

Predmet C-255/19**Sažetka zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 98. stavka 1.
Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

26. ožujka 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London
(Ujedinjena Kraljevina)**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

22. ožujka 2019.

Žalitelj:

Secretary of State for the Home Department

Druga stranka u žalbenom postupku:

OA

Predmet glavnog postupka

Spor pred sudom koji je uputio zahtjev odnosi se na prestanak statusa izbjeglice i na to treba li taj sud prihvatiti žaliteljev zahtjev koji se odnosi na to da druga stranka u žalbenom postupku, državljanin Somalije koji je dobio status izbjeglice u Ujedinjenoj Kraljevini u 2003., sada bude vraćen u Somaliju. Tijekom postupka pred sudovima u Ujedinjenoj Kraljevini otpao je prvotni razlog njegova vraćanja (koji se odnosio na to da je on počinio teško kazneno djelo i da predstavlja opasnost za zajednicu te mu je stoga oduzet status izbjeglice), pa se sada navodi razlog da je druga stranka u žalbenom postupku prestala biti izbjeglica, s obzirom na to da „više ne može odbijati staviti se pod zaštitu zemlje svog državljanstva jer više ne postoje okolnosti na temelju kojih mu je priznat status izbjeglice” (članak 339A UK Immigration Rulesa (Pravila Ujedinjene Kraljevine o imigraciji), članak 11. stavak 1. točka (e) Direktive Vijeća 2004/83/EZ (sada članak 11. stavak 1. točka (e) Direktive Vijeća 2011/95/EU). Osobito, sud koji je uputio zahtjev mora odlučiti treba li dokazati da je „zaštita zemlje državljanstva“ u smislu definicije „izbjeglice” iz članka 2. Direktive 2004/83 dostupna samo ako zaštitu pružaju ili daju državna tijela.

Predmet i pravna osnova zahtjeva

Zahtjev je podnesen na temelju članka 267. UFEU-a. Sud koji je uputio zahtjev traži tumačenje članka 2. točke (e) i članka 11. stavka 1. točke (e) Direktive 2004/83 (Direktiva o kvalifikaciji).

Prethodna pitanja

1. Treba li „zaštitu zemlje državljanstva” u smislu članka 11. stavka 1. točke (e) i članka 2(e) (Direktive 2004/83/EZ (Direktiva o kvalifikaciji)) razumjeti kao državnu zaštitu?
2. Prilikom odlučivanja o tome postoji li osnovan strah od proganjanja u smislu članka 2. stavka (e) (Direktive o kvalifikaciji) i o tome je li dostupna zaštita protiv takvih progona u skladu s člankom 7. (Direktive o kvalifikaciji), treba li „kriterij zaštite” ili „istragu o zaštiti” primijeniti na oba pitanja i, ako da, primjenjuju li se u svakom od tih slučajeva isti kriteriji?
3. Neovisno o primjenjivosti zaštite nedržavnih tijela iz članka 7. stavka 1. točke (b) i ako je odgovor na prvo pitanje potvrđan, treba li djelotvornost ili dostupnost zaštite procijeniti samo u odnosu na zaštitne radnje/funkcije državnih tijela ili se mogu uzeti u obzir i zaštitne radnje/funkcije privatnih subjekata (civilno društvo) poput obitelji i/ili klanova?
4. Jesu li (kao što se predmnijeva u drugom i trećem pitanju) kriteriji koji uređuju „istragu o zaštiti” koju valja provesti pri razmatranju prestanka statusa u okviru članka 11. stavka 1. točke (e) isti kao i oni koji se trebaju primijeniti u okviru članka 7.?

Navedene odredbe prava Unije

Direktiva Vijeća 2004/83/EZ od 29. travnja 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljana treće zemlje ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita te o sadržaju odobrene zaštite (u daljnjem tekstu: Direktiva o kvalifikaciji), osobito članci 2., 7. i 11.

Direktiva 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni statusa izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite

Mišljenje nezavisnog odvjetnika Mazaka od 15. rujna 2009., Abdulla i drugi u spojenim predmetima C-175/08, C-176/08, C-178/08 i C-179/08, EU:C:2009:551.

