

C-579/20. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2020. november 2.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Rechtbank Den Haag zittingsplaats Haarlem (Hollandia)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2020. október 19.

Felperesek:

F

A

G

H

I

Alperes:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Az alapeljárás tárgya

A felperesek keresetet indítottak a tartózkodási engedély menedékkérők részére történő megadása iránti kérelmük elutasításával szemben. Az alperes álláspontja szerint a felperesek nem jogosultak a 2011/95 irányelv (a továbbiakban: elismerési irányelv) 15. cikkének c) pontja szerinti kiegészítő védelemre.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogi alapja

A kérdést előterjesztő bíróság az EUMSZ 267. cikk alapján az elismerési irányelv 15. cikke c) pontjának értelmezését kéri az Európai Unió Bíróságától (a

továbbiakban: Bíróság). A kérelem e rendelkezés hatályára vonatkozik. A kérdést előterjesztő bíróság különösen azt kívánja megtudni, hogy megadható-e mégis a kiegészítő védelem bizonyos személyes körülmények között a származási országban fennálló olyan nem kivételes helyzet esetében, amelyet a megkülönböztetés nélküli erőszak alacsony foka jellemez. Az a kérdés is felmerült, hogy e körülmények értékelése során milyen tényezőket kell figyelembe venni.

Előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

1. Csak olyan kivételes helyzetben biztosít-e védelmet az elismerési irányelv 15. cikkének c) pontja, amelyben a nemzetközi vagy belső fegyveres konfliktushelyzetet jellemző, megkülönböztetés nélküli erőszak olyan nagyfokú, hogy megalapozott okokból azt kell feltételezni, hogy az érintett országba vagy adott esetben az érintett régióba visszaküldött polgári személy pusztán az annak területén való tartózkodása miatt az említett szabályozás értelmében vett fenyegetettség tényleges veszélyének lenne kitéve? Az ilyen kivételes helyzet pedig az N. A. kontra Egyesült Királyság ítélet (EJEB, 2008. július 17., CE:ECHR:2008:0717JUDO02590407) értelmében vett „most extreme case of general violence”-ként kell-e értelmezni?

Az első kérdés első részére adott nemleges válasz esetén:

2. Úgy kell-e értelmezni az elismerési irányelv 15. cikkének c) pontját, hogy a fent említett kivételes helyzet keretében fennállónál kisebb mértékű, megkülönböztetés nélküli erőszak a kérelmező esetében adott személyes és egyéni körülményekkel összefüggésben azt eredményezheti, hogy megalapozott okokból azt kell feltételezni, hogy az érintett országba vagy adott esetben az érintett régióba visszaküldött kérelmező az említett szabályozás értelmében vett fenyegetettség veszélyének lenne kitéve?

A második kérdésre adott igenlő válasz esetén:

3. Olyan mozgó skálát kell-e ennek keretében alkalmazni, amely a megkülönböztetés nélküli erőszak mértéke és az egyéni körülmények kapcsolódó mértéke alapján tesz különbséget? Továbbá melyek azok a személyes és egyéni körülmények, amelyek szerepet játszhatnak a menekültügyi hatóság és a nemzeti bíróság értékelésében?

Az első kérdésre adott igenlő válasz esetén:

4. Összeegyeztethető-e az elismerési irányelv 15. cikkével, hogy azon kérelmező számára, aki olyan helyzetben van, amelyben a fent említett kivételes helyzet keretében fennállónál kisebb mértékű, megkülönböztetés nélküli erőszak áll fenn, és aki bizonyítani tudja (többek között) a konkrétan a személyes helyzetére jellemző tényezők miatti érintettségét, kiegészítő védelem kizárólag ezen irányelv 15. cikkének a) vagy b) pontja alapján biztosítható?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések

A harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló, 2011. december 13-i 2011/95/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv, 2. cikk f) pontja, 6., 15. és 18. cikk

A hivatkozott nemzeti jogi rendelkezések

Vreemdelingenwet 2000 (a külföldiek jogállásáról szóló 2000. évi törvény), 29. cikk (1) bekezdésének b) pontja

Vreemdelingen-circulaire (a külföldiekről szóló körlevél), C2/3.3. fejezet.

