

ĢENERĀLADVOKĀTA M. POJAREŠA MADURU [M. POIARES MADURO]
SECINĀJUMI,

sniegti 2008. gada 9. septembrī¹

1. Tiesvedība, kas ir lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu pamatā, dod Tiesai iespēju noteikt nosacījumus alternatīvai aizsardzībai, kas, pamatojoties uz bēgļa statusu, tiek piešķirta trešo valstu valstspiederīgajiem saskaņā ar 15. pantu Padomes 2004. gada 29. aprīļa Direktīvā 2004/83/EK par obligātiem standartiem, lai kvalificētu trešo valstu valstspiederīgos vai bezvalstniekus kā bēgļus vai kā personas, kam citādi nepieciešama starptautiska aizsardzība, šādu personu statusu un piešķirtās aizsardzības saturu² (turpmāk tekstā — “Direktīva”). Iesniedzējtiesas pieteikums ir formulēts tādā veidā, ka tā lūdz Kopienų tiesu veikt salīdzinošu pētījumu par Kopienų aizsardzības apjomu, salīdzinot ar Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas, kura tika parakstīta Romā 1950. gada 4. novembrī (turpmāk tekstā — “ECTK”), 3. pantā paredzēto aizsardzības apjomu. Šāds jautājums liek atgriezties pie attiecībām starp abām tiesību sistēmām, attiecībām, kas nav atstātas novārtā, izvirzot mērķi izveidot Eiropas aizsardzības telpu tādām pamattiesībām kā tiesības uz patvērumu. Vēl būtiskāks šajā lietā ir atklājies pamatjautājums — noteikt, kādai ir jābūt reāla riska, kam persona ir pakļauta, individualizācijas pakāpei, lai persona varētu

saņemt Direktīvā paredzēto alternatīvo aizsardzību.

I — Pamata prāvas fakti, atbilstošās tiesību normas un prejudiciālie jautājumi

2. Tiesvedība, kuras ietvaros Tiesai ir uzdoti prejudiciālie jautājumi, ir uzsākta pēc *Staatssecretaris van Justitie* (tieslietu valsts sekretārs) atteikuma piešķirt Elgafaji [*Elgafaji*] kungam un kundzei, Irākas pilsoņiem, pagaidu uzturēšanās atļauju Nīderlandē.

3. *Staatssecretaris van Justitie*, atbildētājs pamata lietā, savu 2006. gada 20. decembra lēmumu noraidīt pieteikumu pamatoja ar to, ka prasītāji pamata lietā nav pietiekami

1 — Oriģinālvaloda — franču.

2 — OV L 304, 12. lpp.

pierādījuši reāla riska, ka izcelsmes valstī viņi ir pakļauti smagam un individuālam kaitējumam, esamību. *Staatssecretaris van Justitie* pamatojas uz Nīderlandes 2000. gada Likuma par ārvalstnieku statusu (*Vreemdelingenwet* 2000; turpmāk tekstā — “Vw 2000”) 29. panta 1. punkta b) un d) apakšpunktu un sniegto likuma interpretāciju.

d) ja, pēc [*Staatssecretaris van Justitie*] domām, atgriešanās izcelsmes valstī tajā esošās vispārējās situācijas dēļ radītu īpašas grūtības.”

4. Saskaņā ar Vw 2000 29. panta 1. punkta b) un d) apakšpunktu:

5. 2000. gada Apkārtraksta ārvalstniekiem (*Vreemdelingencirculaire* 2000; turpmāk tekstā — “Apkārtraksts 2000”) redakcijā, kas bija spēkā 2006. gada 20. decembrī, C 1/4.3.1. punktā noteikts:

“28. pantā noteikto pagaidu uzturēšanās atļauju var izsniegt ārvalstniekam:

“[Vw 2000] 29. panta 1. punkta b) apakšpunkts ļauj izsniegt uzturēšanās atļauju, ja ārvalstnieks ir sniedzis pietiekamu pamatojumu tam, ka ir pamatots iemesls uzskatīt, ka viņa izraidīšanas gadījumā pastāv reāls risks, ka viņš tiks pakļauts spīdzināšanai vai necilvēciskai vai pazemojošai attieksmei vai sodiem”. Apkārtrakstā 2000 ir precizēts, ka šis noteikums ir atvasināts no ECTK 3. panta, saskaņā ar kuru “nevienu cilvēku nedrīkst spīdzināt vai cietsirdīgi vai pazemojoši ar viņu apieties vai sodīt”. Tādējādi personas izraidīšana uz valsti, kurā pastāv reāls risks, ka tā tiktu pakļauta šādai attieksmei, būtu minētā panta pārkāpums. Ja šāds reāls risks bija vai ir pietiekami pamatots, Nīderlandes kompetentās iestādes principā piešķir pagaidu uzturēšanās atļauju (patvērumu).

