

Predmet C-151/22**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

2. ožujka 2022.

Sud koji je uputio zahtjev:

Raad van State (Nizozemska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

16. veljače 2022.

Žalitelji:

S

A

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

Druha stranka u žalbenom postupku:**Predmet glavnog postupka**

Žalbe protiv odluke Rechtbanka Den Haag (Sud u Haagu, Nizozemska) kojom je proglašena osnovanom tužba koju je strankinja S podnijela protiv rješenja kojim je odbijen njezin zahtjev za azil te protiv odluke tog suda kojom je kao neosnovana odbijena tužba koju je stranac A podnio protiv rješenja kojim je odbijen njegov zahtjev za azil. U središtu tih predmeta nalazi se proganjanje zbog političkog uvjerenja.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje prava Unije u skladu s člankom 267. UFEU-a. Tumačenje razloga proganjanja na temelju političkog uvjerenja u smislu članka 10. stavka 1. točke (e) Direktive 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljanima 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 (SL 2011.,

L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248. i ispravak SL 2020., L 76, str. 37., u daljnjem tekstu: Direktiva o kvalifikaciji).

Prethodna pitanja

1. Treba li članak 10. stavak 1. točku (e) Direktive o kvalifikaciji tumačiti na način da se na razlog proganjanja na temelju političkog uvjerenja mogu pozvati i podnositelji zahtjeva koji samo tvrde da imaju i/ili izražavaju određeno političko mišljenje a da počinitelj progona tijekom boravka u njihovoj zemlji podrijetla i od boravka u državi domaćinu prema njima nije iskazao sumnju?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje i ako je slijedom toga već određeno političko mišljenje dovoljno za kvalifikaciju kao političko uvjerenje, koju važnost u tom slučaju treba imati jačina tog političkog mišljenja, ideje ili uvjerenja i interes stranca u pogledu djela koja iz toga proizlaze u okviru provjere i ocjene određenog zahtjeva za azil, odnosno u okviru provjere koliko je stvaran strah od proganjanja koji navodi taj podnositelj zahtjeva?

3. U slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje, vrijedi li u tom slučaju kriterij da to političko uvjerenje treba biti duboko ukorijenjeno i, ako tomu nije tako, koji kriterij treba utvrditi u tom slučaju i kako se on primjenjuje?

4. Ako vrijedi kriterij da to političko uvjerenje treba biti duboko ukorijenjeno, može li se od podnositelja zahtjeva koji nije dokazao da ima duboko ukorijenjeno političko uvjerenje očekivati da neće izražavati svoje političko mišljenje nakon povratka u zemlju podrijetla kako na taj način ne bi pobudio sumnju počinitelja proganjanja?

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 (SL 2011., L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248. i ispravak SL 2020., L 76, str. 37.): članak 2. točka (d), članak 6., članak 10. stavak 1. točke (b), (d) i (e) te članak 10. stavak 2.

Navedene nacionalne odredbe

Vreemdelingenwet 2000 (Zakon o strancima iz 2000.): članak 29. stavak 1.

Voorschrift Vreemdelingen 2000 (Uredba o strancima iz 2000.): članak 3.37.a točke (a) i (b), članak 3.37. stavci 1. i 2.

Vreemdelingencirculaire 2000 (Okružnica o strancima iz 2000.): odjeljak C2/3.2

Sažet prikaz činjenica i glavnog postupka

- 1 Strankinja S podrijetlom je iz Sudana te je 21. siječnja 2012. ušla u Nizozemsku. U svojim prethodnim zahtjevima za azil kao ni u sadašnjem četvrtom zahtjevu za azil nije navela da je već u Sudanu imala određeno političko uvjerenje i da je bila politički angažirana. Nije ni navela da su sudanska tijela već prije njezina odlaska iz Sudana prema njoj iskazala sumnju te da je zbog toga napustila Sudan. Naprotiv, svoj je četvrti zahtjev za azil obrazložila time da se ne može vratiti u Sudan zato što bi je tamošnja tijela progonila zbog političkog uvjerenja koje u međuvremenu izražava u Nizozemskoj tako što je, među ostalim, aktivna u stranci Umma, sudanskoj političkoj stranci koja je 2019. koordinirala sudansku revoluciju, te u organizaciji Darfur Vereniging Nederland (DVN) koja se zalaže za regiju Darfur. Osim toga, u Nizozemskoj je sudjelovala u demonstracijama protiv sudanske vlade te na Facebooku i Twitteru iznosi kritike na račun sudanske vlade.
- 2 Rješenjem od 30. kolovoza 2019. Staatssecretaris (državni tajnik, Nizozemska) odbio je njezin zahtjev za azil zato što nije riječ o presudnom političkom uvjerenju. Rechtbank (Sud) proglasio je 20. svibnja 2020. osnovanom tužbu koju je strankinja S podnijela protiv tog rješenja. Prema mišljenju Rechtbanka (Sud), riječ je o političkom uvjerenju. Međutim, Rechtbank (Sud) smatra da nije jasno što točno treba smatrati presudnim političkim uvjerenjem. Neovisno o tome, Rechtbank (Sud) smatrao je da je relevantno pitanje koliko je jako uvjerenje. Državni tajnik podnio je žalbu protiv te odluke Afdelingu bestuursrechtspraak van de Raad van State (Odjel za upravne sporove Državnog vijeća, Nizozemska), odnosno sudu koji je uputio zahtjev. Strankinja S podnijela je protužalbu zato što smatra da nije važno koliko je jako uvjerenje.
- 3 Stranac A, koji je također podrijetlom iz Sudana, ušao je u Nizozemsku 20. srpnja 2011. Postao je politički aktivan tek nakon što je odbijen njegov prvi zahtjev za azil u Nizozemskoj i nije sudjelovao u političkim aktivnostima prije odlaska iz Sudana. Nije napustio Sudan zbog političkog uvjerenja. Stranac A temeljio je svoj drugi zahtjev za azil (ovaj postupak), među ostalim, na tome da u slučaju povratka u Sudan postoji opasnost od proganjanja zato što u Nizozemskoj otvoreno i kritički iznosi mišljenja o političkoj situaciji u Sudanu i zalaže se za prava Al-Gimira (plemena u zapadnom Darfuru).
- 4 Rješenjem od 18. lipnja 2020. državni tajnik odbio je zahtjev za azil koji je podnio stranac A zato što ni on nije dokazao da je postupao na temelju presudnog političkog uvjerenja. Rechtbank (Sud) odbio je 28. kolovoza 2020. kao neosnovanu tužbu koju je stranac A podnio protiv tog rješenja. Stranac A podnio je žalbu protiv te odluke.

