

Predmet C-579/20

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 98. stavka 1.
Poslovnika Suda**

Datum podnošenja:

2. studenoga 2020.

Sud koji je uputio zahtjev:

Rechtbank Den Haag zittingsplaats Haarlem (Nizozemska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

19. listopada 2020.

Tužitelji:

F

A

G

H

I

Tuženik:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Predmet glavnog postupka

Tužitelji su podnijeli tužbu protiv odbijanja njihova zahtjeva za izdavanje dozvole boravka za tražitelje azila. Prema mišljenju tuženika, tužitelji nemaju pravo na supsidijarnu zaštitu u skladu s člankom 15. točkom (c) Direktive 2011/95 (u daljnjem tekstu: Direktiva o kvalifikaciji).

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

U skladu s člankom 267. UFEU-a, sud koji je uputio zahtjev zahtijeva od Suda Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud) tumačenje članka 15. točke (c) Direktive

o kvalifikaciji. Zahtjev se odnosi na doseg te odredbe. Sud koji je uputio zahtjev osobito pita, može li se u situaciji u zemlji podrijetla koja nije izvanredna, i koja je obilježena niskim stupnjem općeg nasilja, pod određenim osobnim okolnostima ipak priznati supsidijarna zaštita. Nadalje se postavlja pitanje čimbenika koje je potrebno uzetu u obzir pri procjeni tih okolnosti.

Prethodna pitanja

1. Omogućava li se člankom 15. točkom (c) Direktive o kvalifikaciji isključivo zaštita u izvanrednim situacijama u kojima stupanj općeg nasilja koji karakterizira međunarodni ili unutarnji oružani sukob doseže toliko visoku razinu da se opravdano vjeruje da bi civil u slučaju vraćanja u dotičnu zemlju ili, ako je primjenjivo, na dotično područje, bio izložen stvarnom riziku trpljenja prijetnje u smislu te odredbe samom činjenicom svoje prisutnosti na tom teritoriju? Osim toga, treba li takvu izvanrednu situaciju smatrati situacijom „most extreme case of general violence” u smislu presude N. A./Ujedinjena Kraljevina (EKLJP, 17. srpnja 2008., CE:ECHR:2008:0717JUDO02590407)?

U slučaju niječnog odgovora na prvi dio prvog pitanja:

2. Treba li članak 15. točku (c) Direktive o kvalifikacijama tumačiti na način da i niži stupanj općeg nasilja od onog koji je relevantan u okviru prethodno navedene izvanredne situacije u vezi s osobnim i individualnim okolnostima podnositelja zahtjeva može dovesti do toga da se opravdano vjeruje da će podnositelj zahtjeva u slučaju vraćanja u dotičnu zemlju ili na dotično područje biti izložen riziku trpljenja prijetnje u smislu te odredbe?

U slučaju potvrdnog odgovora na drugo pitanje:

3. Treba li u tom okviru primijeniti kliznu ljestvicu prema kojoj se razlikuju određeni stupnjevi općeg nasilja i pripadajući stupnjevi individualnih okolnosti? I koje su osobne i individualne okolnosti relevantne pri procjenjivanju nadležnog tijela za azil i nacionalnog suda?

U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje:

4. Je li u skladu s člankom 15. Direktive o kvalifikaciji da se podnositelju zahtjeva koji se nalazi u situaciji u kojoj postoji niži stupanj općeg nasilja od onog koji je relevantan u okviru prethodno navedene izvanredne situacije, i koji može dokazati da je on posebno pogođen zbog (među ostalim) elemenata svojstvenih njegovoj osobnoj situaciji, odobri supsidijarna zaštita isključivo prema članku 15. točkama (a) ili (b) te direktive?

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 statusa izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite, članak 2. točka (f) i članci 6., 15. i 18.

