo pagrindai teisingai taikomi B ir D atžvilgiu, reikia atidžiai įvertinti ir apsvarstyti šias aplinkybes.

82. Antra, direktyva nustatytos būtiniausios bendros pabėgėlio statuso apibrėžimo ir turinio taisyklės, padedančios kompetentingoms valstybių narių valdžios institucijoms taikyti 1951 m. Konvenciją. Direktyva neįtvirtina vieningos sistemos šioje srityje[73] ir centralizuotos prašymų suteikti pabėgėlio statusą nagrinėjimo procedūros. Todėl šiuos prašymus nagrinėjančios kompetentingos valdžios institucijos ir valstybių narių teismai, atsižvelgdami į direktyvoje nustatytus bendrus kriterijus, kurių išaiškinimą pateikė Teisingumo Teismas, konkrečiu atveju turi įvertinti, ar egzistuoja minėto statuso suteikimo sąlygos, įskaitant galimo šio statuso nesuteikimo sąlygas.

3. Dėl antrojo prejudicinio klausimo

83. Antruoju prejudiciniu klausimu, tapačiu abiejuose prašymuose priimti prejudicinį sprendimą, teismas *a quo* klausia, jeigu į pirmąjį klausimą būtų atsakyta teigiamai, ar pabėgėlio statuso nesuteikimas pagal Direktyvos 2004/83/EB 12 straipsnio 2 dalies b ir c punktus susietas su sąlyga, kad prašytojas ir toliau kelia grėsmę. B ir D prašo Teisingumo Teismą atsakyti teigiamai, o prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, visos į bylą įstojusios vyriausybės bei Komisija suinteresuotos neigiamu atsakymu[74].

84. Pritariu pastarajam sprendimui, kuris išplaukia iš pažodinio ir teleologinio direktyvos 12 straipsnio 2 dalies aiškinimo. Iš tikrųjų iš šios nuostatos formuluotės aiškiai matyti, kad joje numatytų nesuteikimo pagrindų taikymas reikalauja prašytojo poelgio praeityje, kuris būdingas aprašytiems atvejams ir kuris buvo įgyvendintas prieš suteikiant pabėgėlio statusą. Tai išplaukia iš terminų – „padarė“, vartojamo b punkte, ir „yra kaltas“, vartojamo c punkte – bei iš b punkte pateikiamo paaiškinimo, jog nusikaltimas turi būti padarytas prieš pripažįstant jį arba ją pabėgėliu, t. y., kaip patikslinama toje pačioje nuostatoje, „prieš leidimo gyventi šalyje išdavimą, pagrįstą pabėgėlio statuso suteikimu“.

85. Tačiau nei nagrinėjama nuostata, nei atitinkama Konvencijos norma aiškiai arba numanomai nenurodo, kad prašytojo *dabartinio* socialinio pavojingumo nustatymas yra *papildoma sąlyga*, kuri keliama taikant aptariamas nesuteikimo sąlygas. Toks nenurodymas yra susijęs su nesuteikimo pagrindų tikslais, kuriuos sudaro, kaip jau matėme, siekis išvengti, pirma, kad sunkius arba nepolitinius nusikaltimus padaręs asmuo galėtų remtis pabėgėlio statusu ir taip išvengtų teisingumo, ir , antra, kad pabėgėlio statusas būtų suteiktas asmenims, kurie dėl savo poelgio tapo „neverti“ tarptautinės apsaugos, neatsižvelgiant į tai, kad socialiniu požiūriu jie tapo nepavojingi.

