

Zadeva C-579/20

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

2. november 2020

Predložitveno sodišče:

Rechtbank Den Haag zittingsplaats Haarlem (Nizozemska)

Datum predložitvene odločbe:

19. oktober 2020

Tožče stranke:

F

A

G

H

I

Tožena stranka:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Predmet postopka v glavni stvari

Tožče stranke so vložile tožbo zoper zavrnitev svoje prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje kot prosilcem za azil. Po mnenju tožene stranke ne pridejo v poštev za subsidiarno zaščito na podlagi člena 15(c) Direktive 2011/95.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Predložitveno sodišče na podlagi člena 267 PDEU prosi Sodišče Evropske unije (v nadaljevanju: Sodišče) za razlago člena 15(c) Direktive 2011/95. Predlog se nanaša na področje uporabe te določbe. Predložitveno sodišče želi še posebej

izvedeti, ali položaj v izvorni državi, ki ni izreden, vendar je zanj značilna določena stopnja vsesplošnega nasilja, v danih osebnih okoliščinah vendarle lahko pripeljejo do subsidiarne zaščite. Dalje se postavlja vprašanje, katere dejavnike je treba upoštevati pri presoji teh okoliščin.

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali je točka (c) člena 15 Direktive 2011/95 namenjena izključno zaščiti v izrednem položaju, ko vsesplošno nasilje v okviru mednarodnega ali notranjega oboroženega spopada doseže tako visoko stopnjo, da obstajajo utemeljeni razlogi za prepričanje, da bo civilist, ki se vrne v zadevno državo ali, odvisno od primera, v zadevno pokrajino, že samo zaradi svoje prisotnosti na tem ozemlju izpostavljen utemeljenemu tveganju za grožnjo v smislu te točke tega člena? In ali spada ta izredni položaj v okvir „most extreme case of general violence“ v smislu sodbe N.A. proti Združenemu kraljestvu (ESČP, 17. julij 2008, CE:ECHR:2008:0717JUDO02590407)?

Če je odgovor na prvi del prvega vprašanja nikalen:

2. Ali je treba točko (c) člena 15 Direktive 2011/95 razlagati tako, da lahko tudi nižja stopnja vsesplošnega nasilja, kot je zgoraj navedeni izredni položaj, v povezavi z osebnimi in individualnimi okoliščinami prosilca vodi do obstoja utemeljenih razlogov za prepričanje, da bo prosilec, ki se vrne v zadevno državo ali na zadevno območje, izpostavljen tveganju za grožnjo v smislu te točke tega člena?

Če je odgovor na drugo vprašanje pritrdilen:

3. Ali je treba v tem okviru uporabiti drsno lestvico, s katero se razlikuje med možnimi stopnjami vsesplošnega nasilja in temu pripadajočo ravno individualnih okoliščin? In katere osebne in individualne okoliščine so lahko pomembne pri presoji pristojnega organa in nacionalnega sodišča?

Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen:

4. Ali je vsebini člena 15 Direktive 2011/95 zadoščeno, če se prosilcu v položaju, v katerem je stopnja vsesplošnega nasilja nižja kot v navedenem izrednem položaju, in ko lahko predloži dokaz, da je posebej prizadet zaradi (med drugim) razlogov, povezanih z njegovimi osebnimi okoliščinami, subsidiarna zaščita odobri zgolj na podlagi člena 15(a) ali (b) te Direktive 2011/95?