Navedene odredbe nacionalnog prava

Vreemdelingenwet 2000 (Zakon o strancima iz 2000.), članak 29. stavak 1. točka (b)

Vreemdelingencirculaire (Okružnica o strancima), stavak C2/3.3

Kratak prikaz činjenica i postupka

- 1 U slučaju tužitelja riječ je o obitelji s troje djece. Oni su svi afganistanski državljani. Roditelji su sa svojim najstarijim djetetom doputovali u Nizozemsku 2015. Drugo dvoje djece rođeno je u Nizozemskoj. Tužitelji pripadaju Hazarima (etnička skupina u Afganistanu) i šiitske su vjeroispovijesti. Tužiteljica i drugo dijete bore se sa složenim tegobama prouzročenim psihotraumom. Drugo dijete ima kronične probleme u ponašanju i emocionalne probleme te poremećaje u govoru.
- 2 Tužitelji su postavili tri zahtjeva za azil koji su svi bili odbijeni. Protiv odbijanja predmetnog zahtjeva, tužitelji su podnijeli tužbu sudu koji je uputio zahtjev koja je prihvaćena. Protiv te je odluke tuženik podnio žalbu, uslijed čega je vrhovni upravni sud Nizozemske (Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (Odjel za upravne sporove Državnog vijeća, Nizozemska), u daljnjem tekstu: Afdeling) ukinuo tu presudu i stvar vratio sudu koji je uputio zahtjev.

Glavni argumenti stranaka glavnog postupka

- 3 Tužitelji ističu da su oni u slučaju udaljenja u Afganistan izloženi stvarnom riziku da pretrpe „ozbiljnu nepravdu” u smislu članka 15. točke (c) Direktive o kvalifikaciji („ozbiljna i individualna prijetnja životu zbog općeg nasilja u situacijama međunarodnog ili unutarnjeg oružanog sukoba”). Tužitelji se pritom, kao prvo, pozivaju na opću, za njih prijeteću, situaciju u Afganistanu, osobito na području očeva podrijetla, provinciji Ghazni. Kao drugo, upućuju na svoje posebne individualne okolnosti, osobito na svoju etničku pripadnost, nepostojanje članova obitelji odnosno socijalne mreže u Afganistanu, zapadnjački životni stil najstarije kćeri koja je najveći dio svog života provela u Nizozemskoj, okolnost da su druga djeca rođena u Nizozemskoj kao i odgojne i psihičke probleme u obitelji.

Te se individualne okolnosti prema mišljenju tužiteljâ moraju uključiti u ispitivanje ispunjenosti uvjeta iz članka 15. točke (c) Direktive o kvalifikaciji.

- 4 Tuženik nije uzeo u obzir navedene individualne okolnosti i time je skratio ispitivanje koje, osim toga, nije u skladu s tumačenjem Suda u pogledu te odredbe iz presude od 17. veljače 2009., Elgafaji, C-465/07, EU:C:2009:94 (u daljnjem tekstu: presuda Elgafaji). Iz te presude proizlazi da i u slučaju niskog stupnja općeg nasilja može biti riječ o ozbiljnoj nepravdi u smislu članka 15. točke (c) Direktive o kvalifikaciji. Što je manja opasnost od općeg nasilja, to detaljnije podnositelj zahtjeva mora dokazati da bi zbog osobnih okolnosti bio izložen riziku trpljenja te ozbiljne nepravde (vidjeti o presudi Elgafaji u nastavku i točke 6. i 7.).
- 5 Tuženik posebno naglašava da se članak 15. točka (c) Direktive o kvalifikaciji primjenjuje samo ako je riječ o izvanrednoj situaciji u kojoj su osobe već zbog svoje prisutnosti u zemlji podrijetla izložene stvarnom riziku trpljenja ozbiljne nepravde. Individualni čimbenici nisu relevantni. U skladu s člankom 15. točkom (b) te direktive, međutim, supsidijarna se zaštita može priznati u slučaju postojanja nižeg stupnja općeg nasilja i određenih individualnih čimbenika. Utvrdi li se da podnositelj zahtjeva pripada ugroženoj skupini ili manjini kojoj je potrebna zaštita, on mora samo u ograničenom opsegu dokazati da mu u zemlji njegova podrijetla prijete „mučenje ili nečovječno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje” u smislu te odredbe. Tuženik smatra da tužitelji po osnovi svoje etničke pripadnosti ne pripadaju ni ugroženoj skupini, ni manjini kojoj je potrebna zaštita te stoga nema ni najmanjih naznaka koje bi upućivale na primjenu članka 15. točke (b).