86. Tiesa, kad, kalbant apie 1951 m. Konvencijos 1 straipsnio F skirsnio b punkto taikymą, JTVKPR patvirtino, jog tuo atveju, kai prašytojas, nuteistas už sunkų nepolitinį nusikaltimą, jau atliko bausmę, jam buvo suteikta amnestija arba patenkintas jo malonės prašymas, netaikymo pagrindas nebeturėtų būti taikomas, „jeigu negalima įrodyti, kad, nepaisant malonės ar

[73] Hagos programoje, kurioje pateikiami tikslai ir priemonės teisingumo ir vidaus reikalų srityje 2005–2010 m. laikotarpiu, Europos Vadovų Taryba nurodė, kad buvo ketinama sustiprinti bendrą Europos prieglobsčio sistemą pakeičiant teisinę bazę ir sustiprinant konkretų bendradarbiavimą, t. y. sukuriant Europos prieglobsčio paramos biurą. Tačiau, kaip Europos Vadovų Taryba neseniai priminė Europos imigracijos ir prieglobsčio pakte, už apsaugą ir būtent pabėgėlio statuso suteikimą yra atsakinga kiekviena valstybė narė.

[74] Tos pačios nuomonės JTVKPR laikosi ir šiam procesui parengtame dokumente.

amnestijos, vis dar dominuoja prašytojo veiksmų nusikalstamas pobūdis“[75]. Tačiau atrodo, kad remiantis šiuo tvirtinimu galima daryti išvadą, jog tokiomis aplinkybėmis susijusi valstybė gali ir toliau nesuteikti prašytojui pabėgėlio statuso dėl jo socialinio pavojingumo tokiu būdu, kokį pateikia Konvencijos 33 straipsnio 2 dalyje nurodytas neišsiuntimo principo išimties mechanizmas[76]. Tačiau nereikėtų, net ir argumentuojant *a contrario*, remiantis tuo daryti bendros išvados, kuri būtų palanki tokiam aptariamos normos aiškinimui, pagal kurį *bet kokiomis aplinkybėmis* nagrinėjamas netaikymo pagrindas būtų netaikomas tuo atveju, kai socialiniu požiūriu prašytojas tapo nebepavojingas.

87. Pagaliau manau, kad, siekiant atsakyti į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimą, nebūtina palyginti direktyvos 12 straipsnio 2 dalies su direktyvos 21 straipsnio 2 dalimi, kurioje, remiantis 1951 m. Konvencijos 33 straipsnio 2 dalimi, numatyta neišsiuntimo principo išimtis. Iš tikrųjų Teisingumo Teismo prašoma pareikšti nuomonę ne dėl galimybės nesuteikti prašytojui pabėgėlio statuso remiantis paaiškinimais dėl jo pavojingumo, kurie yra tapatūs paaiškinimams, galintiems leisti valstybėms narėms nukrypti nuo neišsiuntimo principo, o tik paaiškinti, ar tokio pavojingumo nebuvimo konstatavimas prieštarauja vieno iš nesuteikimo pagrindų, numatytų direktyvos 12 straipsnio b ir c punktuose, taikymui.

88. Remdamasis tuo, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui į antrąjį prejudicinį klausimą atsakyti taip, kad pabėgėlio statuso nesuteikimo pagal direktyvos 12 straipsnio 2 dalies b ir c punktus sąlyga nėra tai, kad prašytojas vis dar kelia pavojų.

4. Dėl trečiojo ir ketvirtojo prejudicinių klausimų

89. Trečiuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia, ar, atsisakant suteikti pabėgėlio statusą pagal direktyvos 12 straipsnio 2 dalies b ir c punktus, reikalaujama atlikti proporcingumo vertinimą. Ketvirtuoju klausimu, kuris keliamas, jeigu į trečiąjį klausimą būtų atsakyta teigiamai, klausiama, ar, pirma, vertinant proporcingumą reikia atsižvelgti į tai, kad prašytojui taikoma apsauga nuo išsiuntimo pagal Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 3 straipsnį arba pagal nacionalinės teisės aktus ir, antra, ar nesuteikimas laikytinas neproporcingu tik specialiais išimtiniais atvejais.