Glavni argumenti stranaka glavnog postupka

- 5 Prema mišljenju strankinje S, Rechtbank (Sud) pogrešno je uzeo u obzir da je za zahtjev za azil važna jačina političkog uvjerenja. Smatra da iz Direktive o kvalifikaciji ne proizlazi da političko uvjerenje mora biti „presudno” kako bi se mogla tražiti zaštita.
- 6 Državni tajnik ističe da je Rechtbank (Sud) pogrešno odlučio da se političko i vjersko uvjerenje u skladu sa svojom prirodom odnose na različite razloge proganjanja te da ih je stoga trebalo drukčije provjeriti i ocijeniti. Državni tajnik smatra da razlog proganjanja na temelju političkog uvjerenja treba provjeriti i ocijeniti na isti način kao razlog proganjanja na temelju vjerskog uvjerenja, tako da je potrebno dokazati da je uvjerenje koje stranac navodi toliko bitno za njegov identitet ili svijest da se ne smije zahtijevati da ga se odrekne ili da ga prikriva nakon povratka u zemlju podrijetla.
- 7 Suprotno tomu, strankinja S navodi da razlog proganjanja na temelju političkog uvjerenja ne treba provjeriti i ocijeniti na isti način kao razlog proganjanja na temelju vjerskog uvjerenja. Smatra da se međusobno razlikuju definicije koje se u članku 10. stavku 1. Direktive o kvalifikaciji predviđaju, s jedne strane, za razlog proganjanja na temelju političkog uvjerenja i, s druge strane, na temelju vjerskog uvjerenja.
- 8 Stranac A smatra da je Rechtbank (Sud) zanemario činjenicu da je rješenje doneseno pod povredom obveze dužne pažnje zato što državni tajnik nije provjerio i ocijenio ima li stranac A presudno političko uvjerenje. Osim toga, Rechtbank (Sud) previdio je činjenicu da državni tajnik prilikom ocjene navodnog političkog uvjerenja ne primjenjuje ustaljene smjernice, a to je potrebno kako bi se spriječila proizvoljnost u okviru obrade zahtjevâ za azil. Nadalje, stranac A ističe da iz Direktive o kvalifikaciji ne proizlazi da političko uvjerenje stranca treba biti presudno kako bi ispunio uvjete za zaštitu.
- 9 Suprotno tomu, državni tajnik smatra da on, u skladu s Direktivom o kvalifikaciji, treba ocijeniti je li uvjerenje koje navodi stranac presudno i slijedom toga toliko bitno za njegov identitet ili svijest da se ne smije zahtijevati da ga se odrekne ili da ga prikriva nakon povratka u zemlju podrijetla. Upućuje, među ostalim, na odluku Afdelinga bestuursrechtspraak van de Raad van State (Odjel za upravne sporove Državnog vijeća) od 21. studenoga 2018., NL:RVS:2018:3735.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 10 U obama predmetima riječ je o strancima koji su tek nakon dolaska u Nizozemsku izražavali politička uvjerenja i sudjelovali u određenim aktivnostima, što su uvjerenja i aktivnosti koji su mogli pobuditi sumnju počinitelja progona u zemlji podrijetla, ali do toga nije došlo.

