M. POIARES MADURO
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2008. szeptember 9. [1]

1. A jelen előzetes döntéshozatalra utalás alapjául szolgáló jogvita lehetőséget ad a Bíróságnak arra, hogy a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2004. április 29-i 2004/83/EK tanácsi irányelv [2] (a továbbiakban: irányelv) 15. cikke értelmében a menekült jogállás alapján harmadik országok állampolgárainak nyújtott kiegészítő védelemre vonatkozó feltételeket pontosítsa. A kérdéseket előterjesztő bíróság kérelmének megfogalmazása arra kéri a közösségi bíróságot, hogy a közösségi védelem terjedelmének és az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én aláírt európai egyezmény (a továbbiakban: EJEE) 3. cikkében meghatározott védelem terjedelmének összehasonlító vizsgálatát végezze el. Egy ilyen kérdés e két jogrend közötti viszonyhoz vezet vissza, amely viszony az olyan alapvető jogok, mint a menedékjog, védelmét biztosító európai térség létrehozásának célja szempontjából nem hanyagolható el. Ennél is jelentősebb a jelen ügyben előtérbe kerülő alapvető kérdés, amely annak meghatározására irányul, hogy a tényleges veszély, amelynek a személy ki van téve, milyen fokú egyéniesítése szükséges ahhoz, hogy az irányelv által nyújtott kiegészítő védelemben részesülhessen.

I – Az alapügy tényállása, a jogi háttér és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

2. Az ügy alapjául, amelynek keretében előzetes döntéshozatal végett kérdéseket terjesztettek a Bíróság elé, az iraki állampolgár M. Elgafaji és N. Elgafaji Hollandiában benyújtott, ideiglenes tartózkodási engedély kiadása iránti kérelmének a Staatssecretaris van Justitie általi elutasítása szolgált.

3. A Staatssecretaris van Justitie, az alapügy alperese, a 2006. december 20-i elutasító határozatát azzal indokolta, hogy álláspontja szerint az alapügy felperesei nem bizonyították megfelelően, hogy a származási országukban súlyos és egyedi sérelem tényleges veszélyének lennének kitéve. Különösen a külföldiek jogállásáról szóló, 2000. évi

1 – Eredeti nyelv: francia.
2 – HL L 304., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 7. kötet, 96. o.

holland törvény (Vreemdelingenwet 2000, a továbbiakban: Vw 2000) 29. cikke (1) bekezdésének b) és d) pontjára, és az ezzel kapcsolatban kialakított értelmezésre támaszkodik.

4. A Vw 2000 29. cikke (1) bekezdésének b) és d) pontja értelmében:

„A 28. cikk szerinti ideiglenes tartózkodási engedély azon külföldi részére adható ki:

[…]

b) aki bizonyította, hogy alapos oka van feltételezni, hogy kitoloncolása esetén kínzás, vagy embertelen, illetve megalázó bánásmód vagy büntetés tényleges veszélyének lenne kitéve;

[…]

d) akinek a származási országába való visszatérés a [Staatssecretaris van Justitie] megítélése szerint az ottani általános helyzetre tekintettel méltánytalanul súlyos megterhelést jelentene.”

5. A külföldiekről szóló 2000. évi körlevél (Vreemdelingencirculaire 2000, a továbbiakban: 2000. évi körlevél) a 2006. december 20-án hatályos C1/4.3.1. pontja kimondja:

„A [Vw 2000] 29. cikke (1) bekezdésének b) pontja akkor teszi lehetővé a tartózkodási engedély kiadását, ha a külföldi megfelelően bizonyította, hogy alapos oka van feltételezni, hogy kitoloncolása esetén kínzás vagy embertelen, illetve megalázó bánásmód vagy büntetés tényleges veszélyének lenne kitéve”. E rendelkezés, amint azt a 2000. évi körlevél megállapítja, az EJEE azon 3. cikkén nyugszik, amely értelmében „[s]enkit sem lehet kínzásnak, vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni”. Így tehát, egy olyan országba való kitoloncolás, amelyben valaki az ilyen bánásmód tényleges veszélyének lenne kitéve, e cikkbe ütközik. Ha e tényleges veszély fennállását bizonyították, az illetékes holland hatóságok főszabály szerint menekültügyi ideiglenes tartózkodási engedélyt adnak ki.

6. A felperesek úgy vélik, hogy bizonyították a tényleges veszélyt, amelynek az Irakba történő kitoloncolásuk esetén ki lennének téve. Az érvelésük alátámasztása érdekében a sajátos ténybeli körülményeikre hivatkoznak. Ily módon arra hivatkoznak, hogy a síita eredetű M. Elgafaji hozzávetőleg két éven át a személyzetnek a „zöld zóna”

és a repülőtér közötti szállítását biztosító Janusian security brit szervezetnél biztonsági őrként dolgozott Bagdadban. Márpedig M. Elgafaji nagybátyját, aki ugyanezen szervezetnél dolgozott, fegyveresek vették célba, a halotti bizonyítvány annyit említ, hogy terrortámadás következtében lelte halálát. Néhány nappal rá M. Elgafaji és szunnita származású felesége, N. Elgafaji ajtajára fenyegető levelet tűztek, amely „halál a kollaboránsokra" feliratot tartalmazta. Ezen események következtében az Elgafaji házaspár menedékjog iránti kérelmet nyújtott be Hollandiában, ahol M. Elgafaji anyja, apja és lánytestvérei is élnek.