[..]

b) kurš ir pierādījis, ka pastāv pietiekams pamatojums tam, ka viņa izraidīšanas gadījumā ir reāls risks, ka viņš tiks pakļauts spīdzināšanai vai necilvēciskai vai pazemojošai attieksmei vai sodiem;

6. Prasītāji uzskata, ka ir pierādījuši reāla riska, kam viņi tiek pakļauti izraidīšanas uz Irāku gadījumā, esamību. Savu argumentu pamatojumam viņi atsauca uz faktiskiem apstākļiem, kam ir īpaša nozīme viņu gadījumā. Viņi arī izklāstīja, ka Elgafaji kungs, pēc

[..]

izcelsmes šīts, aptuveni divus gadus strādāja par drošības aģentu Bagdādē britu organizācijā *Janusian security*, kura apsargā personāla transportu starp “zaļo zonu” un lidostu. Elgafaji kunga tēvocis, kurš strādāja tajā pašā uzņēmumā, kļuva par milicijas uzbrukuma upuri, viņa miršanas apliecībā tika norādīts, ka nāve iestājusies teroristu uzbrukuma rezultātā. Dažas dienas vēlāk pie Elgafaji kunga un kundzes, viņa sunnītu izcelsmes laulātās, durvīm tika piestiprināta draudu vēstule, kurā bija rakstīts “nāvi kolaboracionistiem”. Nemot vērā šos notikumus, laulātie Elgafaji iesniedza patvēruma pieteikumu Nīderlandē, kur jau dzīvo Elgafaji kunga tēvs, māte un māsas.

7. *Staatssecretaris van Justitie* tomēr uzskatīja, ka ar prasītāju pamata lietā iesniegtiem dokumentiem un turklāt oficiālu dokumentu neesamību nepietiek, lai pierādītu draudu esamību izraidīšanas uz izcelsmes valsti gadījumā, kā dēļ viņu situācijā nav piemērojams Vw 2000 29. panta 1. punkta b) un d) apakšpunkts.

8. Prasītāji apstrīdēja šo lēmumu, atsaucoties uz Direktīvas 15. panta c) punkta, skatot to kopā ar 2. panta e) punktu, piemērošanu.

9. Direktīvas 2. panta e) punktā ir definēts, ka personas, kas ir tiesīgas uz alternatīvo aizsardzību, ir “trešās valsts valstspiederīgais vai bezvalstnieks, ko nevar kvalificēt kā bēgli, bet attiecībā uz kuru ir sniegts pietiekams pamatojums, lai uzskatītu, ka attiecīgā persona, ja tā atgrieztos savā izcelsmes valstī vai ja bezvalstnieks atgrieztos savas agrākās pastāvīgās dzīvesvietas valstī, tam draudētu reāls risks ciest būtisku kaitējumu, kā noteikts 15. pantā [...]”.

10. Saskaņā ar 15. pantu “smagu kaitējumu veido:

- a) nāves sods vai tā izpilde, vai
- b) pieteikuma iesniedzēja spīdzināšana vai necilvēcīga pazemojoša izturēšanās pret viņu, vai necilvēcīga vai pazemojoša sodīšana izcelsmes valstī, vai
- c) smagi un individuāli draudi civiliedzīvotāja dzīvībai vai veselībai plaši izplatītas vardarbības dēļ starptautisku vai iekšēju bruņotu konfliktu gadījumā”.

11. Prasītāji norāda, ka Vw 2000 29. panta 1. punkta b) apakšpunktā ir ietverts tikai 15. panta b) punktā norādītais gadījums, gandrīz burtiski pārņemot tā noteikumus. [Prasītāji] uzskata, ka, pamatojoties uz to, ka iepriekš minētajā 15. panta c) punktā norādītie draudi atšķiras no iepriekš minētajiem un ka uz viņiem attiecas minētais gadījums, atbildei uz patvēruma pieteikumu bija jābūt vai vismaz tā varēja būt viņiem labvēlīga.

12. *Staatssecretaris van Justitie* šo pamatu noraida. Pēc *Staatssecretaris van Justitie* domām, pierādīšanas pienākums ir vienāds neatkarīgi no tā, vai aizsardzība tiek piešķirta saskaņā ar Direktīvas 15. panta b) punktu vai saskaņā ar 15. panta c) punktu. Atbildētājs uzsver, ka abi šie panti, tāpat kā Vw 2000 29. panta 1. punkta b) apakšpunkts, nosaka patvēruma meklētājiem pienākumu pienācīgi pierādīt smaga un individuāla kaitējuma riska esamību, ja viņiem būtu jāatgriežas savā izcelsmes valstī. Turklāt, neiesniedzot šādus pierādījumus Vw 2000 29. panta 1. punkta b) apakšpunkta ietvaros, patvēruma meklētāji nevar pamatoti atsaukties uz Direktīvas 15. panta c) punktu, kurā tiek prasīti līdzīgi pierādījumi.

13. Pēc šī lēmuma prasītāji cēla prasību *Rechtbank* [Tiesa] (Nīderlande). Šī tiesa atbilstošos Direktīvas noteikumus interpretēja citādi. Valsts tiesa uzskata, ka Direktīvas

15. panta b) punktā un apstrīdētajā valsts tiesību normā prasītā augstā draudu individualizācijas pakāpe Direktīvas 15. panta c) punktā norādītajā gadījumā tiek prasīta mazākā mērā, jo tiek ņemts vērā, ka izcelsmes valstī ir bruņots konflikts. Šādi pierādījums par individuālu un smagu draudu esamību, kas gulstas uz prasītāju, varētu būt vieglāk iesniedzams, piemērojot Direktīvas 15. panta c) punktu nekā 15. panta b) punktu. Līdz ar to *Rechtbank* atcēla 2006. gada 20. decembra lēmumus par alternatīvas aizsardzības piešķiršanas noraidīšanu, jo Direktīvas 15. panta c) punktā prasītais pierādīšanas pienākums tika pielīdzināts tam, kas tiek prasīts, lai tiktu piemērots 15. panta b) punkts, kas ir pārņemts Vw 2000 29. panta 1. punkta b) apakšpunktā. Pēc šīs tiesas ieskatiem Nīderlandes tieslietu ministram bija jāizvērtē, vai ir pamats izsniegt prasītājiem pagaidu uzturēšanās atļauju saskaņā ar Vw 2000 29. panta 1. punkta d) apakšpunktu smagu kaitējumu dēļ, kuri ir norādīti Direktīvas 15. panta c) punktā.