A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 1 A felperesek egy három gyermekkel rendelkező család tagjai. Mindannyian afgán állampolgárok. A szülők legidősebb gyermekükkel 2015-ben érkeztek Hollandiába. A két másik gyermek Hollandiában született. A felperesek hazarák (afganisztáni kisebbség) és síita vallásúak. A felperes édesanya és a második gyermek összetett pszichotraumatikus problémákkal küzdenek. A második gyermeknek krónikus magatartási és érzelmi problémái, valamint beszédzavarai vannak.
- 2 A felperesek három menedékjog iránti kérelmet nyújtottak be, amelyeket mind elutasítottak. A jelen kérelem elutasításával szemben keresetet nyújtottak be a kérdést előterjesztő bírósághoz, amelynek helyt adtak. Ezen ítélettel szemben az alperes fellebbezést nyújtott be, amely alapján a holland legfelsőbb bíróság (Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State [az államtanács közigazgatási bírászkodási csoportja, Hollandia], a továbbiakban: Afdeling) hatályon kívül helyezte ezt az ítéletet, és visszautalta az ügyet a kérdést előterjesztő bíróság elé.

Az alapeljárás feleinek alapvető érvei

- 3 A felperesek arra hivatkoznak, hogy Afganisztánba való kiutasításuk esetén az elismerési irányelv 15. cikkének c) pontja értelmében vett „súlyos sérelem” („nemzetközi vagy belső fegyveres konfliktushelyzetekben felmerülő, megkülönböztetés nélküli erőszak következtében polgári személy életének vagy testi épségének súlyos és egyedi fenyegetettsége”) elszenvedése tényleges veszélyének lennének kitéve. E tekintetben a felperesek egyrészt arra az őket fenyegető általános helyzetre hivatkoznak, amely Afganisztánban áll fenn, különösen az apa származási régiójában, Ghazni tartományban. Másrészt sajátos egyedi körülményeikre, többek között etnikai hovatartozásukra, a családtagok,

illetve a közösségi háló afganisztáni hiányára, az életének nagy részét Hollandiában töltő legidősebb lány nyugati életstílusára, valamint arra a tényre hivatkoznak, hogy a többi gyermek Hollandiában született, továbbá a családon belüli nevelési és mentális nehézségekre. A felperesek álláspontja szerint ezen egyedi körülményeket figyelembe kell venni annak vizsgálata során, hogy teljesülnek-e az elismerési irányelv 15. cikkének c) pontjában foglalt feltételek.

- 4 Az alperes azáltal, hogy nem vette figyelembe ezeket az egyedi körülményeket, lerövidítette azt a vizsgálatot, amely ráadásul nem volt összeegyeztethető azzal az értelmezéssel, amelyet a Bíróság e rendelkezés tekintetében a 2009. február 17-i Elgafaji ítéletben (C-465/07, EU:C:2009:94, a továbbiakban: Elgafaji ítélet) adott. Ebből az ítéletből az következik, hogy még a megkülönböztetés nélküli erőszak alacsony foka esetén is fennállhat az elismerési irányelv 15. cikkének c) pontja értelmében vett súlyos sérelem. Minél csekélyebb a megkülönböztetés nélküli erőszak veszélye, annál inkább bizonyítania kell a kérelmezőnek, hogy személyes körülmények miatt fennáll az ilyen súlyos sérelem elszenvedésének veszélye (lásd az Elgafaji ítélet tekintetében a lenti 6. és 7. pontot).
- 5 Az alperes különösen azt hangsúlyozza, hogy az elismerési irányelv 15. cikkének c) pontja csak akkor alkalmazható, ha olyan kivételes helyzet áll fenn, amelyben a személyek pusztán a származási országban való tartózkodásuk miatt súlyos sérelem elszenvedése tényleges veszélyének vannak kitéve. Az egyedi tényezők nem játszanak szerepet. Ezzel szemben ezen irányelv 15. cikkének b) pontja alapján a kiegészítő védelem a megkülönböztetés nélküli erőszak alacsony szintjének és bizonyos egyedi tényezőknek a fennállása esetén megadható. Amennyiben megállapítást nyer, hogy a kérelmező valamely veszélyeztetett csoporthoz vagy kiszolgáltatott kisebbséghez tartozik, csak korlátozott mértékben kell bizonyítania, hogy származási országában az e rendelkezés értelmében vett „kínzás vagy embertelen, illetve megalázó bánásmód vagy büntetés” fenyegeti. Etnikai származásuk alapján a felperesek nem tartoznak sem veszélyeztetett csoporthoz, sem kiszolgáltatott kisebbséghez, és még csak minimális utalás sincs a 15. cikk b) pontjának alkalmazhatóságára.