Navedene določbe prava Unije

Direktiva 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega

statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite: člen 2(f) ter členi 6, 15 in 18

Navedene določbe nacionalnega prava

Vreemdelingenwet 2000 (zakon o tujcih iz leta 2000): člen 29(1)(b)

Vreemdelingencirculaire 2000 (okrožnica o tujcih iz leta 2000): člen C2/3.3

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Tožeče stranke so družina s tremi otroki. Vsi so afganistanski državljani. Starša sta leta 2015 z najstarejšim otrokom prišla na Nizozemsko. Druga dva otroka sta se rodila na Nizozemskem. Tožeče stranke so pripadniki Hazarov (etnična skupina v Afganistanu) in so šiiti. Mati in drugi otrok imata hude psihotravmatske motnje. Drugi otrok ima dolgotrajne vedenjske in čustvene težave ter zaostaja v govornem razvoju.
- 2 Tožeče stranke so že prej vložile tri prošnje za azil, ki so bile vse zavrnjene. Zoper zavrnitev obravnavane prošnje so tožeče stranke uspešno vložile tožbo pri predložitvenem sodišču. Tožena stranka je vložila pritožbo, na podlagi katere je najvišje nizozemsko upravno sodišče (Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddelek za upravne zadeve državnega sveta, v nadaljevanju: Afdeling (oddelek)) to sodbo razveljavilo in vrnilo zadevo v ponovno sojenje predložitvenemu sodišču.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 3 Tožeče stranke navajajo, da jim v primeru odstranitve v Afganistan grozi utemeljeno tveganje, da utrpijo „resno škodo“ v smislu člena 15(c) Direktive 2011/95 („resno in individualno grožnjo življenju ali telesni celovitosti civilista zaradi vsesplošnega nasilja v situacijah mednarodnega ali notranjega oboroženega spopada“). Na začetku se sklicujejo na splošni položaj v Afganistanu, ki je zanje nevaren, še posebej na območju, s katerega izvira oče, v provinci Ghazni. Dalje opozarjajo na svoje posebne dejanske okoliščine, zlasti na svoje etnično ozadje, na to, da v Afganistanu nimajo sorodnikov ali socialne mreže, na zahodnjaški življenjski stil najstarejše hčerke, ki je večino življenja preživela na Nizozemskem, na dejstvo, da sta bila preostala otroka rojena na Nizozemskem, ter na to, da imajo v družini težave pri izobraževanju in psihične težave. Te individualne okoliščine je treba po mnenju tožečih strank vključiti v presojo, ali so izpolnjeni pogoji iz člena 15(c) Direktive 2011/95.
- 4 Po mnenju tožečih strank je tožena stranka s tem, da ni upoštevala teh individualnih okoliščin, opravila preveč omejeno presojo, ki poleg tega ni skladna z razlago te določbe, ki jo je Sodišče podalo v sodbi z dne 17. februarja 2009,

Elgafaji, C-465/07, EU:C:2009:94 (v nadaljevanju: sodba Elgafaji). Po mnenju tožečih strank iz te sodbe izhaja, da je mogoče tudi pri nizki stopnji vesplošnega nasilja govoriti o resni škodi v smislu člena 15(c) Direktive 2011/95. Kolikor manj nasilja grozi, toliko več dokazov, da mu zaradi osebnih okoliščin grozi resna škoda, naj bi moral prosilec predložiti (v zvezi s sodbo Egafaji tudi spodaj, točki 6 in 7).

- 5 Tožena stranka zlasti poudarja, da se člen 15(c) Direktive 2011/95 uporabi le, če gre za izreden položaj, v katerem osebam že samo zaradi njihove prisotnosti v izvorni državi grozi utemeljeno tveganje za nastanek resne škode. Individualni dejavniki naj pri tem ne bi imeli nobene vloge. Na podlagi določbe točke (b) istega člena 15 pa naj bi bilo nasprotno mogoče priznati subsidiarno zaščito na podlagi nižje stopnje vesplošnega nasilja v povezavi z individualnimi dejavniki. Če se ugotovi, da spada prosilec v rizično skupino ali ranljivo manjšino, naj bi moral zgolj v omejeni meri dokazati, da mu v izvorni državi grozi „mučenje ali nečloveško ali ponižujoče ravnanje ali kazen“ v smislu te določbe. Vendar tožeče stranke po navedbah tožene stranke zaradi etničnega izvora ne spadajo v rizično skupino ali ranljivo manjšino ter ni niti najmanjših indicev za uporabo člena 15(b).

