

Predmet C- 8/22**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

5. siječnja 2022.

Sud koji je uputio zahtjev:

Conseil d'État (Belgija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

2. prosinca 2021.

Tužitelj:

XXX

Tuženik:

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

I. Predmet glavnog postupka

- 1 Tužitelj traži ukidanje presude koju je 26. kolovoza 2019. (u daljnjem tekstu: pobijana presuda) donio Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima, Belgija).

II. Sažet prikaz činjenica i glavnog postupka

- 2 Commissariat général aux réfugiés et apatrides (Opći povjerenik za izbjeglice i osobe bez državljanstva, Belgija) (u daljnjem tekstu: tuženik ili CGRA) priznao je 23. veljače 2007. tužitelju status izbjeglice.
- 3 Cour d'assises de Bruxelles (Sud za teža kaznena djela u Bruxellesu, Belgija) osudio ga je 20. prosinca 2010. na kaznu zatvora u trajanju od 25 godina.
- 4 Tuženik mu je 4. svibnja 2016. ukinuo status izbjeglice na temelju članka 55/3/1 loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Zakon od 15. prosinca 1980. o pristupu državnom području, boravku, nastanjenju i udaljavanju stranaca) (u daljnjem tekstu: Zakon

od 15. prosinca 1980.). U stavku 1. te odredbe navodi se: „Opći povjerenik za izbjeglice i osobe bez državljanstva može ukinuti status izbjeglice kada stranac, nakon što je pravomoćno osuđen za osobito teško kazneno djelo, predstavlja opasnost za društvo ili kada postoje opravdani razlozi da predstavlja opasnost za nacionalnu sigurnost.”

- 5 Tužitelj je podnio tužbu Conseilu du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima), koji ju je pobijanom presudom odbio.

III. Ključni argumenti stranaka glavnog postupka

I. Tužitelj

- 6 Tužitelj ističe prvi tužbeni razlog, koji se osobito temelji na povredi članka 14. 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.), članka 55/3/1 Zakona od 15. prosinca 1980. i načela proporcionalnosti zajamčenog belgijskim pravom i pravom Unije.
- 7 Tužitelj tvrdi da je, prema mišljenju Conseilu du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima), na tužitelju da dokaže da, neovisno o postojanju takve osuđujuće presude, ne predstavlja ili više ne predstavlja opasnost za društvo.
- 8 Tužitelj kritizira to rasuđivanje Conseilu du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima). Postojanje ranijih osuđujućih presuda ni činjenica da je CGRA donijela odluku ne podrazumijevaju prebacivanje tereta dokazivanja. Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) trebao je razmotriti namjeru belgijskog zakonodavca i zakonodavca Unije. Naime, namjera belgijskog zakonodavca nije bila smatrati da je osuđujuća presuda dovoljna za dokazivanje prijetnje ili uspostavu bilo kakve pretpostavke trenutne prijetnje, naprotiv, dva uvjeta trebaju biti ispunjena: osuđujuća presuda za osobito teško kazneno djelo i postojanje opasnosti za društvo. Suprotno tomu, osuđujuća presuda nije nužna da bi zainteresirana osoba predstavljala opasnost za nacionalnu sigurnost.
- 9 Budući da članak 55/3/1 stavak 1. Zakona od 15. prosinca 1980. i članak 14. stavak 4. Direktive 2011/95 nisu sastavljeni na potpuno isti način, nacionalnu odredbu treba tumačiti u skladu s pravom Unije. Člankom 14. stavkom 4. Direktive 2011/95 određuje se: „Države članice mogu opozvati, poništiti ili odbiti obnoviti status izbjeglice koji je odobrilo izvršno, upravno, sudsko ili neformalno sudsko tijelo ako: (a) postoje opravdani razlozi da dotična osoba predstavlja opasnost za sigurnost države članice u kojoj se nalazi; (b) dotična osoba, s

obzirom da je pravomoćno osuđena za osobito teško kazneno djelo, predstavlja opasnost za društvo države članice.” U odredbi prava Unije stoga se ističu dva kumulativna uvjeta (osuđujuća presuda i opasnost).