90. Pačiais šiais klausimais, kurie turi būti nagrinėjam kartu, keliamas keblus klausimas, kuriuo jau ilgą laiką diskutuojama atsižvelgiant į 1951 m. Konvenciją: ar taikant minėtos Konvencijos 1 straipsnio F skirsnį reikalaujama palyginti nusikaltimo arba veiksmo sunkumą ir nesuteikimo pasekmes taip, kad būtų užtikrintas šios nuostatos taikymo proporcingumas siekiant ja numatyto tikslo? Nors šio klausimo formuluotė iš dalies pasikeitė išplečiant ir konsoliduojant žmogaus teisių apsaugą, ypač kiek tai susiję su apsaugos nuo kankinimų pareiga plėtojant tarptautinę baudžiamąją teisę ir ekstradicijos sistemą[77] bei laipsniškai pripažįstant universalią kompetenciją sunkių tarptautinių nusikaltimų atžvilgiu[78], problema vis dar aktuali.

[75] Žr. Gairių 157 punktą.

[76] Žr. minėtus G. S. Goodwin-Gill ir J. McAdam, p. 174.

[77] Minėtas G. Gilbert, p. 5 pažymi, kad didelėje dalyje ekstradicijos sutarčių numatyta pareiga išsiųsti arba pradėti procesą (*aut audere aut judicare*) ir kad skirtingose daugiašalėse konvencijose dėl kovos su terorizmu numatyti pagrindai netaikyti ekstradicijos tuo atveju, kai gresia persekiojimai dėl rasės, religijos, tautybės, politinių įsitikinimų ar etninės kilmės.

[78] Ten pat, p. 4.

91. Atrodo, kad JTVKPR leido tokį palyginimą 1951 m. Konvencijos 1 straipsnio F skirsnio b punkto atžvilgiu ir iš principo jį atmetė 1 straipsnio F skirsnio c punkto atžvilgiu dėl labai sunkaus šioje nuostatoje nurodytų veiksmų pobūdžio [79]. Daug susitariančiųjų valstybių teismų pateikė priešingą nuomonę taip pat ir pirmosios nuostatos atžvilgiu [80]. Kalbant apie įstojusias į bylą šalis, pažymėtina, kad Prancūzijos, Vokietijos, Jungtinės Karalystės ir Nyderlandų vyriausybės prieštarauja proporcingumo tikrinimui, o Švedijos vyriausybė, kaip ir Komisija, jį palaiko.

92. Kai kurios į bylą įstojusios vyriausybės pažymėjo, kad 1951 m. Konvencijos 1 straipsnio F skirsnio ir direktyvos 12 straipsnio 2 dalies tekste niekas neleidžia patikrinti proporcingumo. Tačiau, manau, kad taip pat galima tvirtinti, jog šiose nuostatose niekas tam neprieštarauja. Būtinybę atlikti tokį patikrinimą Konvencijos parengiamuosiuose darbuose aiškiai nurodė Danijos Karalystė [81].

93. Be to, remiantis direktyvos geneze, buvo nurodyta, kad tokiam proporcingumo patikrinimui prieštaraujantis argumentas išplaukia iš aplinkybės, jog pirminėje Komisijos pozicijoje buvo aiški nuoroda į proporcingumą, tačiau į galutinį direktyvos tekstą ji nebuvo perkelta. Tačiau šio argumento nelaikau ypač įtikinamu, nes aptariamas neperkėlimas galėjo paprasčiausia priklausyti nuo Bendrijos teisės akų leidėjo valios išlikti kuo arčiau 1951 m. Konvencijos teksto ir atsakymą į šį klausimą palikti aiškinimui, kad taip būtų galima lanksčiau reaguoti į galimus Konvencijos taikymo praktikos pasikeitimus.