Kratki prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 6 Sud koji je uputio zahtjev iscrpno se poziva na točke 38., 39. i 43. presude Elgafaji. Sud pritom navodi da je članak 15. točka (c) Direktive o kvalifikaciji relevantan ako podnositelj zahtjeva pripada „zajedno s drugim osobama krugu potencijalnih žrtava općeg nasilja”, ali da se ta odredba treba tumačiti sustavno u odnosu na oba druga elementa članka 15. koji zahtijevaju jasnu razinu individualizacije. Ta je individualizacija značajna i u okviru članka 15. točke (c). „U tom pogledu valja pojasniti da što je podnositelj zahtjeva sposobniji dokazati da je pogođen osobito zbog čimbenika svojstvenih njegovim osobnim okolnostima, to će manja razina općeg nasilja biti dovoljna kako bi ispunio uvjete za supsidijarnu zaštitu.”, kako to navodi Sud u točki 39. te presude.
- 7 U točki 43. i izreci te presude navodi se da može biti riječ o ozbiljnoj i individualnoj prijetnji životu osobe koja zahtijeva odobrenje supsidijarne zaštite u skladu s člankom 15. točkom (c) Direktive o kvalifikaciji, a da ta osoba nije „pogođena osobito zbog čimbenika svojstvenih njegovim osobnim okolnostima”. Ta se prijetnja može „iznimno” smatrati postojećom na temelju toga da je dotična osoba „samom svojom prisutnošću (na državnom području te zemlje) bila izložena stvarnoj opasnosti od navedenih prijetnji.”

- 8 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, unatoč navedenim zahtjevima Suda postoje dvojbe u pogledu dosegā članka 15. točke (c) Direktive o kvalifikaciji. Države članice različito tumače taj element.¹ Osim toga, sudovi u državama članicama primjenjivali su ga na različite načine, kako to proizlazi iz odluka njemačkog Bundesverwaltungsgerichta (Savezni upravni sud)², Nejvyšší správní soudu (Vrhovni upravni sud, Češka Republika)³, Asylum and Immigration Tribunal (Sud za azil i imigraciju, Ujedinjena Kraljevina)⁴ i Raada voor Vreemdelingenbetwistingen (Vijeće za sporove u vezi sa strancima, Belgija)⁵.
- 9 Najveća se razlika odnosi na pitanje je li primjena te odredbe ograničena na izvanredne situacije u kojima stupanj općeg nasilja koji karakterizira postojeći oružani sukob doseže toliko visoku razinu da se opravdano vjeruje da je civil samo zbog svoje prisutnosti na dotičnom području izložen riziku da stvarno pretrpi ozbiljnu nepravdu. Osim toga, u predmetu C-901/19 koji se vodi pred Sudom postavljeno je i pitanje stupnja općeg nasilja koji se zahtijeva.
- 10 Prema uvjerenju suda koji je uputio zahtjev, iz presude Elgafaji proizlazi da članak 15. točka (c) nije primjenjiv samo izvanrednoj situaciji koja se u toj presudi opisuje, nego i u okvirima situacije koja nije izvanredna. U takvom je slučaju riječ o sukobu s općim nasiljem, koje za posljedicu ima ozbiljnu individualnu prijetnju, međutim, stupanj nasilja nije na dovoljnoj razini da bi se vjerovalo kako je svaka osoba izložena tom nasilju i individualno ugrožena. Podnositelj zahtjeva mora u tom slučaju na temelju individualnih i osobnih okolnosti dokazati da je izložen neproporcionalno visokom riziku da će postati žrtvom tog „općeg” nasilja. Pitanje opsega u kojem podnositelj zahtjeva mora dokazati da je zbog individualnih i osobnih okolnosti pogođen tim nasiljem, s obzirom na navode iz točke 39. presude Elgafaji, ovisi o stupnju općeg nasilja. U tom kontekstu, među ostalim, Europski potporni ured za azil (EASO) kao temelj uzima kliznu ljestvicu koja obuhvaća četiri razine.⁶ Prema EASO-u, svaka razina zahtijeva drugi stupanj individualnih čimbenika da bi se moglo zaključiti da je određena osoba uistinu izložena riziku da pretrpi ozbiljnu nepravdu u smislu članka 15. točke (c) Direktive o kvalifikaciji.
- 11 Međutim, u Nizozemskoj je Afdeling presudu Elgafaji protumačio na način da se članak 15. točka (c) Direktive o kvalifikaciji primjenjuje samo u navedenoj

¹ Sud koji je uputio zahtjev upućuje na izvještaj Europske komisije „Evaluation of the application of the recast Qualification Directive (2011/95/EU)” iz siječnja 2019.