7. A Staatssecretaris van Justitie azonban úgy értékelte, hogy az alapügy felperesei által benyújtott dokumentumok, és különösen a hivatalos iratok hiánya nem elegendő annak bizonyításához, hogy a származási országukba való kitoloncolásuk esetén fenyegetettségnek lennének kitéve, ily módon a helyzetük nem tartozik a Vw 2000 29. cikke (1) bekezdése b) és d) pontjának hatálya alá.

8. A kérelmezők vitatták ezt a határozatot az irányelv 15. cikke c) pontjából – összefüggésben annak 2. cikke e) pontjával – eredő jogosultságra hivatkozva.

9. Az irányelv 2. cikkének e) pontja ugyanis a kiegészítő védelemre jogosult személyt a következőképpen határozza meg: „harmadik ország olyan állampolgára, illetve olyan hontalan személy, aki nem minősül menekültnek, de akivel kapcsolatban megalapozott okokból azt kell feltételezni, hogy származási országába, illetőleg hontalan személy esetében a korábbi szokásos tartózkodási helye szerinti országba való visszatérése esetén a 15. cikk szerinti súlyos sérelem elszenvedése tényleges veszélyének lenne kitéve […]".

10. A 15. cikk értelmében pedig „az alábbiak minősülnek súlyos sérelemnek:

a) halálbüntetés kiszabása vagy végrehajtása; vagy

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

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

11. A felperesek megjegyzik, hogy a Vw 2000 29. cikke (1) bekezdésének b) pontja kizárólag a 15. cikk b) pontjában meghatározott eseteket öleli fel, és csaknem szó szerint veszi át azokat. Tekintettel arra, hogy az említett 15. cikk c) pontjában meghatározott fenyegetettség különbözik az azt megelőző esetektől, és hogy az esetüket ezen rendelkezés felöleli, ennek alapján a menedékjog iránti kérelmük kedvező elbírálásban kellett volna, hogy részesüljön, de legalábbis kedvező elbírálásban részesülhetett volna.

12. A Staatssecretaris van Justitie ezt a jogalapot elutasítja. A Staatssecretaris van Justitie szerint a bizonyítási teher mindkét esetben azonos, legyen szó az irányelv 15. cikkének b) pontja értelmében vagy akár a 15. cikk c) pontja értelmében nyújtott védelemről. Ez a két rendelkezés, amint az alperes kihangsúlyozza, a Vw 2000 29. cikke (1) bekezdése b) pontjának mintájára, annak megfelelő bizonyítását követeli meg a menedékkérőktől, hogy a származási országukba való visszatérésük esetén súlyos és egyedi fenyegetettség veszélyének lennének kitéve. Ily módon, a Vw 2000 29. cikke (1) bekezdésének b) pontja keretében ennek bizonyítása hiányában nem lehet érvényesen az irányelv 15. cikkének azon c) pontjára hivatkozni, amely hasonló bizonyítékokat követel meg.

13. Ezen határozatot követően a felperesek keresetet nyújtottak be a Rechtbankhoz (Hollandia). Ez a bíróság az irányelv releváns rendelkezéseit másképpen értelmezte. A nemzeti bíróság különösen úgy véli, hogy az irányelv 15. cikkének b) pontja és a vitatott nemzeti rendelkezés által megkövetelt fenyegetettség egyéniesítésének magas foka az irányelv 15. cikkének a származási országban kialakult fegyveres konfliktushelyzetet figyelembe vevő c) pontja tekintetében kisebb mértékben megkövetelt. A súlyos és egyedi fenyegetettség fennállásának a kérelmezőt terhelő bizonyítása ily módon könnyebb lehet az irányelv 15. cikkének c) pontja, mint a 15. cikk b) pontjának alkalmazása keretében. Következésképpen a Rechtbank a 2006. december 20-án hozott, a kiegészítő védelem nyújtását elutasító határozatokat hatályon kívül helyezte, mivel az irányelv 15. cikkének c) pontja keretében megkövetelt bizonyítási terhet a 15. cikk b) pontjának– amelyet a Vw 2000 29. cikke (1) bekezdésének b) pontja átvesz – alkalmazása érdekében megkövetelt bizonyítási teherhez igazították. A holland igazságügyminiszternek ezen bíróság véleménye szerint meg kellett volna vizsgálnia, hogy a kérelmezőknek az irányelv 15. cikke c) pontjában meghatározott súlyos sérelem miatt a Vw 2000 29. cikke (1) bekezdésének d) pontja alapján nem adhatott volna-e ki ideiglenes tartózkodási engedélyt.

14. A kérdéseket előterjesztő bíróság, a Nederlandse Raad van State, amelyhez a jogvitában fellebbezést nyújtottak be, az irányelv vonatkozó rendelkezéseinek az alperes és az első fokon eljáró bíróság álláspontjain keresztül kifejtett értelmezését illetően nehézségekbe ütközött. Sőt, az irányelv 15. cikkének c) pontját 2006. december 20-án még nem ültették át a holland jogba, amikor M. Elgafaji és N. Elgafaji a kérelmüket benyújtották. Továbbá annak mérlegelése érdekében, hogy ilyen átültetésre szükség volt-e, a Raad van State az eljárást felfüggesztette, és előzetes döntéshozatal végett a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni az […] irányelv 15. cikkének c) pontját, hogy e rendelkezés kizárólag olyan helyzetben biztosít védelmet, amelyre az [EJEE] 3. cikke – az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlata szerinti értelmezésben – is alkalmazandó, vagy úgy, hogy az az [EJEE] 3. cikkéhez képest kiegészítő vagy másfajta védelmet biztosít?