94. Be to, buvo pastebėta, kad pagal Konvencijos 1 straipsnio F skirsnio b ir c punktų bei direktyvos 12 straipsnio 2 dalies b ir c punktų tekstą nesuteikimas priklauso tik nuo prašytojo poelgio praeityje, nevertinant jam gresiančio persekiojimo rimtumo ir sunkumo. Šis argumentas, manau, taip pat nėra lemiamas. Iš tikrųjų, kaip jau matėme, net poelgio, kuriuo kaltinama, atžvilgiu į vėlesnes aplinkybes paprastai atsižvelgiama – bent jau b punkto atveju – kai vertinama, ar nagrinėjamas poelgis patenka į aptariamų nesuteikimo sąlygų taikymo sritį. Kelios įstojusios į bylą vyriausybės, net ir prieštaravusios proporcingumo patikrinimui, prie šių elementų priskyrė aplinkybę, kad prašytojas, aktyviai veikęs grupėje, kuri laikoma atsakinga už teroro aktų vykdymą, išstojo iš šios grupės ir nuo jos nutolo, o JTVKPR aplinkybę, jog bausmė buvo atlikta arba kad nuo veiksmo padarymo praėjo nemažas laiko tarpas, laiko svarbiais veiksniais, galinčiais uždrausti nesuteikti pabėgėlio statuso.

95. Proporcingumo principas atlieka svarbų vaidmenį pagrindinių teisių apsaugos srityje ir paprastai taikant tarptautinės humanitarinės teisės priemones. Minėtos priemonės, be kita ko, turi būti taikomos lanksčiai ir dinamiškai. Manau, kad nesuteikimo pagrindų taikymo sugriežtinimas, motyvuojamas ketinimu išsaugoti tarptautinės pabėgėlių apsaugos sistemos patikimumą, yra nepageidautinas: priešingai, mano nuomone, svarbiausia šioje srityje išsaugoti būtiną lakstumą, kad būtų atsižvelgiama į tarptautinės bendruomenės pažangą žmogaus teisių apsaugos srityje ir leidžiama atlikti visų konkrečiam atvejui būdingų aplinkybių patikrinimą, net jeigu tai lemia dvigubo palyginimo sistemos taikymą (vertinant, ar poelgis yra pakankamai sunkus, kad pabėgėlio statusas nebūtų suteiktas ir išmatuojant minėtą sunkumą pabėgėlio statuso nesuteikimo pasekmių atžvilgiu).

[79] Žr. 2003 m. Gaires. Taip pat žr. 1979 m. Gairių 156 punktą. Tačiau atrodo, kad šis atskyrimas taip aiškiai neišplaukia iš šiam procesui parengto JTVKPR dokumento.

[80] Žr. minėtą G. Gilbert, p. 18.

[81] Taip pat žr. šiam procesui JTPRK parengto dokumento 52 išnašą.

96. Siekiant atsakyti į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimą, manau, galima išskirti, pirma, poelgio sunkumo ir galimo nesuteikimo pasekmių palyginimą ir, antra, proporcingumo principo taikymą.

97. Kalbant apie pirmąjį aspektą, reikia atsižvelgti į tai, jog prašytojas naudojasi efektyvia apsauga nuo išsiuntimo, kuri suteikiama taikant tarptautines priemones [82] arba nacionalinę teisę. Jeigu ši apsauga yra prieinama ir gali būti konkrečiai užtikrinta, prašytojui gali būti nesuteikiamas pabėgėlio statusas, susijęs su kai kuriomis teisėmis, apimančiomis ne tik apsaugą nuo išsiuntimo, ir kurios iš principo neturėtų būti suteiktos asmenims, nevertiems tarptautinės apsaugos; priešingai, tuo atveju, kai šio statuso suteikimas yra vienintelė galimybė išvengti išsiuntimo į šalį, kurioje prašytojas turi rimtų priežasčių bijoti persekiojimo dėl rasės, religijos, tautybės, priklausymo konkrečiai socialinei grupei ar savo politinių įsitikinimų, keliančio grėsmę jo gyvybei ar fiziniam neliečiamumui, arba nežmoniško ir žeminančio elgesio, negalima nesuteikti pabėgėlio statuso. Tačiau nors galimybė, kad nebus užtikrinta būtiniausia su neišsiuntimu susijusi apsauga, gali atrodyti nepriimtina, manau, kai kurių ypač sunkių nusikaltimų atveju toks svarstymas bet kuriuo atveju yra neleistinas [83].