14. Iesniedzējtiesa — *Nederlandse Raad van State* [Nīderlandes Valsts Padome] —, kas izskata lietu apelācijas instancē, piekrit atbildētāja un pirmās instances tiesas nostājā norādītajām grūtībām sniegt atbilstošo Direktīvas noteikumu interpretāciju. Turklāt 2006. gada 20. decembrī, kad Elgafaji kungs un kundze iesniedza pieteikumus, Direktīvas 15. panta c) punkts nav bijis transponēts Nīderlandes tiesībās. Lai varētu izvērtēt, vai šāda transponēšana ir bijusi nepieciešama, *Raad van State* nolēma apturēt tiesvedību un uzdot Tiesai šādus prejudiciālos jautājumus:

- “1) Vai Direktīvas [...] 15. panta c) punkts ir jāinterpretē tādējādi, ka šī tiesību norma paredz aizsardzību tikai tādā situācijā, uz kuru attiecas [ECTK] 3. pants, kā to ir interpretējusi Eiropas Cilvēktiesību tiesa, vai arī ka 15. panta c) punkts, salīdzinot ar [ECTK] 3. pantu, piedāvā papildu vai citu aizsardzību?
- 2) Ja Direktīvas 15. panta c) punkts, salīdzinot ar [ECTK] 3. pantu, piedāvā papildu vai citu aizsardzību — kādi šādā gadījumā ir kritēriji, lai noteiktu, vai persona, kura apgalvo, ka uz viņu attiecas alternatīvās aizsardzības statuss, patiešām ir pakļauta reālam smagu un individuālu draudu riskam plaši izplatītas vardarbības dēļ Direktīvas 15. panta c) punkta, skatīta kopā ar 2. panta e) punktu, izpratnē?”

16. Citiem vārdiem, Tiesai tiek lūgts lemt par aizsardzības, kas tiek piešķirta ar Direktīvas 15. panta c) punktu, apjomu, salīdzinot ar ECTK 3. panta piešķirto aizsardzības apjomu. Lietas dalībnieku apsvērumi galvenokārt attiecas uz šo jautājumu. Tomēr lietas dalībnieki vispirmām kārtām atzīst, ka 3. panta un no tā izrietošās Eiropas Cilvēktiesību tiesas judikatūras interpretācija dalībvalstu vidū atšķiras. Šīs pretrunas izpaužas tajā, ka pat to dalībvalstu vidū, kas uzskata, ka Direktīvas 15. panta c) punkts nesniedz papildu aizsardzību ECTK piešķirtajai aizsardzībai, dažas dalībvalstis tomēr uzskata, ka, ņemot vērā Strasbūras tiesas judikatūru, Konvencijas piešķirtā aizsardzība attiecas uz tādiem gadījumiem, kādus citas dalībvalstis savukārt sliecas izslēgt no Direktīvas piemērošanas jomas, precīzāk, uzskatot, ka Direktīvas piešķirto alternatīvo aizsardzību ierobežo aizsardzība, kuru var saņemt saskaņā ar ECTK.

II — Juridiskā analīze

15. Uzdodot pirmo jautājumu, iesniedzējtiesa būtībā jautā, vai 15. panta c) punkts piedāvā patvēruma meklētājiem papildu aizsardzību vai tādu pašu aizsardzību, kāda izriet no ECTK 3. panta. Otrā jautājuma mērķis ir noteikt kritērijus, kas ir alternatīvās aizsardzības piešķiršanas pamatā.

17. Šādas domstarpības par ECTK 3. panta piemērojamību neapslēpj patieso strīda iemeslu, kas faktiski ir par aizsardzības, kas, pamatojoties uz Kopienas tiesībām, ir jāpiešķir patvēruma meklētājam, apjomu. Pirms veikt aizsardzības, ko Kopienas tiesības piešķir patvēruma meklētājiem, kā tādas juridisko analīzi, domāju, ka, ņemot vērā lietas dalībnieku sniegtos apsvērumus, lai atbildētu uz uzdotajiem prejudiciālajiem jautājumiem, ir lietderīgi atgriezties pie domstarpībām, kas izriet no ECTK 3. panta interpretācijas un ievērošanas.

A — *Precizējumi par ECTK 3. panta piemērojamību, kā arī ievērošanu iesniedzējtiesai sniedzamās atbildes ietvaros*

18. Papildus lūgumam salīdzināt ECTK 3. panta un Direktīvas 15. panta savstarpējās piemērošanas jomas Tiesai pamatā un būtībā tiek jautāts, vai saskaņā ar Direktīvu piešķirtā aizsardzība attiecas tikai uz situācijām, kad persona var būt īpaši smagu tās pamattiesību pārkāpumu upuris, kas ir atkarīgs no šīs personas īpašiem un specifiskiem apstākļiem, vai minētā aizsardzība attiecas arī uz situācijām, kad persona var tikt pakļauta līdzīgam riskam plaši izplatītas vardarbības vispārēja konteksta dēļ?

19. Esmu pārliecināts, ka atbilde uz šo jautājumu neizriet no ECTK 3. panta, bet tā pamatā ir jāmeklē Direktīvas 15. panta c) punkta ietvaros. Kopienų tiesībām neatkarīgi no konkrētā noteikuma tiek sniegta patstāvīga interpretācija, kas līdz ar to nevar mainīties saskaņā ar un/vai atkarībā no Eiropas Cilvēktiesību tiesas judikatūras attīstības.