Az előzetes döntéshozatalra utalás indokainak rövid bemutatása

- 6 A kérdést előterjesztő bíróság részletesen hivatkozik az Elgafaji ítélet 38., 39. és 43. pontjára. A Bíróság ezen ítéletben megállapítja, hogy az elismerési irányelv 15. cikkének c) pontja akkor releváns, ha a kérelmező „ahogyan más személyek is [...] megkülönböztetés nélküli erőszak potenciális áldozatai körébe tartozik”, azonban e rendelkezésnek a 15. cikkben foglalt másik két helyzethez képest, amelyek egyértelmű egyéniesítést feltételeznek, rendszertani értelmezés tárgyát kell képeznie. Ez az egyéniesítés a 15. cikk c) pontja keretében is releváns. A Bíróság így ezen ítélet 39. pontjában a következőket állapította meg: „[e] tekintetben ki kell fejteni, hogy adott esetben minél inkább tudja a kérelmező bizonyítani a konkrétan a személyes helyzetére jellemző tényezők miatti

érintettségét, annál kisebb mértékű lesz a kiegészítő védelemre való jogosultsághoz megkövetelt megkülönböztetés nélküli erőszak”.

- 7 Ezen ítélet 43. pontjában és rendelkező részében az olvasható, hogy e személynek „konkrétan a személyes helyzetére jellemző tényezők miatti érintettség[e]” nélkül is fennállhat az elismerési irányelv 15. cikkének c) pontja szerinti, a kiegészítő védelmet kérő élete vagy testi épsége súlyos és egyedi fenyegetettsége. Az ilyen fenyegetettség „kivételesen” azon az alapon tekinthető bizonyítottnak, hogy az érintett személy „pusztán az [érintett ország] területén való tartózkodása miatt az említett fenyegetettség tényleges veszélyének [van] kitéve”.
- 8 A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint a Bíróság ezen megállapításai ellenére kétségek merülnek fel az elismerési irányelv 15. cikke c) pontjának hatályát illetően. A tagállamok eltérően értelmezik ezt a helyzetet.¹ Ezenkívül a tagállamok bíróságai – amint az a német Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság, Németország)², a Nejvyšší správní soud (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Cseh Köztársaság)³, az Asylum and Immigration Tribunal (menedékügyi és bevándorlási bíróság, Egyesült Királyság)⁴ és a Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (menekültügyi és bevándorlásügyi eljárások tanácsa, Belgium)⁵ határozataiból is kitűnik – eltérően vették ezt a helyzetet figyelembe.
- 9 A legnagyobb eltérés arra a kérdésre vonatkozik, hogy e szabályozás alkalmazása olyan kivételes helyzetekre korlátozódik-e, amelyekben a fennálló fegyveres konfliktust jellemző megkülönböztetés nélküli erőszak olyan nagyfokú, hogy megalapozott okokból azt kell feltételezni, hogy a polgári személy pusztán az érintett ország területén való tartózkodása miatt az említett fenyegetettség tényleges veszélyének lenne kitéve. A Bíróság előtt folyamatban lévő C-901/19. sz. ügyben emellett felvetődött az a kérdés, hogy milyen mértékű megkülönböztetés nélküli erőszak szükséges.
- 10 A kérdést előterjesztő bíróság meggyőződése szerint az Elgafaji ítéletből kitűnik, hogy a 15. cikk c) pontja nemcsak az ott leírt kivételes helyzetben alkalmazható, hanem egy nem kivételes helyzet keretében is. Ilyen esetben olyan megkülönböztetés nélküli erőszakkal járó konfliktus áll fenn, amely súlyos és egyedi fenyegetettséget eredményez, azonban az erőszak foka nem elegendő

¹ A kérdést előterjesztő bíróság az Európai Bizottság „Evaluation of the application of the Recast Qualification Directive (2011/95/EU)” 2019. januári jelentésére hivatkozik.

² Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság), 2009. július 14., 10 C 9.08.

³ Nejvyšší správní soud (legfelsőbb közigazgatási bíróság), 2009. március 13., 5 Azs 28/2008.

⁴ Asylum and Immigration Tribunal (menedékügyi és bevándorlási bíróság), 2009. október 19., CG (2009) UKAIT 00044.