98. Kalbant apie antrąjį aspektą, manau, kad valstybių narių kompetentingos valdžios institucijos ir teismai turi užtikrinti direktyvos 12 straipsnio 2 dalies b ir c punktų taikymą, kuris būtų proporcingas ja siekiamam tikslui ir, bendrai tariant, būtų suderinamas su humanitariniu pabėgėlių teisės pobūdžiu. Tai iš esmės reiškia, kad tikrinant šios nuostatos taikymo sąlygų egzistavimą reikia visapusiškai įvertinti visas konkretaus atvejo aplinkybes.

99. Dėl nurodytų motyvų siūlau Teisingumo Teismui į trečiąjį ir ketvirtąjį prejudicinius klausimus atsakyti taip, kaip nurodyta šios išvados 97 ir 98 punktuose.

5. Dėl penktojo prejudicinio klausimo

100. Penktuoju klausimu, kurio formuluotė iš esmės tapati abiejose nutartyse dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą, jei pritarsime priderinimams, kurie buvo būtini atsižvelgiant į kiekvienos procedūros ypatybes, *Bundesverwaltungsgericht* klausia, ar prašytojas, nepaisant esančio nesuteikimo pagrindo pagal direktyvos 12 straipsnio 2 dalį, turi teisę į prieglobstį pagal nacionalinę konstitucinę teisę.

101. Šiuo atžvilgiu reikia nurodyti, kad, remiantis direktyvos teisiniu pagrindu, joje tik nurodytos būtiniausios bendros taisyklės ir kad pagal jos 3 straipsnį valstybės narės gali nustatyti arba išlaikyti palankesnius standartus, nustatant, kuris asmuo gali būti laikomas pabėgėliu ar papildomą apsaugą galinčiu gauti asmeniu, taip pat ir tarptautinės apsaugos pobūdį, jei tie standartai neprieštarauja šios direktyvos nuostatoms. Be to, kaip jau buvau pažymėjęs, direktyva apibrėžia pabėgėlio statusą pagal Ženevos konvenciją.

102. Kaip jau matėme, nesuteikimo pagrindai atlieka esminį vaidmenį siekiant išsaugoti 1951 m. Konvencija sukurtos sistemos patikimumą ir išvengti galimų piktnaudžiavimų. Esant jų taikymo sąlygoms, valstybės narės turi pagal Konvenciją ir direktyvą nesuteikti prašytojui pabėgėlio

[82] Pavyzdžiui, pagal Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 3 straipsnį arba 1984 m. gruodžio 10 d. Niujorke priimtą Konvenciją prieš kankinimą ir kitokį žiaurų, nežmonišką ar žeminantį elgesį ir baudimą.

[83] Asmenims, kaltiems už tokių nusikaltimų padarymą, tikriausia būtų prieinama neformali valstybės, kurioje pateiktas prašymas, apsauga, kurios atveju minėta valstybė, remdamasi universalia kompetencija, daugiašalių konvencijų suteikiama konkrečių nusikaltimų atveju, galėtų, be kita ko, pradėti baudžiamąjį procesą minėtų asmenų atžvilgiu. Šiuo klausimu žr. minėtą G. Gilbert, p. 19.

statuso. Priešingu atveju jos neįvykdytų tarptautinių įsipareigojimų ir pažeistų direktyvos 3 straipsnį, kuris leidžia įtvirtinti palankesnes nuostatas nustatant, kuris asmuo gali būti laikomas pabėgėliu, tik jeigu jos neprieštarauja pačiai direktyvai.

103. Tačiau *Bundesverwaltungsgericht* pateiktas klausimas susijęs su valstybių narių galimybe suteikti tokiam asmeniui apsaugą pagal nacionalinės teisės nuostatas. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia būtent apie tokios apsaugos ir direktyvos suderinamumą, kai – remiantis prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo informacija taip, atrodo, turėtų būti prieglobsčio teisės, užtikrinamos pagal Vokietijos Konstitucijos 16a straipsnį atveju – jos turinys apibrėžiamas nurodant 1951 m. Konvenciją. Taigi pastaroji, neįpareigodama susitariančiųjų valstybių priimti konkrečių priemonių prašytojų, kuriems pabėgėlio statusas nebuvo suteiktas, atžvilgiu, nedraudžia ir suteikti šiems asmenims apsaugos, kuri gali būti numatyta su prieglobsčio teise susijusiose nacionalinės teisės normose. Toks draudimas neišplaukia ir iš direktyvos.

