

Predmet C-402/22**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 98. stavka 1.
Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

20. lipnja 2022.

Sud koji je uputio zahtjev:

Raad van State (Nizozemska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

15. lipnja 2022.

Žalitelj:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Druga stranka u žalbenom postupku:

M.A.

Predmet glavnog postupka

Žalba Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (državni tajnik za sigurnost i pravosuđe, Nizozemska, u daljnjem tekstu: državni tajnik) protiv presude Rechtbanka Den Haag (Sud u Haagu, Nizozemska) u postupku povodom zahtjeva za međunarodnu zaštitu odbijenog s obrazloženjem da je dotični stranac, među ostalim, zbog seksualnog nasilja u više slučajeva bio pravomoćno osuđen i stoga prema mišljenju državnog tajnika predstavlja prijetnju za društvo.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Ovim se zahtjevom za prethodnu odluku sud koji je uputio zahtjev priključuje zahtjevima za prethodnu odluku Verwaltungsgerichtshofa (Visoki upravni sud, Austrija) u predmetu C-663/21 i Raada van State (Državno vijeće, Belgija) u predmetu C-8/22 te zahtijeva tumačenje pojma osobito teškog kaznenog djela u smislu članka 14. stavka 4. točke (b) Direktive 2011/95. Osim toga, sud koji je uputio zahtjev ponavlja pitanja belgijskog Raada van State (Državno vijeće) u predmetu C-8/22.

Prethodna pitanja

1.a pitanje

Kada je kazneno djelo tako „osobito teško” u smislu članka 14. stavka 4. točke (b) Direktive 2011/95 da država osobi kojoj je potrebna međunarodna zaštita može odbiti status izbjeglice?

1.b pitanje

Jesu li kriteriji koji se primjenjuju za „teško kazneno djelo” u smislu članka 17. stavka 1. točke (b) Direktive 2011/95 i navedeni su u točki 56. presude Suda od 13. rujna 2018., Ahmed, EU:C:2018:713, relevantni prilikom ocjene postojanja „osobito teškog kaznenog djela”? Ako jesu, postoje li i dodatni kriteriji koji dovode do toga da se kazneno djelo mora kvalificirati „osobito” teškim?

2. pitanje

Treba li članak 14. stavak 4. točku (b) Direktive 2011/95/EU tumačiti na način da se njime predviđa da je prijetnja za društvo utvrđena samom činjenicom da je osoba sa statusom izbjeglice pravomoćno osuđena za osobito teško kazneno djelo ili ga treba tumačiti na način da se njime predviđa da sama pravomoćna osuđujuća presuda za osobito teško kazneno djelo nije dovoljna kako bi se utvrdilo postojanje prijetnje za društvo?

3. pitanje

Ako sama pravomoćna osuđujuća presuda za osobito teško kazneno djelo nije dovoljna za utvrđivanje postojanja prijetnje za društvo, treba li članak 14. stavak 4. točku (b) Direktive 2011/95/EU tumačiti na način da se njime zahtijeva da država članica dokaže da tužitelj nakon osuđujuće presude i dalje predstavlja prijetnju za društvo? Treba li država članica utvrditi da je ta prijetnja stvarna i trenutačna ili je dovoljno postojanje potencijalne prijetnje? Treba li članak 14. stavak 4. točku (b) Direktive 2011/95/EU, zasebno ili u vezi s načelom proporcionalnosti, tumačiti na način da se njime dopušta opoziv statusa izbjeglice samo ako je taj opoziv proporcionalan i ako je prijetnja koju osoba s tim statusom predstavlja dovoljno ozbiljna kako bi se opravdao taj opoziv?

4. pitanje

Ako država članica ne treba dokazati da tužitelj nakon osuđujuće presude i dalje predstavlja prijetnju za društvo i da je ta prijetnja stvarna, trenutačna i dovoljno ozbiljna kako bi se opravdao opoziv statusa izbjeglice, treba li članak 14. stavak 4. točku (b) Direktive 2011/95/EU tumačiti na način da podrazumijeva da je prijetnja za društvo u načelu utvrđena činjenicom da je osoba sa statusom izbjeglice pravomoćno osuđena za osobito teško kazneno djelo, ali da dotična osoba može dokazati da ne predstavlja ili više ne predstavlja takvu prijetnju?

Navedene odredbe prava Unije

Direktiva 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite: uvodne izjave 2., 4., 23. i 24. te članci 2., 12., 14. i 17.

Direktiva 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom: članci 5., 6., 8. i 9.