- 10 Slijedom toga, prema tužiteljevu mišljenju, na CGRA-i je bilo da pred Conseilom du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) dokaže da tužitelj predstavlja opasnost za društvo, što nije mogao učiniti samo upućivanjem na osuđujuću presudu. Isto tako, Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) trebao je propisno obrazložiti svoje stajalište u pogledu prijetnje koju zainteresirana osoba predstavlja, uzimajući u obzir sve elemente, a da pritom postojanje ranije osuđujuće presude ne može biti dovoljno niti se na tome može temeljiti bilo kakva pretpostavka koju bi dotična osoba trebala oboriti kako bi izbjegla ukidanje statusa. Međutim, Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) ne smatra da CGRA mora dokazati da su oba kumulativna uvjeta ispunjena, nego samo da zainteresirana osoba može pokušati dokazati da, unatoč osuđujućoj presudi, ne predstavlja opasnost.
- 11 U svakom je slučaju na Conseilu du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) da provjeri elemente na koje se poziva CGRA i da ispita trenutne elemente koje je iznio tužitelj. Međutim, CGRA se poziva na kaznena djela iz 2006., što nije dovoljno za analizu trenutačne situacije.
- 12 U sudskoj praksi Unije koja se odnosi na članak 7. stavak 4. Direktive 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 (SL 2018., L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.) utvrđena su temeljna načela, kada uprava strancu pripisuje „opasnost”, u pogledu načela proporcionalnosti i potrebe za pojedinačnim ispitivanjem predmetnog slučaja. Tužitelj upućuje na presudu od 11. lipnja 2015. Zb. i O. (C- 554/13, EU:C:2015:377). Usto, u sudskoj praksi Suda uspostavlja se poveznica između Direktive 2008/115 i Direktive 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (SL 2013., L 180, str. 96.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 137.). To je rasuđivanje u ovom slučaju relevantno u okviru „prava izbjeglica”.
- 13 Slijedom toga, prema tužiteljevu mišljenju, kada zakonodavac Unije u članku 14. stavku 4. Direktive 2011/95 upućuje na činjenicu da je dotični stranac osuđen i da predstavlja opasnost, time ne dozvoljava da se opasnost pretpostavi zbog ranije osuđujuće presude, nego, naprotiv, predviđa dva različita kumulativna uvjeta čije ispunjavanje tijelo mora dokazati kako bi obrazložilo svoju odluku, odnosno postojanje osuđujuće presude za osobito teško kazneno djelo i postojanje opasnosti za društvo. Članak 14. stavak 4. točka (b) Direktive 2011/95 glasio bi drukčije da se opasnost utvrđuje samom činjenicom da postoji osuđujuća presuda, odnosno ne bi bilo upućivanja na opasnost za društvo, nego samo na osuđujuću

presudu i eventualno bi se umjesto izraza „s obzirom” koristili izrazi „zbog” ili „jer”.

- 14 Stoga valja pitati Sud, protivi li se članku 14. stavku 4. Direktive 2011/95, njemu samom i u vezi s načelom proporcionalnosti, nacionalna praksa prema kojoj se smatra da se opasnost za društvo pretpostavlja zbog osuđujuće presude za osobito teško kazneno djelo i da je na osuđenom strancu da dokaže da više ne predstavlja opasnost za društvo.
- 15 S druge strane, prema tužiteljevu mišljenju, CGRA također obrazlaže svoje stajalište navodeći da tribunal de l'application des peines (Sud za izvršenje kazni, Belgija) smatra da, iako umanjen, rizik koji predstavlja tužitelj nije „isključen” i da tribunal de l'application des peines (Sud za izvršenje kazni) „uzima u obzir postojanje potencijalne opasnosti” i donosi „niz mjera kako bi spriječio ostvarenje te opasnosti” u okviru tužiteljeva uvjetnog otpusta. S obzirom na to da prijetnja koja se pripisuje tužitelju treba biti donekle konkretna i dovoljno stvarna, ta razmatranja nedostatna su da bi se smatralo da je Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) pravilno smatrao da je opasnost utvrđena, što bi u najmanju ruku značilo postavljanje nerazmjerno niskog praga, suprotno načelu proporcionalnosti. Pitanje je li opasnost utvrđena u dovoljnoj mjeri ako sud smatra da ta opasnost nije „isključena” ili da je „potencijalna” nije činjenično, nego pravno pitanje.
- 16 U presudi od 11. lipnja 2015. Zh. i O. (C-554/13, EU:C:2015:377, t. 60.), Sud je presudio da „izraz ‚opasnost za javni poredak’, kako je određen u članku 7. stavku 4. [Direktive 2008/115], u svakom slučaju pretpostavlja, osim narušavanja društvenog poretka koje čini svako kršenje zakona, postojanje stvarne, trenutane i dovoljno ozbiljne prijetnje koja ugrožava temeljni interes društva”. U ovom slučaju, obrazloženje presude Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) ne doseže takav prag.
- 17 Usto, u istoj presudi, Sud je u biti presudio da prijetnju koja se pripisuje strancu koji je osuđen treba analizirati na temelju njegove pojedinačne situacije i uzeti u obzir sve relevantne elemente, kao što su proteklo vrijeme i kontekst. Međutim, Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) u pobijanoj presudi tvrdi da ne uviđa kako različita razmatranja koja se odnose na tužiteljeve napore da se ponovno uključi u društvo dokazuju da on ne predstavlja opasnost za društvo. Isto tako, Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) ne odgovara na tužiteljeve argumente koji se odnose na vrijeme proteklo od njegove osuđujuće presude, kao ni na argumente prema kojima su činjenice zbog kojih je osuđen nastale u vrijeme kada je bio maloljetnik bez veza i prihoda, a što danas više nije slučaj, da trenutano više ne boluje od ovisnosti, da se dobro ponašao u zatvoru i da se praćenje njegova uvjetnog otpusta odvija dobro. Iz toga proizlazi da Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) nije odlučio o opasnosti tužitelja s obzirom na sve sadašnje elemente.