104. Tačiau akivaizdu, kad šiuo atveju šių asmenų teisinę situaciją reglamentuoja tik nacionalinė teisė ir kad – kaip aiškiai nurodyta direktyvos devintoje konstatuojamojoje dalyje dėl „trečiųjų šalių piliečių arba asmenų be pilietybės, kuriems leidžiama pasilikti valstybių narių teritorijose ne dėl tarptautinės apsaugos poreikio, bet valstybės narės nuožiūra dėl užuojautos ar humanitarinių sumetimų“, – direktyva ir Ženevos konvencija jiems netaikoma.

105. Kaip, mano nuomone, teisingai pažymėjo Komisija, nesuteikimo pagrindų tikslas išsaugoti tarptautinės pabėgėlių apsaugos sistemos patikimumą būtų pažeidžiamas, jeigu dėl taip suteiktos nacionalinės apsaugos kiltų abejonių dėl jos kilmės ir būtų leidžiama manyti, kad asmuo, kuriam ji suteikta, turi pabėgėlio statusą Konvencijos ir direktyvos prasme. Todėl valstybės narės, ketinančios suteikti prieglobstį pagal jų pačių teisinės sistemos nuostatas asmenims, kuriems pabėgėlio statusas nesuteikiamas pagal direktyvą, turi priimti būtinas priemones, leidžiančias aiškiai atskirti tokią apsaugą nuo pagal direktyvą suteiktos apsaugos, ir tai reikalinga ne dėl jos turinio, kurį, mano nuomone, turi apibrėžti atitinkama valstybė narė, o dėl galimybės supainioti teisės šaltinį, kuriuo grindžiama minėta apsauga.

106. Remdamasis pateiktais paaiškinimais, siūlau Teisingumo Teismui į penktąjį prejudicinį klausimą atsakyti taip, kad direktyva ir būtent jos 3 straipsnis neprieštarauja, kad valstybė narė trečiųjų šalių piliečiui arba asmeniui be pilietybės, kuriems nesuteikiamas pabėgėlio statusas pagal direktyvos 12 straipsnio 2 dalį, suteiktų apsaugą, numatytą su prieglobsčio teise susijusiose nacionalinės teisės nuostatose, su sąlyga, kad šios apsaugos negalima supainioti su apsauga, pabėgėliams suteikta pagal direktyvą.

IV – *Išvada*

107. Remdamasis visais pateiktais paaiškinimais, siūlau Teisingumo Teismui į *Bundesverwaltungsgericht* pateiktus klausimus atsakyti taip:

1. 2004 m. balandžio 29 d. Tarybos direktyvos 2004/83/EB 12 straipsnio 2 dalies b ir c punktuose nurodytų pabėgėlio statuso nesuteikimo pagrindų taikymo tikslu tuo atveju, kai praeityje prašytojas priklausė grupei, įtrauktai į sąrašus, kurie pateikiami Sąjungos kovos su terorizmu priemonėse, valstybių narių kompetentingos valdžios institucijos turi įvertinti nagrinėjamos grupės pobūdį, struktūrą, organizaciją, veiklas ir metodus bei politinį, ekonominį ir socialinį kontekstą, kuriam esant ši grupė veikė tuo laikotarpiu, kai susijęs asmuo buvo jos narys. Be to,