Navedena sudska praksa Suda

Presuda od 2. ožujka 2010., Salahadin Abdulla i dr., C-175/08, EU:C:2010:105

Presuda od 13. rujna 2018., Ahmed, C-369/17, EU:C:2018:713

Presuda od 11. travnja 2019., Tarola, C-483/17, EU:C:2019:309

Presuda od 14. svibnja 2019., M i dr. (Opoziv statusa izbjeglice), C-391/16, EU:C:2019:403

Presuda od 12. prosinca 2019., G.S. i V.G. (Prijetnja javnom poretku), C-381/18, EU:C:2019:1072

Navedene odredbe međunarodnog prava

Konvencija o statusu izbjeglica potpisana u Ženevi 28. srpnja 1951., kako je izmijenjena Protokolom iz New Yorka (u daljnjem tekstu: Ženevska konvencija): članak 33.

Navedene odredbe nacionalnog prava

Vreemdelingenwet 2000 (Zakon o strancima iz 2000.): članak 29.

Vreemdelingenbesluit 2000 (Uredba o strancima iz 2000.): članak 3.105.c

Vreemdelingencirculaire 2000 (Okružnica o strancima iz 2000.): odjeljak B1/4.4 i odjeljak C2/7.10.1

Kratak prikaz činjenica i postupka

- 1 Stranac je podrijetlom iz Libije. Dana 5. srpnja 2018. podnio je četvrti zahtjev za međunarodnu zaštitu. Rješenjem od 12. lipnja 2020. državni tajnik za sigurnost i pravosuđe (koji je prema nizozemskom pravu o strancima tijelo nadležno za azil)

odbio je zahtjev za međunarodnu zaštitu jer je stranac 2018. pravomoćnom presudom Gerechthofa Arnhem-Leeuwarden (Žalbeni sud u Arnhem-Leeuwardenu, Nizozemska) zbog seksualnog nasilja u tri slučaja (počinjena iste večeri), pokušaja seksualnog nasilja u jednom slučaju i krađe mobilnog telefona jedne od svojih žrtava pravomoćno osuđen na kaznu zatvora od 24 mjeseca. Prema mišljenju državnog tajnika, ta kaznena djela zajedno predstavljaju „osobito teško kazneno djelo” i stoga se stranac treba kvalificirati kao prijetnja za društvo. Državni tajnik svoje je odbijanje odobravanja statusa izbjeglice stoga temeljio na članku 14. stavku 4. točki (b) u vezi s člankom 5. Direktive 2011/95.

- 2 Presudom od 13. srpnja 2020. Rechtbank Den Haag (Sud u Haagu) prihvatio je tužbu stranca protiv rješenja državnog tajnika. Pritom je Rechtbank (Sud) odlučio da državni tajnik nije dostatno obrazložio da kaznena djela koja je stranac počinio, njihova stvarna težina kao i način te stupanj nasilja imaju takvu težinu i takav stupanj da to opravdava odbijanje statusa izbjeglice. Rechtbank (Sud) je pritom uputio na presudu Suda od 13. rujna 2018., Ahmed, C-369/17, EU:C:2018:713 (u daljnjem tekstu: presuda Ahmed). Osim toga, Rechtbank (Sud) je naveo da državni tajnik u pogledu pitanja predstavlja li stranac prijetnju za društvo mora ocijeniti predstavlja li stranac stvarnu, trenutačnu i dovoljno ozbiljnu prijetnju koja utječe na neki od temeljnih interesa društva. Državni tajnik stoga po mišljenju tog suda nije dostatno obrazložio rješenje.
- 3 Protiv te je odluke državni tajnik podnio žalbu sudu koji je uputio zahtjev.

Bitna argumentacija stranaka glavnog postupka

- 4 Državni tajnik u žalbenom postupku ističe da je Rechtbank (Sud) pogrešno odlučio smatrajući da nije dostatno njegovo obrazloženje činjenice da je stranac pravomoćno osuđen zbog osobito teškog kaznenog djela. Presudom Gerechthofa (Žalbeni sud) stranac je osuđen na kaznu zatvora od ukupno 24 mjeseca, među ostalim, zbog seksualnog nasilja u više slučajeva. Stoga su ispunjeni elementi „osobito teškog kaznenog djela” u skladu s odjeljkom C2/7.10.1 Vreemdelingencirculairea 2000 (Okružnica o strancima iz 2000. kojom su propisane smjernice državnog tajnika u tom području), točnije postojanje pravomoćne sudske presude kojom je stranac zbog jednog ili više kaznenih djela osuđen na jednu ili više kazni zatvora ili mjera oduzimanja slobode od ukupno najmanje deset mjeseci.
- 5 Državni tajnik je pojasnio da se visina kazne navedena u Vreemdelingencirculaireu (Okružnica o strancima) treba smatrati donjom granicom i osigurati pravna sigurnost. Postoji li kazna te visine, na temelju svih okolnosti pojedinačnog slučaja ocjenjuje se je li kazneno djelo „osobito teško”. Na taj se način konkretizira pojam osobito teškog kaznenog djela u smislu članka 14. stavka 4. točke (b) Direktive 2011/95. Osim toga, državni tajnik je u Vreemdelingencirculaireu (Okružnica o strancima) konkretizirao i pojam prijetnje za društvo na način da se u slučaju stranca koji je osuđen zbog kaznenog djela