2) Ha az irányelv 15. cikkének c) pontja az [EJEE] 3. cikkéhez képest kiegészítő vagy másfajta védelmet biztosít: ebben az esetben mely kritériumok alapján ítélhető meg, hogy a kiegészítő védelmi jogállásra való jogosultságára hivatkozó személy az irányelv 15. cikkének c) pontja értelmében – összefüggésben a 2. cikk e) pontjával – megkülönböztetés nélküli erőszak következtében súlyos és egyedi fenyegetettség tényleges veszélyének van-e kitéve?”

II – Jogi elemzés

15. A kérdéseket előterjesztő bíróság az első kérdésével lényegében arra keresi a választ, hogy a menedékkérők tekintetében a 15. cikk c) pontja kiegészítő védelmet vagy pedig egyszerűen az EJEE 3. cikkéből eredővel egyenértékű védelmet nyújt-e. A második kérdés a kiegészítő védelemben való részesítés feltételeinek meghatározására irányul.

16. Más szavakkal a Bíróságot arra kérik fel, hogy foglaljon állást az irányelv 15. cikkének c) pontja által biztosított védelemnek az EJEE 3. cikke által nyújtott védelemhez viszonyított terjedelméről. A felek észrevételei lényegében erre a kérdésre vonatkoznak. Mindenekelőtt azonban a 3. cikknek és az Emberi Jogok Európai Bírósága ebből következő ítélkezési gyakorlatának a tagállamok általi eltérő értelmezését bizonyítják. Ezek az ellentétek abban mutatkoznak meg, hogy még azon tagállamok közül is, amelyek úgy vélik, hogy az irányelv 15. cikkének c) pontja már az EJEE által nyújtott védelemhez képest nem nyújt kiegészítő védelmet, néhányan mégis úgy értékelik, hogy az egyezmény által biztosított védelem a Strasbourgi Bíróság ítélkezési gyakorlatára tekintettel azon esetekre is kiterjed, amelyeket más tagállamok ezzel szemben az irányelv hatálya alól kizárni igyekeznek, pontosan arra tekintettel, hogy az irányelv által nyújtott kiegészítő védelem nem haladja meg az EJEE értelmében nyújtható védelmet.

17. Az EJEE 3. cikkének terjedelmével kapcsolatos ezen véleménykülönbségek csak látszólag takarják el a vita lényegét, amely valójában a közösségi jog alapján a menedékkérő számára elismerendő védelem terjedelmére vonatkozik. Ily módon a menedékkérők számára a közösségi jog által nyújtott védelem tényleges jogi elemzését megelőzően a felek által előadott észrevételekre tekintettel hasznos lehet az előzetes döntéshozatal végett előterjesztett kérdések megválaszolása érdekében az EJEE 3. cikkének értelmezéséből és figyelembevételéből eredő vitára visszatérni.

A – *A kérdéseket előterjesztő bíróságnak adandó választ illetően az EJEE 3. cikkének terjedelmére és figyelembevételére vonatkozó megjegyzések*

18. Az EJEE 3. cikke és az irányelv 15. cikke hatályának összehasonlításán túl a Bíróságtól – elsősorban és lényegében – azt kérdezik, hogy az irányelv értelmében nyújtott védelem csakis azon helyzetekre vonatkozik-e, amelyekben az adott személy a sajátos vagy konkrét körülményei miatt az alapvető jogai különösen súlyos megsértésének áldozatává válhat, vagy pedig a szóban forgó védelem felöleli azon helyzeteket is, amelyekben az adott személy az általánosan eluralkodott megkülönböztetés nélküli erőszak miatt hasonló veszélynek lehet kitéve.

19. Meggyőződésem szerint az ezen kérdésre adandó válaszra nem lehet az EJEE 3. cikkéből következtetni, hanem elsősorban az irányelv 15. cikke c) pontjának szemszögéből kell azt keresni. A közösségi rendelkezések ugyanis – bármely rendelkezésről legyen is szó – független értelmezést kapnak, következésképpen nem változhatnak az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélkezési gyakorlatának fejlődése szerint, illetve attól nem függhetnek.

20. Másrészt hozzá kell tenni, hogy az egyezménynek a Strasbourgi Bíróság által történő értelmezése olyan dinamikus értelmezés, amely folyamatosan fejlődik. A dinamikus értelmezés szempontjából hangsúlyozandó, hogy az EJEE 3. cikke értelmezésének útja nem volt egyenes, és hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága jelenleg ezen cikknek szélesebb tartalmat, ennélfogva nagyobb terjedelmet tulajdonít.[3] Továbbá, ezen rendelkezés értelmezése fejlődik, következésképpen nem lehet állandó. Ezen feltételek mellett nem a közösségi bíróság feladata az egyezmény 3. cikke értelmezésének megállapítása.