20. Turklāt jāpiebilst, ka Strasbūras tiesas ECTK interpretācija ir dinamiska un progres-

sējoša interpretācija. Attiecībā uz interpretācijas dinamismu ir jānorāda, ka ECTK 3. panta interpretācija nav bijusi lineāra un ka tagad Eiropas Cilvēktiesību tiesa šim pantam piešķir plašāku saturu un tādā arī plašāku piemērojamību³. Turklāt šī noteikuma interpretācija ir progresējusi un līdz ar to tai nav jābūt nemainīgai. Šādā kontekstā Kopienų tiesai nav jāsniedz interpretācija, kas pamatotos uz Konvencijas 3. pantu.

21. Tomēr nevar neņemt vērā nozīmi, kāda var būt ECTK, interpretējot mūs interesējošās Kopienų tiesību normas. Direktīvas mērķis ir attīstīt pamattiesības uz patvērumu, kas izriet no Kopienų tiesību vispārējiem principiem, kuri paši izriet no dalībvalstīm kopīgām konstitucionālām tradīcijām un no ECTK un kuri turklāt ir pārņemti Eiropas Savienības Pamattiesību hartā, kura tika pasludināta Nicā 2000. gada 7. novembrī (OV C 364, 1. lpp.)⁴. Tomēr, kā es norādīju iepriekšējā lietā, "lai gan minētā harta pati par sevi nav pietiekams juridisks pamats, lai personām rastos tiesības, uz kurām tās varētu tieši atsaukties, tai tomēr

3 — Skat. it īpaši Eiropas Cilvēktiesību tiesas 1991. gada 30. oktobra spriedumu apvienotajās lietās *Vilvarajah* u.c. pret Apvienoto Karalisti (Prasības Nr. 13163/87; 13164/87; 13165/87; 13447/87; 13448/87, 37. punkts), kā arī 2007. gada 11. janvāra spriedumu lietā *Salah Sheekh* pret Nīderlandi (Prasība Nr. 1948/04, 148. punkts).

4 — Šajā sakarā Direktīvas desmitajā apsvērumā ir norādīts, ka "ši direktīva respektē pamattiesības un ievēro principus, kas jo īpaši atzīti Eiropas Savienības Pamattiesību hartā. Šī direktīva jo īpaši cenšas nodrošināt, ka pilnībā tiek respektēta cilvēka cieņa un patvēruma pieteikuma iesniedzēja un viņu pavadošo ģimenes locekļu tiesības uz patvērumu".

ir zināma nozīme kā ES līguma 6. panta 2. punktā minēto tiesību aizsardzības instrumentu interpretācijas kritērijam. Raugoties no šāda viedokļa, šai hartai varētu būt divkārtša funkcija. Pirmkārt, tā var radīt prezumpciju, ka pastāv tiesības, kuru esamība būtu jāapstiprina vai nu ar dalībvalstīm kopīgām konstitucionālām tradīcijām, vai ar ECTK tiesību normām. Otrkārt, ja tiesības tiek atzītas par pamattiesībām, kuras aizsargā Kopienas tiesību sistēma, harta ir īpaši noderīgs dokuments, lai noteiktu šo tiesību saturu, piemērošanas jomu un nozīmi, kas tām ir jāpiešķir”⁵.

menti, bet reizēm tie tomēr ir piemērojami vieniem un tiem pašiem faktiskajiem apstākļiem. Šādā kontekstā ir būtiski katras pastāvošas aizsardzības sistēmas ietvaros, saglabājot tās neatkarību, nodrošināt izpratni par to, kā citās sistēmās tiek interpretētas un attīstītas vienas un tās pašas pamattiesības, lai ne tikai samazinātu konfliktu iespējamību, bet arī iesaistītos Eiropas pamattiesību aizsardzības telpas veidošanas neformālā procesā. Šādi izveidota Eiropas telpa lielākoties būs dažādu Eiropas limenī pastāvošu aizsardzības sistēmas individuālu ieguldījumu rezultāts.

22. Šajā sakarā ECTK ir pārņemta Kopienas judikatūrā divu galveno iesmelu dēļ. Pirmkārt, tāpēc, ka saistības, kuras katra dalībvalsts uzņēmās līdz ar Konvenciju, pierāda, ka šādas tiesības atbilst vērtībām, kuras ir kopīgas dalībvalstīm, kuras noteikti vēlas tās saglabāt un pārņemt Eiropas Savienības kontekstā. Otrkārt, pamattiesību aizsardzība Kopienas tiesību sistēmā pastāv paralēli citām Eiropas pamattiesību aizsardzības sistēmām. Pēdējās ietver gan sistēmas, kuras ir izveidotas valsts tiesību sistēmās, gan arī tās, kas izriet no Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas. Nav šaubu par to, ka katram no šiem aizsardzības mehānismiem ir izvirzīti specifiski mērķi, un šo mehānismu pamatā ir tiem piemēroti juridiski instru-

23. Lai arī Strasbūras tiesas judikatūra nav obligāts Kopienas pamattiesību interpretācijas avots, tā tomēr ir sākuma punkts, lai noteiktu šādu tiesību saturu un piemērojamību Eiropas Savienībā. Turklāt tas ir jāņem vērā, lai garantētu, ka Savienība, kas pamatojas uz cilvēktiesību un pamatbrīvību ievērošanas principu⁶, veicinātu šādu tiesību aizsardzības paplašināšanu Eiropas telpā. Šajā sakarā ir pilnīgi dabiski, ka Pamattiesību hartā norāde, ka — “ciktāl Hartā ir ietvertas tiesības, kuras atbilst Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijā garantētajām tiesībām, šo tiesību nozīme un apjoms

5 — Secinājumu lietā C-305/05 *Ordre des barreaux francophones et germanophone* u.c. (2007. gada 26. jūnija spriedums, Krājums, I-5305. lpp.) 48. punkts.