Presuda Suda (veliko vijeće) od 2. ožujka 2010. Aydin Salahadin Abdulla (C-175/08), Kamil Hasan (C-176/08), Ahmed Adem,

Hamrin Mosa Rashi (C-178/08) and Dler Jamal (C-179/08) protiv Bundesrepublik Deutschland, EU:C:2010:105.

Navedene odredbe međunarodnog prava

Članci 3. i 8. EKLJP-a

Ženevska konvencija o statusu izbjeglica od 28. srpnja 1951., kako je dopunjena Njujorškim protokolom od 31. siječnja 1967. (u daljnjem tekstu: Konvencija o izbjeglicama)

Presuda ESLJP-a od 10. rujna 2015, R.H. protiv Švedske (Zahtjev br. 4601/2014)

UNHCR-ove Smjernice o prestanku statusa izbjeglice

Navedene odredbe nacionalnog prava

Članak 72. stavak 2. Nationality, Immigration and Asylum Acta 2002 (Zakon o državljanstvu, imigraciji i azilu iz 2002.)

The United Kingdom Immigration Rules, dio 11, osobito članak 339A (naslovljen „Prestanak primjene Konvencije o izbjeglicama (prestanak statusa)”) i članak 339D (naslovljen „Isključenje iz humanitarne zaštite”)

Članak 4. Refugee or Person In Need of International Protection Regulationsa 2006 (Uredba o izbjeglicama ili osobama kojima je potrebna međunarodna zaštita iz 2006.)

Presuda House of Lords u predmetu Horvath/Secretary of State for the Home Department [2000] UKHL, <http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2000/37.html>

Presuda House of Lords u predmetu Bagdanavicius/Secretary of State for the Home Department [2005] UKHL, <http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2005/38.html>

Presuda Upper Tribunal in MOJ i drugi (povratak u Mogadiš) Somalija („Smjernice za državu”, Presuda za Somaliju) [http://www.bailii.org/uk/cases/UKUT/IAC/2014/\[2014\]_UKUT_442_iac.html](http://www.bailii.org/uk/cases/UKUT/IAC/2014/[2014]_UKUT_442_iac.html)

(Ovakve vrste odluka smjernice su tijelima Ujedinjene Kraljevine u pogledu toga bi li vlada Ujedinjene Kraljevine djelovala nezakonito iako bi određene osobe ili kategorije osoba prisilila da putuju ili uđu u određenu zemlju ili područje te zemlje. Svaka odluka ove vrste jest obvezujuća odluka o situaciji na određenom području,)

Kratak prikaz činjeničnog stanja i glavnog postupka

- 1 Druga stranka u žalbenom postupku je državljanin Somalije i pripadnik manjine klana Reer Hamar. On potječe iz Mogadiša. Otišao je oko 2001. nakon što je početkom 1990-ih njega i njegovu ženu u tom gradu proganjala paravojna skupina Hawiye (njegova žena pretrpjela je ozbiljne nepravde 1991. i 1993., a oboje su nasilno napadnuti 1994. ili 1995.). U srpnju 2001. on i njegova žena pobjegli su iz Somalije i otišli u Keniju. Iste te godine njegova žena došla je u Ujedinjenu Kraljevinu. U listopadu 2001. dodijeljen joj je status izbjeglice u Ujedinjenoj Kraljevini na temelju gore navedenog proganjanja. Podnositelj zahtjeva došao je u Ujedinjenu Kraljevinu 2003. te mu je dodijeljen status izbjeglice kao osobi koju ona uzdržava. On je također bio proganjan kada je napadnut 1994. ili 1995. On i njegova prva žena više nisu u braku. On je počinio više kaznenih djela. Ako bi se vratio u Mogadiš, imao bi priliku zaposliti se, iako bi bila riječ o poslovima koji se mogu prilagoditi njegovoj smanjenoj pokretljivosti. Neki članovi njegove uže obitelji i dalje su u Mogadišu te bi mogao zatražiti neku novčanu pomoć od njih, svoje sestre (za koju se posljednje zna da je bila u Dubaiju) i prijatelja iz klana Reer Hamar koji su u Ujedinjenoj Kraljevini, barem dok se ne privikne na život u Mogadišu.
- 2 Prvotno je žalitelj zbog kažnjivih radnji druge stranke u žalbenom postupku, potonju 8. srpnja 2014. obavijestio o namjeri ukidanja njezina statusa izbjeglice. Dana 27. travnja 2016. protiv potonje je izdan nalog o deportaciji. Druga stranka u žalbenom postupku pobijala je taj nalog pred sudovima u Ujedinjenoj Kraljevini. O predmetu sada odlučuje sud koji je uputio zahtjev pred kojim je sporno tumačenje članka 339A UK Immigration Rulesa, kojim je prenesen članak 11. stavak 1. točka (e) Direktive o kvalifikaciji u vezi s prestankom statusa izbjeglice.
- 3 Kad je riječ o aktualnoj situaciji u Somaliji nije sporno sljedeće:

Općenito, osoba koja je „obični civil” (tj. nije povezana sa snagama sigurnosti, vladinom ili službenom upravom, NVO–om ni međunarodnom organizacijom) se po povratku u Mogadiš nakon razdoblja odsutnosti neće suočiti sa stvarnom opasnošću od proganjanja ili opasnošću od nepravde za koje je potrebna zaštita na temelju članka 3. EKLJP-a ili članka 15. stavka (c) Direktive o kvalifikaciji. Osobito, ona neće biti u opasnosti samo zato što je u određenom razdoblju živjela u Europi ili niti će je bilo vlasti sumnjičiti kao mogućeg pristašu Al Shabaaba bilo Al Shabaab kao otpadnika ili nekoga čiji je islamski integritet ugrožen životom u zapadnoj zemlji.

Došlo je do trajne promjene u smislu da se Al Shabaab u potpunosti povukao iz Mogadiša i nije realno očekivati da će se ponovo utvrditi u gradu.

Od 2011. smanjio se broj civilnih žrtava, u najvećoj mjeri zbog prestanka rata u gradu i asimetričnog ratovanja Al Shabaaba u odnosu na pomno odabrane mete. Aktualni broj žrtava nije toliki da bi običnim civilima predstavljao dovoljnu opasnost koja je ona iz članka 15. točke (c) (ozbiljna i individualna prijetnja

životu zbog općeg nasilja u situacijama međunarodnog ili unutarnjeg oružanog sukoba).

Obični građanin Mogadiša može nadalje smanjiti svoju izloženost opasnosti od „kolateralne štete” nalaženja u napadu Al Shabaaba koji nije bio usmjeren na njega izbjegavajući područja i objekte koje je moguće lako definirati kao mete Al Shabaaba i nije nerazumno da on to učini.

Ne postoji stvarna opasnost od Al Shabaaba niti prisilna regrutacija u njega za civile koji žive u Mogadišu, uključujući i nedavne povratnike sa Zapada.

Osoba koja se nakon razdoblja odsutnosti vrati u Mogadiš potražiti će svoju nuklearnu obitelj, ako ona živi u gradu, kako bi se ponovno privikla na tamošnji život i osigurala si sredstva za njega. Iako će povratnik možda zatražiti pomoć i od pripadnika klana koji mu nisu bliski srodnici, ona će vjerojatno biti pružena samo pripadnicima većinskih klanova, s obzirom na to da manjinski klanovi nemaju mnogo za ponuditi.

Značaj pripadnosti klanu izmijenila se u Mogadišu. Sada klanovi potencijalno nude mehanizme socijalne potpore i pomažu u pogledu pristupa sredstvima za život i imaju manju zaštitnu funkciju nego ranije. U Mogadišu ne postoje paravojne postrojbe klanova, nasilje među klanovima ni diskriminatorno postupanje na temelj pripadnosti klanu, uključujući ni prema pripadnicima manjinskih klanova.

Samo one osobe koje nemaju potporu klana ili obitelji, koje ne primaju novac iz inozemstva i koje nemaju stvarne izgleda osiguranja pristupa sredstvima za život nakon povratka suočit će se sa životnim okolnostima koje nisu prihvatljive u smislu humanitarne zaštite.