protiv spolne slobode (poput seksualnog nasilja) svakako može pretpostaviti da on predstavlja prijetnju za društvo. Stoga je on postupao u skladu s objavljenim smjernicama.

- 6 Osobita težina počinjenih kaznenih djela prema shvaćanju državnog tajnika proizlazi iz okolnosti da je stranac pokušao dirati spolne organe svojih žrtava i dirati njihova tijela u seksualnom smislu. Time je stranac ozbiljno povrijedio tjelesni integritet svojih žrtava. Prema navodima državnog tajnika, iz interesa medija za taj slučaj razvidno je da seksualni delikti poput predmetnog izazivaju strah i nesigurnost te su pogubni za društvo. Stoga je kazneni sud strancu prema nizozemskim mjerilima izrekao tešku kaznu zatvora od 24 mjeseci. Uzimajući u obzir sve okolnosti, prema mišljenju državnog tajnika opravdano je strancu odbiti status izbjeglice.
- 7 U pogledu pojma prijetnje za društvo u smislu članka 14. stavka 4. točke (b) Direktive 2011/95, državni tajnik zastupa stajalište da ona u načelu postoji ako je utvrđeno da je stranac pravomoćno osuđen zbog „osobito teškog kaznenog djela” i da je na strancu da dokaže da ne predstavlja prijetnju za društvo. Nadalje, upućujući na presudu Suda od 12. prosinca 2019., G.S. i V.G. (Prijetnja javnom poretku), C-381/18, EU:C:2019:1072, t. 54., državni tajnik ističe da je Rechtbank (Sud) primijenio pogrešne kriterije jer je smatrao da se u okviru konkretizacije pojma prijetnje za društvo treba ocijeniti predstavlja li stranac stvarnu, trenutačnu i dovoljno ozbiljnu prijetnju koja utječe na neki od temeljnih interesa društva.
- 8 Stranac navodi da mu je državni tajnik pogrešno odbio odobriti status izbjeglice. Prema njegovu mišljenju, državni tajnik navedenu ovlast, kojom se ograničava obveza da se izbjeglici odobri status izbjeglice, pogrešno nije restriktivno primijenio. Državni tajnik je, osim toga, pogrešno primijenio visinu kazne kao polaznu točku za provjeru i ocjenu je li kazneno djelo osobito teško. Prema navodima stranca, načelo proporcionalnosti prava Unije zahtijeva da se svaki slučaj ocijeni na temelju svojih pojedinačnih okolnosti, što u slučaju primjene trajanja kazne kao polazne točke nije tako. Stoga prema mišljenju stranca nije proporcionalno to što mu se odbija status izbjeglice premda je dokazao da u svojoj zemlji podrijetla ima osnovan strah od proganjanja.

Kratak prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 9 Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska) priključuje se pitanjima iz zahtjeva za prethodnu odluku u predmetu C-663/21 (Visoki upravni sud, Austrija) i zahtjeva za prethodnu odluku u predmetu C-8/22 (Raad van State [Državno vijeće], Belgija), ali osim toga želi i dodatna pojašnjenja.
- 10 Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) smatrao je da je u predmetnom glavnom postupku počinjeno osobito teško kazneno djelo te su stoga ispunjeni uvjeti za primjenu članka 14. stavka 4. točke (b) Direktive 2011/95. Taj je sud, među ostalim, želio znati kako treba provesti odvagivanje interesa između, s jedne strane, prava stranca na boravak u Europskoj uniji i prava da ga se ne protjera te, s

druge strane, zaštite javnog poretka. Odgovor na pitanja tog suda mogao bi biti relevantan u predmetnom slučaju, međutim, Raad van State (Državno vijeće) osim toga zahtijeva i tumačenje pojma osobito teškog kaznenog djela.