21. Mindazonáltal nem hagyható figyelmen kívül az EJEE-nek a szóban forgó közösségi rendelkezések értelmezésében betöltött jelentősége. Az irányelv célja olyan, menedékhez való alapvető jog kialakítása, amely maguknak a tagállamoknak a közös alkotmányos hagyományain és az EJEE-n nyugvó általános közösségi jogelvekből ered, amint azokat egyébként a 2000. november 7-én Nizzában kihirdetett, az Európai Unió Alapjogi Chartája (HL C 364., 1. o.) is megfogalmazza.[4] Márpedig, amint már volt alkalmam egy korábbi ügyben kihangsúlyozni, „noha a Charta önmagában nem elegendő jogalap ahhoz, hogy a jogalanyokat személy szerint megillető jogokat keletkeztessen, amelyekre azok közvetlenül hivatkozhatnak, értelmezési szempontként mégsem marad hatástalan az EU 6. cikk (2) bekezdésében foglalt jogok védelmében tett intézkedések tekintetében. E vonatkozásban a Chartának kettős rendeltetése lehet. Először, megteremtheti egy olyan jog fennállásának vélelmét, amelynek létezését a tagállamok közös alkotmányos hagyományainak vagy az EJEE rendelkezéseinek kell megerősíteniük. Másodszor, ha valamely jog

3 – Lásd különösen az EJEB, 1991. október 30-i Vilvarajah és társai kontra Egyesült Királyság ítéletet, 37. § (13163/87., 13164/87., 13165/87., 13447/87. és 13448/87. sz. keresetlevelek), valamint a 2007. január 11-i Salah Sheekh kontra Hollandia ítéletet, 148. § (1948/04. sz. keresetlevél).

4 – Az irányelv (10) preambulumbekezdése nem mulasztja el ebben a vonatkozásban felidézni, hogy „[e]zen irányelv tiszteletben tartja az alapvető jogokat, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája által elismert alapelveket. Így biztosítani kívánja különösen az emberi méltóság, valamint a menedékkérők és az őket kísérő családtagjaik menedékhez való jogának teljes körű tiszteletben tartását”.

a közösségi jogrend által védett alapvető jognak tekintendő, a Charta különösen hasznos eszközt jelent e jog tartalmának, alkalmazási körének és hatályának meghatározásához” [5].

22. Ebben a vonatkozásban a közösségi ítélkezési gyakorlatban az EJEE két fő okból jelenik meg. Elsősorban azért, mert az egyes tagállamok által az egyezmény irányában tanúsított elkötelezettség nyilvánvalóvá teszi, hogy ezen jogok státusza megfelel a tagállamok közös értékeinek, akik tehát szükségszerűen ezek megőrzését és az Európai Unió keretébe való beillesztését kívánják. Továbbá, az alapvető jogoknak a közösségi jogrendben való védelme az alapvető jogok védelmét biztosító más európai rendszerek mellett párhuzamosan biztosított. Ez utóbbiak felölelik mind a nemzeti jogrendekben kialakított rendszereket, mind pedig az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény következtében kialakított rendszereket. Bizonyos, hogy ezen védelmi mechanizmusok mindegyike sajátos célokat tűz ki, és hogy ezek a mechanizmusok saját jogi intézkedések segítségével alakulnak ki, néha azonban ugyanazon ténybeli körülményekre alkalmazandók. Ebben az összefüggésben minden egyes fennálló védelmi rendszernek a függetlensége megőrzése mellett figyelemmel kell azt kísérnie, hogy a többi rendszer ugyanazon alapvető jogokat hogyan értelmezi és fejleszti, nem csupán a konfliktusok veszélyének minimumra csökkentése érdekében, hanem az alapvető jogok védelmét biztosító európai térség informális kialakításának folyamatában való részvétel érdekében is. Az ily módon kialakított európai térség nagyrészt az európai szintű fennálló különböző védelmi rendszerek eltérő mértékű egyedi hozzájárulásának eredménye.

23. Továbbá, jóllehet a Strasbourgi Bíróság ítélkezési gyakorlata a közösségi alapvető jogok értelmezésének nem kötelezően alkalmazandó forrása, ezen jogok tartalmának és az Európai Unió keretében való terjedelmének meghatározásában azonban kiindulópontot jelent. Sőt, az ilyen jellegű figyelembevétel elengedhetetlen annak biztosítása érdekében, hogy az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartásán alapuló Unió [6] hozzájárul ezen jogok védelmének az európai térségben való kiterjesztéséhez. E tekintetben teljesen természetes, hogy az Alapjogi Charta elismerve, hogy „[a]mennyiben […] olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményben biztosított jogoknak, akkor e jogok tartalmát és terjedelmét

5 – A C-305/05. sz., Ordre des barreaux francophones et germanophone és társai ügyben 2007. június 26-án hozott ítéletre (EBHT 2007., I-5305. o.) vonatkozó indítvány 48. pontja.

6 – Lásd az EUSz. 6. cikk (1) és (2) bekezdését.

azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az említett egyezményben szerepelnek” [7], hozzáfűzi, hogy „[e]z a rendelkezés nem akadályozza meg azt, hogy az Unió joga kiterjedtebb védelmet nyújtson” [8].