6 — Skat. LES 6. panta 1. un 2. punktu.

ir tādi pat kā minētajā Konvencijā noteiktajām tiesībām”⁷, — ir papildināta ar to, ka “šis noteikums netraucē Eiropas Savienības likumos paredzēt plašāku aizsardzību”⁸.

24. Visu šo iemeslu dēļ ir būtiski precizēt, ka ne tik lielā mērā jānosaka, vai Direktīvā paredzētā alternatīvā aizsardzība ir vairāk vai mazāk vienāda ar aizsardzību, kura tiek piešķirta, pamatojoties uz ECTK, cik ir jādefinē šādas aizsardzības saturs Kopienā, un šāds mērķis nekādi neizslēdz, ka tiek ņemta vērā judikatūra, kas izriet no ECTK piemērošanas.

B — *Direktīvas 15. panta c) punkta interpretācija*

25. Interpretēt nav viegli, interpretācija prasa ļoti plašu domu apmaiņu līdz pat tam, ka principā tā tiek uzskatīta par mākslu — hermeneitiku. Tomēr reti kad, pamatojoties uz ļoti līdzīgu argumentāciju, kas pamatojas uz kopīgiem argumentiem, interpretācijas rezultāts ir pretējs, un līdz ar to ir jāatgriežas pie pašas interpretācijas metodoloģijas.

7 — [Pamattiesību] hartas 52. panta 3. punkts. Jānorāda arī, ka hartas 18. pants ir veltīts patvēruma tiesībām un tās apstiprina.

8 — Turpat.

1) Uz līdzīgiem argumentiem balstīta pretēja interpretācija

26. Pārsteidzoši, ka lietas dalībnieki pamišus ir izmantojuši Direktīvas divdesmit piekto un divdesmit sesto apsvērumu, lai pamatotu diametrāli pretēju 15. panta c) punkta interpretāciju. Šādi, pēc viena virziena piekritēju domām, no šiem apsvērumiem izrietēja, ka prasība pēc individuālas saiknes esamības starp plaši izplatītu vardarbību un draudiem civiliedzīvotāju dzīvībai vai veselībai paredz, ka pieteicējam ir jāpierāda, ka viņu tas skar tikai viņam raksturīgu īpašību dēļ, kamēr, pēc otra virziena piekritēju domām, šo apsvērumu mērķis ir atcelt prasīto individuālo saikni. Turklāt daži, un nebūt ne vienīgi tie, kuri uzskata, ka Direktīvas 15. panta c) punktā prasītai individuālai saiknei ir jābūt vājākai nekā tai, kas ir prasīta, lai piemērotu ECTK 3. pantu, uzskata, ka 15. panta c) punktā ir ietverta papildu aizsardzība tai, kāda ir noteikta ar ECTK 3. pantu, kamēr otri to uzskata par līdzvērtīgu.

27. Šādi divdesmit piektais apsvērums, saskaņā ar kuru “[...] kritērijiem [uz kuru pamata personas, kas iesniedz starptautiskas aizsardzības pieteikumu, ir jāatzīst par tiesīgām saņemt alternatīvo aizsardzību] jāizriet no starptautiskām saistībām saskaņā ar cilvēktiesību dokumentiem un dalībvalstīs pastāvošās prakses”, tiek izmantots, lai atbalstītu vienu 15. panta c) punkta interpretāciju, kas ievērojami mainās abu pamatargumentu ietvaros. Šajā sakarā Nīderlandes un Apvienotās Karalistes valdības no šī apsvēruma secina, ka Direktīvas 15. pants un it īpaši šī panta c) punkts ir atvasināts no ECTK

3. panta, kura judikatūra, pēc šo valstu domām, apliecina ciešas individuālas saiknes prasības esamību⁹. Viņi uzskata, ka saskaņā ar šo apsvērumu Kopienu likumdevējs vismaz nav vēlējies noteikt dalībvalstīm jaunus pienākumus piešķirt plašāku aizsardzību trešo valstu valstspiederīgajiem patvēruma tiesību jomā. Tāpat šīs valstis pat izvairās no divdesmit piektajā apsvērumā minētās atsaucē uz citiem starptautiskiem un Eiropas cilvēktiesību aizsardzības dokumentiem, kā arī dalībvalstis pastāvošo praksi. Valstis, protams, ir pieņēmušas ļoti dažādas aizsardzības sistēmas, tomēr vienotības neesamības dēļ nedrīkst atstāt bez ievēribas to interpretatīvo nozīmi. Nevar neņemt vērā arī to, ka vairākas valstis iekšējā tiesību sistēmā ir paredzējušas lielāku aizsardzību nekā to, kāda ir piešķirta saskaņā ar ECTK 3. pantu¹⁰. Šajā sakarā Zviedrijas valdība tieši uzsver, ka divdesmit piektajā apsvērumā ir atsaucē uz dalībvalstis pastāvošo praksi, lai no tā secinātu, ka 15. panta c) punktā norādītā aizsardzība noteikti papildina 15. panta a) un b) punktā paredzēto aizsardzību. Tā ir papildu aizsardzība tai, kas jau ir garantēta ECTK un it īpaši tās 3. pantā, kas turklāt ir burtiski pārņemts Direktīvas 15. panta b) punktā.