Glavni argumenti stranaka u glavnom postupku

- 4 Žalitelj tvrdi da su se okolnosti u državi iz koje potječe druga stranka u žalbenom postupku (Somalija) trajno promijenile u smislu da u području iz kojeg on potječe, Mogadišu, većinski klanovi više ne proganjaju manjinske klanove i da postoji djelotvorna državna zaštita. U Direktivi o kvalifikaciji ne govori se o tome da su promjene okolnosti „trajne” (izraz koji je upotrebljen u sudskoj praksi o Konvenciji o izbjeglicama), nego o tome da su one „neprivremene”, izrazu koji se Sud protumačio u presudi Abdulla (točka 73.).
- 5 Druga stranka u žalbenom postupku tvrdi da osnovano strahuje od proganjanja u Mogadišu i da tamošnja državna tijela nisu u stanju štiti je od ozbiljne nepravde. U skladu s UNHCR-ovim Smjernicama o prestanku statusa izbjeglice, državnu zaštitu treba pružiti državna struktura državnim mjerama. Dostupnost potpore i zaštite obitelji i/ili pripadnika klana nije dostatna. Prilikom procjene toga jesu li se okolnosti u Mogadišu zbog kojih je druga stranka u žalbenom postupku postala izbjeglica (u 2003.) značajno i trajno promijenile tako da potonja „više ne može

odbijati staviti se pod zaštitu zemlje svog državljanstva”, pravno je dopušteno uzeti u obzir zaštitne funkcije nedržavnih tijela.

Kratak prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 6 Sud je u presudi Abdulla već utvrdio da je pojam zaštite o kojem je riječ u članku 11. stavku 1. točki (e) Direktive o kvalifikaciji isti kao i onaj iz članka 7. te direktive, ali u toj presudi nije riječ ni o tome je li zaštita zemlje državljanstva ograničena na državnu zaštitu ni na to treba li, ako jest, dostupnost i djelotvornost državne zaštite procijeniti samo na temelju toga koje zaštitne funkcije vrše državna tijela.
- 7 U članku 1A stavku 2. Konvencije (članak 2. Direktive o kvalifikaciji) „izbjeglica” je definirana kao osoba koja se „zbog osnovanog straha od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja, nalazi izvan zemlje čije ima državljanstvo te se ne može ili se zbog tog straha ne želi staviti pod zaštitu te zemlje [...]”
- 8 Jedan od ciljeva Konvencija o izbjeglicama je pružiti zamjensku zaštitu onima koji strahuju od nepravde u vlastitoj zemlji. Ako strahuju od nedržavnih tijela, sposobnost države izbjegličinog podrijetla da pruži zaštitu je ključna, a ako takva zaštita nije dostupna, onda postoji obveza države primateljice da pruži zamjensku zaštitu. Konvencija o izbjeglicama i Direktiva o kvalifikaciji nisu mjere za osiguranje političke i pravosudne reforme u državama podrijetla izbjeglica. Opasnosti na temelju kojih pojedinci imaju pravo na zaštitu su opasnosti koje se na njih odnose osobno i pojedinačno.
- 9 Država podrijetla je ta koja ima primarnu dužnost pružanja zaštite. Njezina je dužnost da uspostavi sustav zaštite od proganjanja svojih državljana i upravlja njime. Ako taj sustav ne postoji, zaštita međunarodne zajednice dostupna je kao supsidijarna. No, primjena načela zamjene počiva na pretpostavci da kao što zamjena (država primateljica) ne može postići potpunu zaštitu od izoliranih i sporadičnih napada, tako se ni potpuna zaštita od takvih napada ne može očekivati od države podrijetla. Stoga standard koji treba primijeniti ne treba ukloniti bilo kakvu opasnost i pa tako jamčiti zaštitu u državi podrijetla.
- 10 Kad je riječ o dodjeli statusa izbjeglice, postoje dva kriterija: „kriterij straha” i „kriterij zaštite”. U skladu s određenom sudskom praksom Ujedinjene Kraljevine, pojam „zaštite” može biti činjenično pitanje ili stručni izraz definiran kao u članku 7. stavku 2. Direktive o kvalifikaciji. Ako se smatra da „zaštita” znači *de facto* potpora i pomoć od primjerice prijatelja, obitelji ili pripadnika klana, tada postojanje takve potpore može biti dokaz nepostojanja osnovanog straha od proganjanja ili stvarne opasnosti od nepravde na temelju koje bi druga stranka u žalbenom postupku dobila status izbjeglice u okviru područja primjene Konvencije o izbjeglicama ili članka 3 EKLJP-a. Samo ako je ispunjen „kriterij straha”, postavlja se pitanje je li zaštita države podrijetla (na primjer, u obliku