24. Mindezen okokra tekintettel meg kell jegyezni, hogy nem annyira annak megállapításáról van szó, hogy az irányelv által meghatározott kiegészítő védelem többé-kevésbé azonos-e az egyezmény alapján biztosított védelemmel, hanem inkább ennek közösségi tartalmának meghatározásáról; ez a cél azonban egyáltalán nem zárja ki az EJEE alkalmazásából következő ítélkezési gyakorlat figyelembevételét.

B – *Az irányelv 15. cikke c) pontjának értelmezése*

25. Az értelmezés nem könnyű feladat, és a vitáknak olyannyira nagy teret enged, hogy az értelmezés végeredményben művészetnek, írásmagyarázatnak tekinthető. Ritkán fordul elő azonban, hogy egy nagyrészt hasonló, közös érveken alapuló érvelés alapján az eredmény mégis ellentétes legyen, és ezáltal magához az értelmezés módszeréhez kelljen visszanyúlni.

1. Ellentétes értelmezés hasonló érvelés mellett

26. Szembeötlő, hogy az irányelv (25) és (26) preambulumbekezdését a felek felváltva alkalmazzák a 15. cikk c) pontjának egymással szöges ellentétben álló értelmezésének alátámasztása érdekében. Ily módon az egyik nézet szerint ezen preambulumbekezdésekből az következik, hogy a megkülönböztetés nélküli erőszak és a polgári személy életének vagy sértetlenségének fenyegetettsége közötti egyedi kapcsolat követelménye azt feltételezi, hogy a kérelmező bizonyítja, hogy egyedi ismérvek alapján érintett, míg a másik nézet szerint ezek a preambulumbekezdések a megkövetelt egyedi vonatkozás eltávolítására irányulnak. Ugyanakkor néhányan – és itt nem feltétlenül azokról van szó, akik azt az álláspontot képviselik, hogy az irányelv 15. cikkének c) pontja szempontjából megkövetelt egyedi vonatkozásnak gyengébbnek kell lennie, mint az EJEE 3. cikk alkalmazása tekintetében megköveteltnek – úgy vélik, hogy a 15. cikk c) pontja az EJEE 3. cikkéhez képest kiegészítő védelmet jelent, míg mások azt egyenértékűnek tekintik.

27. Ily módon a (25) preambulumbekezdés, amely értelmében „[…] [e] kritériumok [amelyek alapján a nemzetközi védelmet kérők kiegészítő védelemre jogosultként ismerhetők el] a tagállamok emberi jogi okmányok alapján fennálló nemzetközi kötelezettségein és a fennálló gyakorlatokon alapulnak”, a 15. cikk c) pontjának a két fő érvelésben lényegesen eltérő olvasata alapjául szolgál. Ebben az értelemben a holland kormány és az Egyesült Királyság ebből a preambulumbekezdésből arra következtet, hogy az irányelv 15. cikke és különösen annak c) pontja az EJEE 3. cikkét veszi át, amellyel

7 – A Charta 52. cikkének (3) bekezdése. Felidézendő még, hogy a Charta 18. cikke a menedékjoggal foglalkozik, és azt elismeri.

8 – Uo.

kapcsolatban az ítélkezési gyakorlat – ezen államok véleménye szerint – erős egyedi vonatkozást követel meg.[9] Legalábbis úgy értékelik ezen preambulumbekezdés értelmében, hogy a közösségi jogalkotó nem szándékozott a tagállamokra olyan jellegű új kötelezettségeket róni, amelyek a harmadik országok állampolgárainak szélesebb védelmet nyújtanak a menedékjog terén. Ezáltal minimalizálják vagy akár megkerülik a (25) preambulumbekezdésben a más nemzetközi és európai emberi jogi okmányokra, valamint a tagállamokban létező gyakorlatokra való hivatkozást. Az államok valóban igen eltérő védelmi rendszereket alakítottak ki, az egységesség hiánya azonban nem vezethet azok értelmező értékének kizárásához. Így az, hogy egyes államok a belső jogrendjükben az EJEE 3. cikke által biztosítottnál magasabb szintű védelmet írtak elő, nem hagyható figyelmen kívül.[10] A svéd kormány pontosan ebben az értelemben hivatkozik a (25) preambulumbekezdésben foglalt, a tagállamokban létező gyakorlatokra való utalásra annak érdekében, hogy ebből arra következtessen, hogy a 15. cikk c) pontjában meghatározott védelem tehát szükségszerűen kiegészíti a 15. cikk a) és b) pontjában meghatározott védelmet. Az EJEE és különösen annak 3. cikke által már biztosított védelemhez képest kiegészítő védelmet jelent, amelyet egyébként szó szerint vesz át az irányelv 15. cikkének b) pontja.