tīvas divdesmit sesto apsvērumu, saskaņā ar kuru “risks, kādam vispārīgi pakļauti valsts iedzīvotāji vai valsts iedzīvotāju daļa, parasti pats par sevi nerada individuālus draudus, kas būtu kvalificējami kā būtisks kaitējums”, tie tomēr nonāk pie pretējas šī noteikuma interpretācijas. Lielākā daļa lietas dalībnieku uzskata, ka ar atsauci uz vārdu “parasti” šajā apsvērumā ir izvirzīts princips, ka risks, kādam vispārīgi ir pakļauti valsts iedzīvotāji vai valsts iedzīvotāju daļa, nerada individuālus draudus, un šādi šis apsvēruma noteikti nosaka pienākumu patvēruma meklētājam pierādīt individuālas saiknes esamību. Līdz ar to Direktīva nepretendē aptvert izplatītas vardarbības, kas norādīta šī teksta 15. panta c) punktā, situācijas. Šādos apstākļos tikai tad, ja tiek pierādīts, ka draudi skar patvēruma meklētāju tikai viņam raksturīgu īpašību dēļ, var būt pamatota alternatīvās aizsardzības piešķiršana. Savukārt Itālijas Republika pieļauj, ka vārds “parasti” nozīmē to, ka citos apstākļos, t.i., izņēmuma apstākļos, kas nav “parasti” apstākļi, risks, kādam vispārīgi pakļauti valsts iedzīvotāji vai valsts iedzīvotāju daļa, var tikt uzskatīts par “individuāliem draudiem”. Var turpināt, ka saskaņā ar šādu interpretāciju izņēmuma apstākļi ir Direktīvas 15. panta c) punktā minētie apstākļi.

28. Tāpat, lai arī lietas dalībnieki gan viena, gan otra virziena 15. panta c) punkta interpretācijas pamatojumam atsaucas uz Direk-

9 — Skat. iepriekš minēto Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedumu lietā *Vilvarajah* u.c. pret Apvienoto Karalisti, iepriekš minēto spriedumu lietā *Salah Sheekh* pret Nīderlandi un 2008. gada 28. februāra spriedumu lietā *Saadi* pret Itāliju (Prasība Nr. 37201/06).

10 — Skat. it īpaši UNHCR [Apvienoto Nāciju Bēgļu aģentūras] pētījumu *Asylum in the European Union. A study of the implementation of the Qualification directive*, 2007. gada novembris, www.unhcr.org.

29. Tādā pašā veidā Direktīvas pirmsākums var tikt izmantots par atbalstu vienai vai otrai interpretācijai atkarībā no tā, vai tiek uzsvērts, ka atbilstoši Eiropas Kopienų Komisijas sākotnējam priekšlikumam ir iekļauta skaidra pēc individuālu draudu esamības

prasība vai arī tiek uzsvērta vēlme pārņemt labāko no valsts aizsardzības sistēmām.

30. Galu galā jāatzīst, ka pats Direktīvas 15. panta c) punkta teksts abus interpretācijas virzienus nostāda līdzvērtīgā situācijā. Spēku līdzvērtība tomēr netraucē noteikt, kura interpretācija ir piemērota, lai garantētu pamattiesības uz patvērumu.

2) Interpretācijas metodoloģija

31. Protams, ir jāatzīst, ka šādā kontekstā interpretētājam ir jāņem vērā samierināt to, kas sākotnēji šķiet nesamierināms. To darot, viņam ir jāvadās no attiecīgā tiesību akta primārā mērķa. Citiem vārdiem, viņam ir jānonāk pie interpretācijas, kurā, atzīstot, ka 15. panta c) punkts vispirms pēc savas būtības ir nesaraucjami saistīts ar jēdzienu “plaši izplatīta vardarbība”, ir jāņem vērā arī prasība pēc individuālu draudu esamības¹¹.

32. Šajā sakarā uzskatu, ka interpretācija, saskaņā ar kuru 15. panta c) punkts attiektos uz ikvienu plaši izplatītas vardarbības situāciju, atstātu bez ievēribas šo divkārtšo interpretatīvo nosacījumu, tāpat kā interpretācija, saskaņā ar kuru jēdziens “individuāli draudi” atbilstu draudiem, kas skar personu (vai sociālo grupu, kurai tā pieder) tai raksturīgu vai specifisku apstākļu dēļ, būtu pretrunā 15. panta c) apakšpunktam, kurš precīzi un pat noteikti ir piemērojams plaši izplatītas vardarbības situācijām¹². Ievērojot šos apstākļus, būtu neloģiski piekrist dažām dalībvalstīm, ka 15. panta c) punkts nepiešķir papildu aizsardzību tai, kāda ir paredzēta 15. panta a) punktā un 15. panta b) punktā. Kā saprast to, ka 15. panta c) punkts tikai precizējot iespēju saņemt alternatīvo aizsardzību a) un b) punktos definētajos gadījumos, situācijās, kad pastāv arī plaši izplatīta vardarbība, ja a) un b) punkti ir piemērojami vispārīgi un neatkarīgi no plaši izplatītas vardarbības konteksta. Būtu absurdi ieviest speciālu noteikumu, kas precizē ar vispārēju noteikumu piešķirtu aizsardzību, norādot, ka tas ir piemērojams arī tādos gadījumos, kad aizsardzība ir vēl vajadzīgāka.