jos turi patikrinti, ar yra pakankamai įrodymų tvirtinti, atsižvelgiant į Direktyvos 2004/83/EB 12 straipsnio 2 dalyje reikalaujamą įrodymo lygį, kad susijęs asmuo yra asmeniškai atsakingas už veiksmus, kuriais grupė kaltinama tuo laikotarpiu, kai jis buvo jos narys, remiantis objektyviais ir subjektyviais kaltinimo kriterijais ir atsižvelgiant į visas konkretaus atvejo aplinkybes. Galiausiai minėtos valdžios institucijos turi nustatyti, ar veiksmai, kurių atžvilgiu ši atsakomybė gali būti laikoma nustatyta, priskirtini veiksmams, nurodytiems Direktyvos 2004/83/EB 12 straipsnio 2 dalies b ir c punktuose, atsižvelgiant į aiškią to paties straipsnio 3 dalies nuostatą. Vertinama turi būti atsižvelgiant į sunkinančias, lengvinančias ir visas kitas svarbias aplinkybes.

Prašymus suteikti pabėgėlio statusą nagrinėjančios valstybių narių kompetentingos valdžios institucijos ir teismai, į kuriuos kreiptasi dėl sprendimų, priimtų išnagrinėjus minėtus prašymus, turi įvertinti, atsižvelgdami į direktyvoje nustatytus bendrus kriterijus, kurių išaiškinimą pateikė Teisingumo Teismas, ar egzistuoja minėto statuso suteikimo sąlygos, įskaitant galimo šio statuso nesuteikimo sąlygas Direktyvos 2004/83/EB 12 straipsnio 2 dalies b ir c punktų prasme.

2. Pabėgėlio statuso nesuteikimo pagal Direktyvos 2004/83/EB 12 straipsnio 2 dalies b ir c punktus sąlyga nėra tai, kad prašytojas vis dar kelia pavojų.

3. Taikydamos Direktyvos 2004/83/EB 12 straipsnio 2 dalies b ir c punktus, prašymus suteikti pabėgėlio statusą nagrinėjančios valstybių narių kompetentingos valdžios institucijos arba teismai turi įvertinti poelgio, pateisinančio minėto statuso nesuteikimą, sunkumą ir tokio nesuteikimo pasekmes. Vertinama turi būti atsižvelgiant į tai, jog prašytojas naudojasi efektyvia apsauga nuo išsiuntimo, kuri suteikiama remiantis kitu pagrindu. Jeigu ši apsauga yra prieinama ir gali būti konkrečiai užtikrinta, pabėgėlio statusas prašytojui gali būti nesuteikiamas; priešingai, tuo atveju, kai šio statuso suteikimas yra vienintelė galimybė išvengti išsiuntimo į šalį, kur prašytojas turi rimtų priežasčių bijoti persekiojimo dėl rasės, religijos, tautybės, priklausymo konkrečiai socialiniai grupei ar savo politinių įsitikinimų, keliančio grėsmę jo gyvybei ar fiziniam neliečiamumui, arba nežmoniško ir žeminančio elgesio, negalima nesuteikti pabėgėlio statuso. Ypač sunkių nusikaltimų atveju toks svarstymas yra neleistinas.

Valstybių narių kompetentingos valdžios institucijos ir teismai turi užtikrinti Direktyvos 2004/83/EB 12 straipsnio 2 dalies b ir c punktų taikymą, kuris būtų proporcingas ja siekiamam tikslui ir, bendrai tariant, būtų suderinamas su humanitariniu pabėgėlių teisės pobūdžiu.

4. Direktyva 2004/83/EB ir būtent jos 3 straipsniu neprieštaraujama, kad valstybė narė trečiųjų šalių piliečiui arba asmeniui be pilietybės, kuriam nesuteikiamas pabėgėlio statusas pagal šios direktyvos 12 straipsnio 2 dalį, suteiktų apsaugą, numatytą su prieglobsčio teise susijusiose nacionalinės teisės nuostatose, su sąlyga, kad šios apsaugos negalima supainioti su apsauga, pabėgėliams suteikta pagal direktyvą.

[i] 47 punkte kalbinio pobūdžio pataisymas padarytas paskelbus šį tekstą pirmą kartą.