² Bundesverwaltungsgericht, 14. srpnja 2009., 10 C 9.08.

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

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

⁵ Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, 20. studenoga 2017. (195 227), 29. ožujka 2018. (201 900), 28. svibnja 2018. (204 404), 5. lipnja 2018. (204 861), 29. lipnja 2018. (206 310) i 12. veljače 2019. (216 632).

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

izvanrednoj situaciji u kojoj postoji toliko visok stupanj općeg nasilja da se opravdano vjeruje da bi civil u slučaju vraćanja u dotičnu zemlju bio izložen stvarnom riziku trpljenja ozbiljne nepravde. Ta se situacija iznimne prirode prema mišljenju Afdelunga treba smatrati situacijom „most extreme case of general violence” u smislu presude Europskog suda za ljudska prava od 17. srpnja 2008., N. A./Ujedinjena Kraljevina, CE:ECHR:2008:0717JUDO02590407. Prema Afdelingu, u takvoj situaciji individualne okolnosti nisu relevantne. Ako je riječ o nižem stupnju općeg nasilja, prema njegovu se mišljenju podnositelj zahtjeva može pozivati samo na zaštitu u skladu s člankom 15. točkom (a) ili (b) Direktive o kvalifikaciji. On tom slučaju mora dokazati da je zbog čimbenika svojstvenih njegovoj osobnoj situaciji posebno ugrožen. To je stajalište u skladu sa stajalištem koje tuženik zastupa u predmetnom postupku.

- 12 Sud koji je uputio zahtjev smatra, kao i, među ostalim, EASO, da je to tumačenje u pogledu presude Elgafaji preusko. Stoga smatra da su situacije koje nisu izvanredne isto tako obuhvaćene područjem primjene članka 15. točke (c) Direktive o kvalifikaciji. Podnositelj zahtjeva mora se, uzimajući u obzir individualne i osobne okolnosti, moći pozivati i na niži stupanj općeg nasilja, pri čemu te okolnosti moraju biti tim opravdanije, što je rizik izloženosti tom nasilju niži. Predmetno nasilje tada ne mora biti usmjereno posebno prema podnositelju zahtjeva. Taj se zahtjev primjenjuje samo u okvirima članka 15. točke (a) i (b).
- 13 Uzme li se navedeno tumačenje kao temelj, u ovom je predmetu moguće postojanje prava tužiteljâ koji pripadaju ugroženoj skupini, odnosno manjini kojoj je potrebna zaštita, na supsidijarnu zaštitu u skladu s člankom 15. točkom (c) Direktive o kvalifikaciji, a da oni pritom ne moraju dokazati da im u zemlji njihova podrijetla prijeti nasilje usmjereno posebno prema njima. Oni moraju samo dokazati da postoji mogućnost općeg nasilja zbog osobnih čimbenika poput njihove etničke pripadnosti, obiteljske situacije ili njihova zdravstvenog stanja. Ako bi im se supsidijarna zaštita mogla odobriti samo u skladu s člankom 15. točkama (a) i (b), oni bi ipak morali dokazati da u svakom slučaju postoje naznake koje upućuju na to da im u smislu tih elemenata prijeti ozbiljna nepravda koja se odnosi posebno na njih.
- 14 S obzirom na okolnost da države članice različito tumače presudu Elgafaji, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev u ovom je postupku potrebno Sudu uputiti prethodna pitanja u pogledu dosega članka 15. točke (c) Direktive o kvalifikaciji i značaja individualnih i osobnih okolnosti podnositelja zahtjeva koji se na tu odredbu poziva.