33. Faktiski, kā jau tika norādīts, 15. panta c) punkta interpretācija ir saistīta ar Direktīvas

11 — Daži autori sūdzas par 15. panta neviennozīmīgumu, jo tā ietvaros plaši izplatītas vardarbības jēdziens viņiem šķiet nesamierināms ar individuālu draudu jēdzienu, it īpaši skat.: McAdam, J., *Complementary Protection in International Refugee Law*, 70. lpp.

12 — Šajā sakarā skat. arī Komisijas apsvērumus, kuros ir norādīts, ka “15. panta c) punkta nosacījuma pievienotā vērtība, salīdzinot ar [15. panta] b) punkta pievienoto vērtību, ir tajā, ka šādas [individuālas] saiknes esamība neparedz, ka pret attiecīgo personu tiek vērsti, tā sakot, specifiski vardarbības veidi, bet paredz, ka secinājumus par draudu personalizāciju var izdarīt no apstākļu kopuma”.

un pamattiesību uz patvērumu primāro mērķi. Šī noteikuma mērķis ir piešķirt starptautisku aizsardzību personai, kura atrodas situācijā, kad pastāv risks, ka var tikt pārkāpta viena vai vairākas viņas pamattiesības (tiesības uz dzīvību, tiesības netikt spīdzinātam...). Līdz ar to ar Direktīvu ieviestais kritērijs kā bēgļu statusa, tā arī alternatīvas aizsardzības saņemšanai ir jāuztver kā instruments, kas ļauj novērtēt šāda riska un pamattiesību kaitējuma iestāšanās varbūtību. Līdz ar to alternatīvas aizsardzības saņemšanai prasītās individuālās saiknes nozīme un veids ir jāizvērtē no šāda skatpunkta.

34. Prasība par individuālas saiknes esamību sliecas izvirzīt pieņēmumu, saskaņā ar kuru personai, kas tiek apdraudēta viņai raksturīgu specifisku iemeslu dēļ vai tāpēc, ka viņa pieder kādai grupai, pastāv īpašs risks, ka viņas pamattiesības var tikt pārkāptas. Turklāt diskriminācija, kas pēc savas būtības ir saistīta ar šo individualizāciju vai piederību sociālai grupai un līdz ar to ir tai raksturīga, pamattiesību pārkāpumu padara smagāku. Nevar noliegt, ka, piemērojot līdzīgu loģiku, var būt apstākļi, kuros būtisks pamattiesību pārkāpums var notikt pat bez jebkādas diskriminācijas. Pēdējais gadījums attiecas uz situācijām, kuras aptver 15. panta un it īpaši 15. panta c) punkts, proti: plaši izplatītas vardarbības situācijas, kuras ir tik smagas, ka konkrētā gadījumā visiem šādas vardarbības zonā esošiem individiem pastāv smaga veselības vai dzīvības kaitējuma risks. Šāds risks, ja tas ir jāizmēra, faktiski atbilst riskam, kas radies

personām, kuras var pretendēt uz bēgļa statusu vai 15. panta a) vai b) punkta piemērošanu.

35. No šāda skatpunkta nosacījums par "individuālu" draudu esamību ir attaisnojams. Šāda prasība kalpo tam, lai pierādītu, ka plaši izplatīta vardarbība ir tāda, kas noteikti rada ticamus un nopietnus draudus patvēruma meklētājam. Ir būtiski nodalīt augstas pakāpes individuālu risku un risku, kas pastāv individuālu īpašību dēļ. Lai arī persona netiek apdraudēta tai raksturīgu īpašību dēļ, to tik un tā, būtiski pieaugot plaši izplatītai vardarbībai, var individuāli skart smaga kaitējuma dzīvībai vai veselībai — citiem vārdiem, kaitējuma pamattiesībām — risks.

36. Lai konkrētāk atbildētu uz otro uzdoto jautājumu un it īpaši, izvērtējot pierādīšanas pienākumu, kas gulstas uz patvēruma meklētāju, ir jānorāda, ka pierādīšanas pienākums attiecībā uz prasītās individuālās saiknes esamību individam, uz kuru attiecas 15. panta c) punkts, noteikti nav tik būtisks, kā vadoties no 15. panta a) un b) punkta. Tomēr būtiskāks ir plaši izplatītas vardarbības pierādīšanas pienākums attiecībā uz vardarbību, kam ir jābūt vispārīgai (proti, kas nav diskriminējoša) un kura ir tik smaga, ka rada pamatotu pieņēmumu, ka tā var skart attie-

cīgo personu. Faktiski ir jāatceras Direktīvas divdesmit sestais apsvērums, ka šāda vardarbība pārsniedz risku, kādam vispārīgi pakļauti valsts iedzīvotāji vai valsts iedzīvotāju daļa.

37. Abi šie aspekti faktiski var būt cieši saistīti: jo vairāk persona tiek individuāli skarta (piemēram, piederības noteiktai sociālai grupai dēļ), jo mazāk būs jāpierāda, ka viņa saskaras ar tik smagu plaši izplatītu vardarbību savā valstī vai kādā tās daļā, ka pastāv nopietns risks, ka tā personiski var kļūt par šādas vardarbības upuri. Tādā pašā veidā, jo mazāk persona spēj pierādīt, ka viņa tiek individuāli skarta, jo smagākai un visaptverošai ir jābūt vardarbībai, lai viņa varētu saņemt lūgto alternatīvo aizsardzību.