primjerenog sustava za održavanje reda i mira) primjerena. Ako zaštita država podrijetla nije primjerena, onda mora postojati zamjenska zaštita države primateljice, odnosno pojedincu o kojem je riječ mora biti dodijeljen status izbjeglice u državi primateljici.

- 11 Suprotno tomu, kad je riječ o prestanku statusa izbjeglice, s obzirom na to da odluka o prestanku statusa mora ogledati odluku o utvrđivanju statusa izbjeglice, nepostojanje državne zaštite važno je za postojanje proganjanja ali nije jasno do koje mjere dostupnost zaštite nedržavnih tijela može nadomjestiti nepostojanje državne zaštite ili nedostatke u njoj tako da utemelji zaključak o nepostojanju osnovanog straha od proganjanja.
- 12 Dok jedna struja sudske prakse Ujedinjene Kraljevine upućuje na to da, kao što je gore navedeno, kada nema osnovanog straha u državi podrijetla, ne nastaje problem dostupnosti zaštite u toj državi, iz presude Horvath je jasno da je prilikom procjene postojanja osnovanog straha od proganjanja, element koji treba uzeti u obzir prilikom te procjene postoji li dostupna zaštita i je li „istraga o zaštiti” (odnosno procjena postojanja zaštite) „sveobuhvatna”, uzimajući u obzir sve pojedinačne okolnosti konkretnog slučaja. Kad se sud uvjerio da žalitelj ima stvaran ili osnovan strah od ozbiljnog nasilja ili zlostavljanja, on tada mora utvrditi može li se taj strah izjednačiti s „proganjanjem”, u smislu Konvencije.
- 13 Nakon presude Horvath „zaštitu” treba smatrati sastavnim dijelom pojma proganjanje (proganjanje = ozbiljna nepravda + nepostojanje državne zaštite), inače bi bilo nemoguće kvalificirati osobe kao izbjeglice pukim dokazivanjem osnovanog straha od ozbiljne nepravde, iako bi bile potpuno zaštićene od nje. Na temelju gore navedene definicije „izbjeglice” potrebno je dokazano postojanje osnovanog straha od proganjanja.
- 14 Kako bi sud koji je uputio zahtjev mogao odlučiti je li druga stranka u žalbenom postupku obuhvaćena prestankom statusa iz članka 11. stavku 1. točki (e) Direktive o kvalifikaciji (članak 339A(v) Immigration Rulesa (Pravila o imigraciji)), potrebno je utvrditi treba li dokazati da je „zaštita zemlje državljanstva”, u smislu definicije „izbjeglice” iz članka 2. te direktive dostupna samo na temelju zaštitne funkcije državnih tijela. Sud je u presudi Abdulla već utvrdio da je taj pojam zaštite o kojem je riječ u članku 11. stavku 1. točka (e) isti kao i onaj iz članka 7. te direktive, ali u toj presudi nije riječ ni o tome je li zaštita zemlje državljanstva ograničena na državnu zaštitu ni na to treba li, ako jest, dostupnost i djelotvornost državne zaštite procijeniti samo na temelju toga koje zaštitne funkcije vrše državna tijela. Pri određivanju postojanja zaštite nije jasno primjenjuju li se isti kriteriji i na određivanje postojanja osnovanog straha od proganjanja i na načelo zamjene, odnosno treba li standard zaštite koji pruža država podrijetla biti isti u oba slučaja. U tom smislu zakonodavstvo nije jasno. Stoga se Sudu upućuju gore navedena prethodna pitanja radi donošenja prethodne odluke.