⁵ Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (menekültügyi és bevándorlásügyi eljárások tanácsa), 2017. november 20. (195 227), 2018. március 29. (201 900), 2018. május 28. (204 404), 2018. június 5. (204 861), 2018. június 29. (206 310) és 2019. február 12. (216 632).

ahhoz, hogy azt lehessen feltételezni, hogy az ezen erőszaknak kitett valamennyi személy egyénileg fenyegetve van. Ebben az esetben a kérelmezőnek egyéni és személyes körülményei alapján bizonyítania kell, hogy az ezen „megkülönböztetés nélküli” erőszak áldozatává válás aránytalan veszélyének van kitéve. Az a kérdés, hogy milyen mértékben kell a kérelmezőnek bizonyítania, hogy egyéni és személyes körülményei alapján ezen erőszak érinti, az Elgafai ítélet 39. pontjában foglalt megállapítások szerint a megkülönböztetés nélküli erőszak mértékétől függ. Ebben az összefüggésben többek között az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO) egy négyfokú mozgó skálát alkalmaz.⁶ Az EASO szerint mindegyik fok az egyéni tényezők eltérő mértékét feltételezi annak megállapításához, hogy az érintett személy az elismerési irányelv 15. cikkének c) pontja értelmében vett súlyos sérelem elszenvedése tényleges veszélyének van kitéve.

- 11 Mindazonáltal Hollandiában az Afdeling úgy értelmezte az Elgafai ítéletet, hogy az elismerési irányelv 15. cikkének c) pontja csak azon hivatkozott kivételes helyzetben alkalmazható, amelyben olyan nagyfokú megkülönböztetés nélküli erőszak áll fenn, hogy megalapozott okokból azt kell feltételezni, hogy az érintett országba visszaküldött polgári személy pusztán az annak területén való tartózkodása miatt a súlyos sérelem elszenvedése tényleges veszélyének lenne kitéve. Ezt a kivételes jellegű helyzetet az Afdeling álláspontja szerint az Emberi Jogok Európai Bíróságának 2008. július 17-i N. A. kontra Egyesült Királyság ítélete (CE:ECHR:2008:0717JUDO02590407) értelmében „most extreme case of general violence”-nak kell tekinteni. Ilyen helyzetben az Afdeling szerint az egyéni körülmények nem játszanak szerepet. Kisebb mértékű megkülönböztetés nélküli erőszak esetén a kérelmező csak az elismerési irányelv 15. cikkének a) vagy b) pontja szerinti védelemre hivatkozhat. A felperesnek tehát bizonyítania kell a személyes helyzetére jellemző tényezők miatti érintettségét. Ez az álláspont megfelel az alperes által a jelen eljárásban képviselt álláspontnak.
- 12 A kérdést előterjesztő bíróság többek között az EASO-hoz hasonlóan úgy véli, hogy ezen értelmezés az Elgafai ítéletet illetően túlságosan megszorító. A nem kivételes helyzetek szintén az elismerési irányelv 15. cikkének c) pontjának hatálya alá tartoznak. A kérelmező az egyéni és személyes körülményekre tekintettel a megkülönböztetés nélküli erőszak kisebb mértékére is hivatkozhat, és minél kisebb a veszélye annak, hogy az érintett ezen erőszaknak ki van téve, annál inkább megalapozottnak kell lenniük ezeknek a körülményeknek. Ezen erőszak tehát nem irányulhat kifejezetten a kérelmező ellen. E követelmény csak a 15. cikk a) és b) pontja esetében érvényes.
- 13 Ezen értelmezés alapulvétele esetén a jelen ügyben az elismerési irányelv 15. cikkének c) pontja alapján kiegészítő védelemre való jogosultság biztosítható a valamely veszélyeztetett csoporthoz vagy kiszolgáltatott kisebbséghez tartozó felperesek számára, anélkül hogy bizonyítaniuk kellene, hogy őket a származási

⁶ EASO Guidelines, *The implementation of Article 15(c) QD in EU Member States*.

országukban kifejezetten ellenük irányuló erőszak fenyegetné. Csak azt kell bizonyítaniuk, hogy a megkülönböztetés nélküli erőszak lehetősége személyes tényezők – mint például etnikai hovatartozásuk, családi helyzetük vagy egészségi állapotuk – miatt áll fenn. Ha kiegészítő védelmet számukra csak a 15. cikk a) és b) pontja alapján lehetne biztosítani, akkor bizonyítaniuk kellene, hogy mindenesetre léteznek arra utaló csekély valószínűsítő körülmények, hogy ezen helyzet értelmében olyan súlyos sérelem veszélye fenyegeti őket, amely kifejezetten őket érinti.

- 14 Tekintettel arra, hogy az Elgafaji ítéletet a tagállamok eltérően értelmezik, a kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint a jelen ügyben előzetes döntéshozatal céljából az elismerési irányelv 15. cikke c) pontjának hatályára, valamint az e szabályozásra hivatkozó kérelmező egyéni és személyes helyzetére vonatkozó kérdéseket kell a Bíróság elé terjeszteni.

MUNKADOKUMENTUM