28. Továbbá, bár a felek a 15. cikk c) pontjának értelmezését alátámasztandó kölcsönösen hivatkoznak az irányelv (26) preambulumbekezdésére, amely értelmében „[v]alamely ország lakosságát vagy lakosságának bizonyos csoportját rendszeresen fenyegető veszélyek önmagukban általában nem keletkeztetnek olyan egyéni fenyegetettséget, amely súlyos sérelemnek minősülne”, ezen rendelkezés alapján mégis egymásnak ellentmondó értelmezésre jutnak. Ily módon a felek többsége szerint e preambulumbekezdés szükségszerűen megköveteli a menedékkérőtől az egyedi vonatkozás bizonyítását, az „általában” kifejezésre való utalással azt a főszabályt felállítva, hogy az a veszély, amelynek valamely ország lakossága vagy lakosságának bizonyos csoportja rendszeresen ki van téve, nem jelent egyedi fenyegetettséget. Következésképpen az irányelv nem szándékozik a 15. cikkének c) pontjában meghatározott megkülönböztetés nélküli erőszak helyzeteit lefedni. Ezen feltételek mellett a menedékkérőt csakis a saját ismérvei miatt érintő fenyegetettség bizonyítása esetén lehet indokolt kiegészítő védelemben részesíteni. Az Olasz Köztársaság ezzel szemben úgy véli, hogy az „általában” kifejezés azt feltételezi, hogy más körülmények között, azaz az „általánostól” eltérő kivételes esetekben a veszély, amelynek a lakosság vagy a lakosság bizonyos csoportja rendszeresen ki van téve, „egyedi fenyegetettség”-nek minősülhet. Ezt a gondolatmenetet folytatva, ezen értelmezés alapján a kivételes körülmények tehát az irányelv 15. cikkének c) pontja által lefedett körülmények.

29. Ily módon az irányelv megalkotása, aszerint hogy az Európai Közösségek Bizottságának eredeti javaslatát követve az egyedi

9 – Lásd az EJEB, fent hivatkozott Vilvarajah kontra Egyesült Királyság ítéletet, a fent hivatkozott Salah Sheek kontra Hollandia ítéletet és a 2008. február 28-i Saadi kontra Olaszország ítéletet (37201/06. sz. keresetlevél).

10 – Lásd különösen az UNHCR tanulmányát, *Asylum in the European Union. A study of the implementation of the Qualification directive*, 2007. november, www.unhcr.org.

fenyegetettség követelményének kifejezett bevezetése vagy a nemzeti védelmi rendszerek közül a legjobb átvételének szándéka mellett érvelnek, az egyik vagy a másik értelmezést ugyanúgy alátámaszthatja.

30. Végeredményben el kell ismerni, hogy maga az irányelv 15. cikke c) pontjának szövege a két értelmezési irány azonos súlyát eredményezi. Ez azonban nem gátolhatja meg a menedékhez való alapvető jog biztosításához megfelelő értelmezés felismerését.

2. Az értelmezés módszere

31. Bizonyosan el kell ismerni, hogy ilyen körülmények között az értelmező arra ítéltetett, hogy megkísérelje összebékíteni az első látásra összeegyeztethetetlent. Ezért ebben a munkában az érintett jogszabály elsődleges célja kell, hogy vezesse. Másképpen szólva olyan értelmezéshez kell jutnia, amely – elismerve mindenekelőtt, hogy a 15. cikk c) pontja lényegében véve a „megkülönböztetés nélküli erőszak" fogalmához kötődik – figyelembe kell, hogy vegye az egyedi fenyegetettség követelményét is. [11]

32. Ezért számomra úgy tűnik, hogy az az értelmezés, miszerint a 15. cikk c) pontja a megkülönböztetés nélküli erőszak bármely helyzetét lefedi, figyelmen kívül hagyná az értelmezés e kettős feltételét, ugyanúgy mint az az értelmezés, miszerint az „egyedi fenyegetettség" fogalma olyan fenyegetettségnek felel meg, amely egy személyt (vagy egy társadalmi csoportot, amelyhez tartozik) sajátos vagy konkrét ismérvei miatt érint, ellentétes lenne a 15. cikk c) pontjával, amely pontosan, sőt kifejezetten a megkülönböztetés nélküli erőszak helyzeteire alkalmazandó. [12] Ezen tényezőkre tekintettel következetlen lenne egyes tagállamokkal együtt úgy tekinteni, hogy a 15. cikk c) pontja a 15. cikk a) pontjához és a 15. cikk b) pontjához képest nem nyújt kiegészítő védelmet. Hogyan is lehetne úgy érteni, hogy a 15. cikk c) pontja csakis az a) és b) pontban meghatározott esetekre vonatkozó másodlagos védelemben való részesítés lehetőségének olyan helyzetekben való tisztázására szolgál, amelyekben megkülönböztetés nélküli erőszakról is szó van, ha az a) és b) pont általánosan, a megkülönböztetés nélküli erőszak ilyen összefüggésétől függetlenül alkalmazandó. Képtelenség lenne ugyanis olyan különös szabállyal rendelkezni, amely az általános szabály által nyújtott védelmet azáltal pontosítja, hogy ez azokban az esetekben is alkalmazandó, amelyekben a védelem még inkább elengedhetetlen.

33. Valójában a 15. cikk c) pontjának értelmezése azt feltételezi, amint már hangsúlyoztam, hogy az irányelv elsődleges céljához

11 – Egyes szerzők kritizálják a 15. cikk kétértelműségét, amelyben a megkülönböztetés nélküli erőszak fogalma számukra összeegyeztethetetlennek tűnik az egyedi fenyegetettség fogalmával; lásd különösen: McAdam, J., Complementary Protection in International Refugee Law, 70. o.