38. Galu galā tikai šāda interpretācija ļauj sasniegt Direktīvas izvirzīto primāro mērķi. Visas pārējās izvēles radītu nepamatotu diskrimināciju patvēruma meklētāju starpā attiecībā uz aizsardzību, kuru viņi varētu saņemt. Tiktu sasniegts absurds rezultāts — jo plašāk izplatīta būtu vardarbība un līdz ar to, jo vairāk būtu to personu, kam var draudēt dzīvības vai veselības kaitējums, jo mazsvarīgāka būtu Kopienų aizsardzība. Ja individuālās saiknes esamība būtu jāsaprot tādējādi, ka tiek prasīts, lai persona tiek apdraudēta tai raksturīgo īpašību dēļ, pat plaši izplatītas vardarbības apstākļos, kas ir tik smaga, ka no

attiecīgās teritorijas nākušām personām individuālais risks būtu lielāks, nekā risks, kas radies personām, kuras lūdz piešķirt bēgļa statusu, tad tikai pēdējās saņemtu aizsardzību, lai arī viņas nāktu no teritorijas, kur viņu pamattiesību pārkāpums nav tik būtisks vai vardarbība nav tik “plaši izplatīta”. Citiem vārdiem, uz Direktīvas pamata piešķirtā aizsardzība būtu atkarīga no tā, vai attiecīgā persona ir diskriminēta, ņemot vērā viņas pamattiesības, bet nebūtu atkarīga no kaitējuma šīm pamattiesībām pakāpes. Tas būtu tāpat kā teikt, ka bēgļa statusa vienīgais mērķis ir aizsargāt personas, kuras ir diskriminētas attiecībā uz dažām pamattiesībām, tomēr tā mērķis nav aizsargāt citas personas, kas ir līdzīgu, pat smagāku šo pašu pamattiesību pārkāpumu upuri, ja šie pārkāpumi ir vispārīgi.

39. Visbeidzot ir jānorāda, ka jaunākā Eiropas Cilvēktiesību tiesas judikatūra¹³, no kuras izriet, ka persona plaši izplatītas vardarbības ietvaros var saņemt starptautisku aizsardzību tad, ja tomēr pierāda, ka tā viņu skar individuāli specifisku īpašību dēļ, attiecas uz bēgļa statusa piešķiršanu, nevis alternatīvo aizsardzību. Turklāt minētās Tiesas mērķis ir paplašināt saskaņā ar ECTK 3. pantu piešķirto aizsardzību, attiecinot to uz personām, kurām draud spīdzināšana vai necilvēcīga un pazeļmojoša izturēšanās. Līdz ar to patvēruma meklētāju starptautiskās aizsardzības ierobežošana būtu ne tikai pretēja Strasbūras tiesas

13 — Iepriekš minētais spriedums lietā *Salah Sheekh* pret Nīderlandi, 148. punkts.

judikatūrai, bet būtu arī grūti transponēt nosacījumus, kas faktiski ir piemērojami tikai pieteikumiem par bēgļa statusa piešķiršanu, ECTK 3. panta un reizēm 2. panta ietvaros.

personai. Valsts tiesām ir jāpārlicinās par šādu nosacījumu izpildi.

40. Noslēgumā, Direktīvas 15. panta c) punkts ir jāinterpretē tādējādi, ka tas piešķir alternatīvo aizsardzību, ja attiecīgā persona pierāda, ka pastāv reāls risks tās dzīvībai vai veselībai iekšēja vai starptautiska bruņota konflikta gadījumā plaši izplatītas vardarbības dēļ, kas ir tik smaga, ka noteikti rada ticamus un nopietnus draudus šai

41. Turklāt no pierādīšanas pienākuma viedokļa tas nozīmē, ka Direktīvas 15. panta c) punkta gadījumā draudu individuālais raksturs nav jāpierāda tikpat izteikti kā šī paša panta a) un b) punkta gadījumā. Tomēr to, cik smaga ir vardarbība, jānosaka tā, lai nerastos nekādas šaubas par to, ka vardarbība, kas draud alternatīvās aizsardzības pieteikuma iesniedzējam, vienlaikus ir visaptveroša un smaga.

III — Secinājumi

42. Noslēgumā uz uzdotajiem prejudiciālajiem jautājumiem jāatbild šādi:

- 1) Padomes 2004. gada 29. aprīļa Direktīvas 2004/83/EK par obligātajiem standartiem, lai kvalificētu trešo valstu valstspiederīgos vai bezvalstniekus kā bēgļus vai kā personas, kam citādi nepieciešama starptautiska aizsardzība, šādu personu statusu un piešķirtās aizsardzības saturu, 15. panta c) punkts ir jāinterpretē tādējādi, ka tas piešķir alternatīvu aizsardzību tad, ja attiecīgā persona pierāda, ka pastāv reāls risks tās dzīvībai vai veselībai iekšēja vai starptautiska bruņota konflikta gadījumā plaši

izplatītas vardarbības dēļ, kas ir tik smaga, ka noteikti rada ticamus un nopietnus draudus šai personai. Valsts tiesām ir jāpārliciecinās par šādu nosacījumu izpildi;

- 2) turklāt no pierādīšanas pienākuma viedokļa tas ietver to, ka Direktīvas 15. panta c) punkta gadījumā draudu individuālais raksturs nav jāpierāda tikpat izteikti kā šī paša panta a) un b) punkta gadījumā. Tomēr to, cik smaga ir vardarbība, jānosaka tā, lai nerastos nekādas šaubas par to, ka vardarbība, kas draud alternatīvās aizsardzības pieteikuma iesniedzējam, vienlaikus ir visaptveroša un smaga.