- 11 Belgijski Raad van State (Državno vijeće) uputio je pitanja koja se odnose na tumačenje pojma prijetnje za društvo i povezanosti tog pojma s pojmom osobito teškog kaznenog djela, ali nije i sam zatražio tumačenje pojma osobito teškog kaznenog djela. Odgovor na pitanja belgijskog Raad van State (Državno vijeće) isto je tako relevantan za sud koji je uputio zahtjev. Stoga taj sud preuzima njegova pitanja (2. do 4. pitanje tog zahtjeva).
- 12 Raad van State (Državno vijeće) utvrđuje da tekst članka 14. stavka 4. točke (b) Direktive 2011/95 ne sadržava definiciju pojma osobito teškog kaznenog djela. Ta je odredba formulirana kao fakultativna ovlast država članica, kao što proizlazi iz glagola „mogu”. Sud koji je uputio zahtjev iz toga zaključuje da države članice imaju diskrecijsku ovlast prilikom provjere predstavlja li stranac prijetnju za društvo jer je pravomoćno osuđen zbog „osobito teškog kaznenog djela”. Iz odredbe nije razvidan opseg te diskrecijske ovlasti kojom države članice raspolažu pri konkretiziranju članka 14. stavka 4. točke (b) Direktive 2011/95. Raad van State (Državno vijeće) se stoga pita unutar kojih pravnih ograničenja države članice mogu detaljnije konkretizirati pojam osobito teškog kaznenog djela i na temelju kojih okolnosti države članice moraju utvrditi je li stranac pravomoćno osuđen zbog osobito teškog kaznenog djela.
- 13 Nadalje, čini se kako tekst članka 14. stavka 4. točke (b) Direktive 2011/95 upućuje na to da u svakom slučaju mora postojati barem jedna pravomoćna osuđujuća presuda zbog „osobito teškog kaznenog djela” jer se taj pojam u svim jezičnim verzijama koristi u jednini. Više osuđujućih presuda zbog lakših kaznenih djela nije obuhvaćeno tom kvalifikacijom¹.
- 14 Prema presudi Suda od 2. ožujka [2010.], Salahadin Abdulla i dr., C-175/08, EU:C:2010:105, t. 51. do 53., odredbe Direktive 2011/95, kojima se uređuju uvjeti za priznavanje statusa izbjeglica, donesene su u svrhu potpore nadležnim tijelima država članica prilikom primjene Ženevske konvencije. Iz povijesti nastanka Direktive 2004/83, prethodnice Direktive 2011/95, osim toga proizlazi da je zakonodavac Unije državama članicama želio omogućiti da strance koji predstavljaju prijetnju za društvo isključe od odobravanja statusa izbjeglice. U tu se svrhu nadovezalo na članak 33. stavak 2. Ženevske konvencije. Članak 14. stavak 4. točka (b) Direktive 2011/95 stoga se mora tumačiti uzimajući u obzir i Ženevsku konvenciju. No ni ta Konvencija ne daje nikakvo objašnjenje pojma osobito teškog kaznenog djela. Međutim, UNHCR se očitovao na način da kao donja granica svakako mora postojati „a capital crime or a very grave punishable

¹ Vidjeti izvješće Judicial Analysis: Ending international protection Agencije Europske unije za azil (EUAA) iz 2021.

act”². Prema mišljenju UNHCR-a stoga je prilikom ocjene takvog slučaja potrebno u obzir uzeti sve okolnosti pojedinačnog slučaja.

- 15 U pogledu statusa supsidijarne zaštite iz formulacije članka 17. stavka 1. točke (b) Direktive 2011/95 proizlazi da je zakonodavac Unije od odobravanja te zaštite želio isključiti strance ako postoje ozbiljni razlozi zbog kojih se može smatrati da su počinili „teško kazneno djelo”. U presudi Ahmed Sud je naveo da je pojam teškog kaznenog djela pojam prava Unije koji treba tumačiti autonomno i ujednačeno (točke 33.-36.). Osim toga, Sud je u točki 56. naveo da je prilikom ocjene težine kaznenog djela u smislu članka 17. stavka 1. točke (b) Direktive koju trebaju provesti države članice relevantno više kriterija, među ostalim, narav kaznenog djela, prouzročena šteta, vrsta postupka za kazneni progon, vrsta zakonom predviđene kazne te pitanje smatra li većina pravnih poredaka sporno djelo također teškim kaznenim djelom. Stoga se postavlja pitanje u kojoj su mjeri i ti aspekti relevantni za konkretizaciju pojma osobito teškog kaznenog djela u smislu članka 14. stavka 4. točke (b) Direktive 2011/95 koji se odnosi na status izbjeglice. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, presuda Ahmed ne sadržava u tu svrhu dostatne elemente.

RADNI DOKUMENT

² UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention, t. 155.-161.