Kratka predstavitev obrazložitve predloga

- 6 Predložitveno sodišče se obširno sklicuje na točke 38, 39 in 43 sodbe Elgafaji. Sodišče pojasnjuje, da gre za člen 15(c) Direktive 2011/95, kadar prosilec, „enako kot druge osebe, spada v krog potencialnih žrtev samovoljnega nasilja“, da pa je treba to določbo razlagati sistematično glede na člen 15(a) in (b), ti določbi pa zahtevata jasno stopnjo individualizacije. Individualizacija je pomembna tudi za preučitev točke (c) tega člena. V točki 39 te sodbe je navedeno: „V zvezi s tem je treba pojasniti, da čim bolj je prosilec morebiti sposoben dokazati, da ga grožnje posamično zadevajo zaradi elementov, ki so značilni za njegov položaj, tem nižja stopnja samovoljnega nasilja bo zadoščala, da se osebi prizna pravica do subsidiarne zaščite.“
- 7 Sodišče je v točki 43 in izreku razsodilo, da lahko gre za obstoj resne in individualne grožnje za življenje ali osebnost osebe, ki na podlagi člena 15(c) Direktive 2011/95 prosi za subsidiarno zaščito, ne da bi prosilec dokazal, da „ga posamično zadeva zaradi elementov, ki so značilni za njegove osebne okoliščine“. „Izjemoma“ se lahko obstoj grožnje šteje za dokazan na podlagi tega, da bi se prosilec že „samo zaradi navzočnosti [v zadevni državi] soočil z utemeljenim tveganjem, da utрпи navedeno grožnjo.“
- 8 Po mnenju predložitvenega sodišča kljub tem napotkom Sodišča obstajajo nejasnosti glede področja uporabe člena 15(c) Direktive 2011/95. Zdi se, da so države članice to določbo razlagale različno.¹ Poleg tega so jo sodišča v Uniji

¹ Predložitveno sodišče opira to ugotovitev na poročilo Evropske Komisije „Evaluation of the application of the recast Qualification Directive (2011/95/EU)“ iz januarja 2019.

uporabljala različno, kar je razvidno iz odločb Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija)², Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče, Češka)³, Asylum and Immigration Tribunal (sodišče druge stopnje v azilnih in imigracijskih zadevah, Združeno kraljestvo)⁴ in Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci, Belgija)⁵.

- 9 Največjo razliko je mogoče opaziti pri vprašanju, ali je uporaba te določbe omejena na izreden položaj, v katerem je stopnja vsesplošnega nasilja v trenutnem spopadu tako visoka, da obstajajo tehtni razlogi za domnevo, da bo civilist tam že samo zaradi svoje prisotnosti izpostavljen utemeljenemu tveganju za resno škodo. V zadevi C-901/19, ki jo že obravnava Sodišče, gre poleg tega za vprašanje, koliko vsesplošnega nasilja se zahteva.
- 10 Po mnenju predložitvenega sodišča iz sodbe Elgafaji izhaja, da člena 15(c) ni mogoče uporabiti zgolj v izrednem položaju, ki je tam naveden, ampak tudi v položaju, ki ni izreden. V tem primeru gre za spopad z vsesplošnim nasiljem, iz katerega izhaja resna in individualna grožnja državljanu, vendar stopnja nasilja ne zadošča za domnevo, da to za vsakogar, ki mu je izpostavljen, pomeni individualno utemeljeno tveganje. Prosilec mora v tem primeru na podlagi individualnih in osebnih okoliščin dokazati, da je izpostavljen nesorazmerno velikemu tveganju, da bo postal žrtev tega „vsesplošnega“ nasilja. Stopnja, s katero mora prosilec dokazati, da je zaradi individualnih in osebnih okoliščin zaradi tega nasilja prizadet, je glede na točko 39 sodbe Elgafaji odvisna od ravni vsesplošnega nasilja. Po mnenju, med drugim, Evropskega azilnega podpornega urada (EASO) gre tu za drsno lestvico s štirimi stopnjami.⁶ Pri vsaki stopnji je po navedbah EASO potrebna drugačna stopnja individualnih dejavnikov, da bi bilo mogoče sklepati, da obstaja utemeljeno tveganje za resno škodo v smislu člena 15(c) Direktive 2011/95.
- 11 Vendar je na Nizozemskem Afdeling (oddelek) razlagal sodbo Elgafaji tako, da se člen 15(c) Direktive 2011/95 uporablja le v navedenem izrednem položaju, pri čemer gre za tako veliko vsesplošno nasilje, da obstajajo utemeljeni razlogi za prepričanje, da bo civilist, ki se vrne v zadevno državo, tam že samo zaradi svoje prisotnosti izpostavljen utemeljenemu tveganju za resno škodo. Po mnenju Afdeling (oddelek) spada ta izredni položaj v okvir „most extreme case of general violence“ v smislu sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 17. julija 2008, N.A. proti Združenemu kraljestvu, CE:ECHR:2008:0717JUDO02590407. V