12 – Lásd még ebben az értelemben a Bizottság észrevételeit, aki azt fejti ki, hogy „[a] [15. cikk] b) pontjához képest a c) pont feltételének többletértéke azonban abban áll, hogy ez az [egyedi] vonatkozás nem azt feltételezi, hogy az erőszak olyan sajátos formáiról van szó, amelyek úgymond név szerint az érintett személy ellen irányulnak, hanem azt, hogy a körülmények összességéből a fenyegetettség egyéniesítésére lehet következtetni".

és a menedékhez való alapvető joghoz ragaszkodjunk. Az ezen irányelv által követett cél a nemzetközi védelem nyújtása olyan személy számára, aki olyan helyzetbe került, hogy a legalapvetőbb jogai (mint az élethez való jog, a kínzás elkerüléséhez való jog, stb.) közül valamely jog sérelmének elszenvedése veszélyezteti. Továbbá az irányelv által mind a menekült jogállás, mind a kiegészítő védelem elismerése tekintetében megállapított feltételt olyan intézkedésként kell érteni, amely lehetővé teszi ezen veszély és az alapvető jogok sérelmének bekövetkezése valószínűségének értékelését. Ennélfogva a kiegészítő védelem elismeréséhez megkövetelt egyedi vonatkozás jelentőségét és jellegét ebből a szempontból kell vizsgálni.

34. Az egyedi vonatkozás követelménye ugyanis azon vélelem felállításához vezet, miszerint a sajátos okok miatt vagy bizonyos csoporthoz való tartozása miatt érintett személy az alapvető jogai sérelmének elszenvedése különös veszélyének lenne kitéve. Ehhez hozzájárul, hogy a hátrányos megkülönböztetés, amely az egyéniesítéshez vagy a társadalmi csoporthoz való tartozáshoz természetszerűleg kapcsolódik, tehát annak velejárója, ezen alapvető jogok sérelmét súlyosbítja. Márpedig nehezen tagadható, hogy hasonló logika alapján fennállhatnak olyan körülmények, amelyek mellett az alapvető jogok súlyos megsértése bármiféle megkülönböztetés hiányában is bekövetkezhet. Ezen utóbbi eset a 15. cikk, és különösen a 15. cikk c) pontja által lefedni kívánt helyzetekre utal vissza, mégpedig: a megkülönböztetés nélküli erőszak helyzeteire, amelyek adott esetben olyannyira súlyosak, hogy minden, ezen erőszak körébe eső személy a sérthetetlensége vagy az élete elleni súlyos támadás veszélyének lehet kitéve. Ez a veszély, amennyiben azt mérni kell, valójában azon veszélyeztetettségnek felel meg, amelynek a menekült jogállásra vagy a 15. cikk a) és b) pontjának alkalmazására jogosultak ki vannak téve.

35. Ebből a szempontból az „egyedi” fenyegetettség feltétele teljesen indokolt. Ez a követelmény annak tisztázását szolgálja, hogy a megkülönböztetés nélküli erőszaknak olyannak kell lennie, hogy az szükségszerűen valószínű és komoly veszélyeztetettséget jelent a menedékkérő számára. Az egyedi veszély magas foka és az egyéni ismérvektől függő veszély közötti különbségtétel jelentősége egyértelmű. Ugyanis, még ha egy személy nem is a saját ismérvei miatt érintett, nem kevésbé érintett azonban egyedileg, amennyiben a megkülönböztetés nélküli erőszak lényegesen megemeli az élete vagy a sértetlensége, más szavakkal az alapvető jogai elleni súlyos támadás veszélyét.

36. A feltett második kérdés pontosabb és különösen a menedékkérőt terhelő bizonyítási teher szempontjából való megválaszolása érdekében meg kell jegyezni, hogy a megkövetelt egyedi vonatkozást illető bizonyítási teher bizonyosan kevésbé jelentős a 15. cikk c) pontja szerint érintett személy számára, mint a 15. cikk a) és b) pontja szempontjából. Mindenesetre a bizonyítási teher jelentősebb a megkülönböztetés nélküli erőszak bizonyítását illetően, amely erőszaknak (megkülönböztetés nélküli értelemben) általánosnak és olyan súlyosnak kell lennie, hogy megalapozza azt az erős vélelmet, hogy a szóban forgó személy annak célpont-

jában áll. Felidézendő ugyanis az irányelv (26) preambulumbekezdésének olvasata, miszerint ez az erőszak meghaladja ország lakosságát vagy lakosságának bizonyos csoportját rendszeresen fenyegető veszélyeket.

37. Ez a két aspektus valójában szorosan kapcsolódhat egymáshoz: a személy minél inkább egyedileg érintett (például egy bizonyos társadalmi csoporthoz való tartozása miatt), annál kevésbé szükséges annak bizonyítása, hogy az országában vagy annak bizonyos területén olyan súlyos megkülönböztetés nélküli erőszaknak van kitéve, hogy komoly a veszélye annak, hogy ennek személyes áldozatává válik. Ugyanígy, minél kevésbé tudja az adott személy az egyedi érintettséget bizonyítani, annál súlyosabbnak és megkülönböztetés nélkülinek kell lennie az erőszaknak ahhoz, hogy e személy a kért kiegészítő védelemben részesülhessen.