- 11 Glavno pitanje na koje treba odgovoriti u tim predmetima odnosi se na to treba li državni tajnik u skladu s pravom Unije kao uvjet za odobravanje međunarodne zaštite provjeriti i ocijeniti ima li političko uvjerenje koje navodi stranac određenu jačinu.
- 12 Riječ je o situaciji u kojoj stranac tvrdi da postoji osnovan strah da će u slučaju povratka u zemlju podrijetla biti progonjen zato što je u državi domaćinu izgradio određeno političko uvjerenje koje je izražavao te je ondje bio politički aktivan, čak i ako to dosad nije dovelo do sumnje tijela u zemlji podrijetla, s obzirom na to da tijela nisu imala saznanja o tim uvjerenjima i tim djelima. U okviru te situacije postavlja se pitanje može li se od tog stranca zahtijevati da se nakon povratka u svoju zemlju podrijetla ponaša suzdržano kako bi na taj način izbjegao probleme s počiniteljem progona u navedenoj zemlji.
- 13 U sudskoj praksi Suda još nije odgovoreno na to pitanje. U toj sudskoj praksi dosad nije ni odgovoreno na pitanje koji kriterij treba utvrditi kako bi se provjerila i ocijenila ta jačina.
- 14 Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Odjel za upravne sporove Državnog vijeća) smatra da je razlozima proganjanja na temelju vjerskog i političkog uvjerenja zajedničko to da se nijedno ne temelji na svojstvenim i nepromjenjivim obilježjima. Stoga taj sud smatra da se u sudskoj praksi Suda u pogledu razloga proganjanja na temelju vjerskog uvjerenja utvrđuje i okvir u kojem treba odgovoriti na pitanja relevantna u tim predmetima.
- 15 Iz presuda Suda od 5. rujna 2012., Bundesrepublik Deutschland (spojeni predmeti C-71/11 i C-99/11, EU:C:2012:518) i od 4. listopada 2018., Bahtiyar Fathi (C-56/17, EU:C:2018:803) proizlazi da u pogledu razloga proganjanja na temelju vjerskog uvjerenja treba provjeriti i ocijeniti ima li stranac zaista uvjerenje koje navodi, na koja ga djela to uvjerenje navodi i jesu li ona za njega osobno neophodna ili osobito bitna. Iz tih se presuda također može zaključiti da je stoga i stranac, prema kojem počinitelj proganjanja još nije iskazao sumnju, ali koji tvrdi da ima određeno vjersko uvjerenje, bez daljnjeg obuhvaćen tim pojmom iz članka 10. stavka 1. Direktive o kvalifikaciji. Međutim, stranac može ispuniti uvjete za međunarodnu zaštitu na temelju tog uvjerenja i s time povezanih djela samo ako su ona za njega osobito bitna kako bi očuvao svoj vjerski identitet: „jačinu” uvjerenja.
- 16 Stoga je također očito da po analogiji s tom sudskom praksom treba utvrditi i zahtjeve u pogledu jačine političkog uvjerenja. Pitanje jest treba li to uvjerenje biti toliko jako da je ono očito već zbog toga da će se stranac djelima, kojima se na temelju tog uvjerenja bavi u državi domaćinu, baviti i nakon povratka u svoju zemlju podrijetla te da će u tom pogledu prihvatiti opasnost od proganjanja (strog pristup) ili treba primijeniti manje stroge kriterije, pri čemu se isto kao i u slučaju vjerskog uvjerenja provjerava ima li političko uvjerenje određenu jačinu, koja djela proizlaze iz tog uvjerenja i je li ono neophodno ili osobito bitno za očuvanje identiteta predmetnog stranca. To uvjerenje i ta djela moraju biti obilježena

određenim stupnjem kontinuiteta i stalnosti koji ukazuje na to da je to uvjerenje u strancu duboko ukorijenjeno.

- 17 Treba pažljivo ispitati pitanje je li političko uvjerenje duboko ukorijenjeno. Tijelo koje donosi odluku pritom također treba ispitati koja su djela potaknuta tim uvjerenjem za stranca neophodna i koje bi posljedice nastupile u slučaju u kojem bi se stranac bavio tim djelima nakon povratka u svoju zemlju podrijetla. Okolnost da je moguće da se ipak neće baviti tim djelima u zemlji podrijetla, zato što bi se u protivnom izložio opasnosti od proganjanja, ne smije se istaknuti protiv njega. Stoga se u pogledu duboko ukorijenjenog političkog uvjerenja u okviru ocjene pitanja je li vjerojatno postojanje osnovanog straha od proganjanja u slučaju povratka ne smije uzeti u obzir mogućnost da će se stranac ponašati suzdržano kako bi izbjegao proganjanje. Međutim, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Odjel za upravne sporove Državnog vijeća) s druge strane polazi i od toga da se, u slučaju u kojem stranac ne dokaže da ima duboko ukorijenjeno političko uvjerenje, od tog stranca itekako može tražiti da se nakon povratka u svoju zemlju podrijetla ponaša suzdržanije i da se ne bavi djelima koja mogu pobuditi sumnju tijela.
- 18 Budući da Sud razlog proganjanja na temelju političkog uvjerenja još nije tumačio s obzirom na ocjenu osnovanosti straha od proganjanja koji osjeća stranac kojeg tijela u zemlji podrijetla ne smatraju sumnjivim, a odgovori na pitanja u tim predmetima nisu ni „clair” ni „éclairé”, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Odjel za upravne sporove Državnog vijeća) smatra da je potrebno uputiti prethodna pitanja.