² Bundesverwaltungsgericht, 14. julij 2009, št. 10 C 9.08.

³ Nejvyšší správní soud, 13. marec 2009, št. 5 Azs 28/2008.

⁴ Asylum and Immigration Tribunal, 19. oktober 2009, CG (2009) UKAIT 00044.

⁵ Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, 20. november 2017 (195 227), 29. marec 2018 (201 900), 28. maj 2018 (204 404), 5. junij 2018 (204 861), 29. junij 2018 (206 310) in 12. februar 2019 (216 632).

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

tem položaju po mnenju Afdeling (oddelek) individualne okoliščine ne igrajo nobene vloge. Pri nižji stopnji vsesplošnega nasilja se lahko po mnenju Afdeling (oddelek) prosilec sklicuje na zaščito zgolj na podlagi člena 15(a) ali (b) Direktive 2011/95. Takrat mora dokazati, da mu grozijo prav zaradi razlogov, povezanih z njegovimi osebnimi okoliščinami. To je v skladu s stališčem, ki ga je zavzela tožena stranka v obravnavani zadevi.

- 12 Predložitveno sodišče meni, tako kot med drugim EASO, da je ta razlaga sodbe Elgafaji preozka. Tudi položaj, ki ni izreden, spada na področje uporabe člena 15(c) Direktive 2011/95. Prosilcu mora biti tudi omogočeno, da se sklicuje na nižjo stopnjo vsesplošnega nasilja v povezavi z individualnimi in osebnimi okoliščinami, ki morajo biti toliko bolj utemeljene, kolikor manjše nasilje grozi. Ni treba, da to nasilje zadeva posebej prosilca. Ta zahteva velja zgolj pri točkah (a) in (b) tega člena.
- 13 V obravnavani zadevi tožeče stranke, ki spadajo v rizično skupino in ranljivo manjšino, če se sledi tej razlagi, na podlagi člena 15(c) Direktive 2011/95 pridejo v poštev za subsidiarno zaščito, ne da bi morale dokazati, da jim v izvorni državi grozi prav proti njim usmerjeno nasilje. Dokazati morajo le, da se bodo morda srečale z vsesplošnim nasiljem zaradi osebnih dejavnikov, kot so njihovo etnično ozadje, položaj v družini ali zdravstveno stanje. Če bi jim bilo mogoče subsidiarno zaščito odobriti zgolj na podlagi točk (a) in (b), pa bi morale dokazati, da obstajajo vsaj majhni indici za to, da jim grozi v teh točkah navedena resna škoda, ki je stalno usmerjena posebej na prosilca.
- 14 Glede na različne razlage sodbe Elgafaji v Uniji je po mnenju predložitvenega sodišča nujno, da se v obravnavani zadevi postavijo vprašanja za predhodno odločanje glede področja uporabe člena 15(c) Direktive 2011/95 ter glede potrebe po individualnih in osebnih okoliščinah prosilca, ki se sklicuje na to določbo.