38. Végeredményben csakis ez az értelmezés teszi lehetővé az irányelv által kitűzött elsődleges cél megvalósítását. Minden más lehetőség indokolatlan megkülönböztetést keletkeztetne a menedékkérők között a számukra elismerhető védelmet illetően. Ez ahhoz a képtelen eredményhez vezetne, hogy minél inkább megkülönböztetés nélküli az erőszak, és következésképpen minél magasabb az élet vagy a sértetlenség elleni támadással veszélyeztetett személyek száma, annál kevésbé lenne jelentős a közösségi védelem. Amennyiben ugyanis az egyedi vonatkozást akként kell érteni, hogy az megköveteli, hogy a személy a saját ismérvei miatt legyen érintett, még az olyan súlyos megkülönböztetés nélküli erőszak körülményei között is, hogy egy adott területről származó személyeket egyénileg fenyegető veszély jelentősebb, mint a menekült jogállást kérőket fenyegető veszély, akkor csakis ez utóbbiak részesülnének védelemben, jóllehet olyan területről származnak, ahol az alapvető jogaik sérelme nem olyannyira súlyos, és ahol az erőszak nem olyannyira „megkülönböztetés nélküli". Más szavakkal, az irányelv alapján nyújtott védelem azon kérdésre adott választól függne, hogy a személyt az alapvető jogai tekintetében megkülönböztetik-e, vagy sem, de nem függne az ezen alapvető jogokat fenyegető veszély fokától. Ez azt jelentené, hogy a menekült jogállás egyetlen célja az egyes alapvető jogok tekintetében megkülönböztetett személyek védelme, de nem irányul ugyanezen alapvető jogok hasonló vagy akár súlyosabb megsértése áldozatainak védelmére, amennyiben ezek a jogsértések általánosak.

39. Végül felidézendő, hogy Emberi Jogok Európai Bíróságának legutóbbi ítélkezési gyakorlata [13], amely értelmében egy személy megkülönböztetés nélküli erőszak esetén nemzetközi védelemben részesülhet, amennyiben bizonyítja, hogy a sajátos ismérvei miatt egyedileg érintett, nem a kiegészítő védelemre vonatkozik, hanem a menekült jogállás elismerésére. Egyébként az említett bíróság által követett célkitűzés az EJEE 3. cikke alapján nyújtott védelemnek a kínzással vagy embertelen, illetve megalázó bánásmóddal fenyegetett személyekre való kiterjesztésében áll. Következésképpen a menedékkérők nemzetközi védelme korlátozásának szándéka nemcsak hogy ellentétesnek tűnik a Strasbourgi Bíróság ítélkezési gyakorlatával, hanem azon feltételek átülte-

13 – A fent hivatkozott Salah Sheekh kontra Hollandia ítélet, 148. §.

tése is nehéz lenne, amelyek valójában csakis a menekült jogállás elismerése iránti kérelmekre vonatkoznak, egyébként csakis az EJEE 3. cikkére vagy bizonyos esetekben a 2. cikkére tekintettel.

40. Mindezekre tekintettel az irányelv 15. cikkének c) pontját akként kell értelmezni, hogy az akkor biztosít kiegészítő védelmet, ha az érintett személy bizonyítja, hogy az élete vagy sértetlensége fenyegetettsége tényleges veszélyének van kitéve a nemzetközi vagy belső fegyveres konfliktushelyzetekben felmerülő megkülönböztetés nélküli, olyan súlyú erőszak következtében, amely szükségszerűen valószínű és komoly fenyegetettséget jelent e személyre nézve. A nemzeti bíróságok feladata annak vizsgálata, hogy ezen feltételek teljesülnek-e.

41. Ugyanakkor ez a bizonyítási teher szempontjából azt jelenti, hogy a fenyegetettség egyedi jellegét nem ugyanolyan mértékben kell bizonyítani az irányelv 15. cikkének c) pontja tekintetében, mint ugyanezen cikk a) és b) pontja tekintetében. Az erőszak súlyát azonban olyan mértékben egyértelműen kell bizonyítani, hogy a kiegészítő védelmet kérelmezőt fenyegető erőszak egyszerre megkülönböztetés nélküli és súlyos jellegét illetően ne maradjon semmi kétség.

III – Végkövetkeztetések

42. Mindezekre tekintettel az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következőképpen kell válaszolni:

„1) A harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2004. április 29-i 2004/83/EK tanácsi irányelv 15. cikkének c) pontját akként kell értelmezni, hogy az akkor biztosít kiegészítő védelmet, ha az érintett személy bizonyítja, hogy az élete vagy sértetlensége fenyegetettség tényleges

veszélyének van kitéve a nemzetközi vagy belső fegyveres konfliktushelyzetekben felmerülő megkülönböztetés nélküli, olyan súlyú erőszak következtében, amely szükségszerűen valószínű és komoly fenyegetettséget jelent e személyre nézve. A nemzeti bíróságok feladata annak vizsgálata, hogy ezen feltételek teljesülnek-e.

2) Ugyanakkor ez a bizonyítási teher szempontjából azt jelenti, hogy a fenyegetettség egyedi jellegét nem ugyanolyan mértékben kell bizonyítani az irányelv 15. cikkének c) pontja tekintetében, mint ugyanezen cikk a) és b) pontja tekintetében. Az erőszak súlyát azonban olyan mértékben egyértelműen kell bizonyítani, hogy a kiegészítő védelmet kérelmezőt fenyegető erőszak egyszerre megkülönböztetés nélküli és súlyos jellegét illetően ne maradjon semmi kétség."