- 18 Stoga valja pitati Sud nalaže li se člankom 14. stavkom 4. Direktive 2011/95, njime samim i u vezi s načelom proporcionalnosti, nadležnom tijelu da dokaže da je prijetnja koja se pripisuje strancu stvarna, trenutna i dovoljno ozbiljna i odnosi li se na temeljni interes društva, uzimajući u obzir sve elemente slučaja, a osobito napore i dokaze o ponovnom uključivanju dotičnog stranca u društvo nakon osuđujuće presude, i činjenicu da kriminogeni kontekst u kojem je stranac počinio povrede u prošlosti više ne postoji.

II. Tuženik

- 19 Prema tuženikovu mišljenju, iz pripremnih akata proizlazi da je, u verziji nacrtu na francuskom jeziku, izraz „na kojeg se odnosi pravomoćna osuđujuća presuda za osobito teško kazneno djelo” zamijenjen izrazom „koji je pravomoćno osuđen za osobito teško kazneno djelo”, kako bi se pokazala veza između pravomoćne osuđujuće presude za osobito teško kazneno djelo i opasnosti koja iz nje proizlazi za društvo (vidjeti Dokument Parlamenta, zastupnički dom, redovna sjednica, 2015/2015, br. 1197/01, str. 18.). Stoga je razvidno da je belgijski zakonodavac namjeravao povezati opasnost za društvo i osuđivanost za osobito teško kazneno djelo i da, prema mišljenju zakonodavca Unije, kako bi se izbjeglica smatrao prijetnjom za društvo države članice, treba biti pravomoćno osuđen. To nipošto ne znači da se opasnost smatra utvrđenom samo zbog činjenice da postoji osuđujuća presuda.
- 20 Iz teksta pobijane presude proizlazi da je Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima), s jedne strane, uzeo u obzir okolnost da je tužitelj bio osuđen za osobito teško kazneno djelo i, s druge strane, da se pita predstavlja li trenutno zbog te činjenice opasnost za društvo. Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) naglasio je da bi, unatoč postojanju takve osuđujuće presude, zainteresirana osoba trebala po potrebi moći dokazati da ne predstavlja ili više ne predstavlja opasnost za društvo. Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) zatim je utvrdio da je tužitelj bio osuđen za osobito teško kazneno djelo i da ocjenu opasnosti koju izbjeglica predstavlja za društvo treba provesti ovisno o posebnoj težini počinjenog kaznenog djela, što je u potpunosti u skladu sa zakonom.
- 21 Iz teksta pobijane presude također proizlazi da je Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) ispitao elemente koje je istaknuo tužitelj kako bi ocijenio predstavlja li on još uvijek, unatoč toj osuđujućoj presudi za osobito teško kazneno djelo, opasnost za društvo. Razlozi zbog kojih su odbijeni tužiteljevi tužbeni razlozi proizlaze iz odluke u cjelini te je Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) jasno obrazložio zbog čega je smatrao da je opasnost koju bi tužitelj mogao predstavljati još uvijek postojala. Ta ocjena proizlazi iz samostalne ocjene suda koji odlučuje o meritumu.
- 22 Što se tiče načela proporcionalnosti, u presudi od 9. studenoga 2010., B i D (C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661), Sud je odlučivao o potrebi da se provede

ispitivanje proporcionalnosti u slučaju isključenja statusa izbjeglice u skladu s člankom 12. stavkom 2. točkama (b) ili (c) Direktive 2011/95. Presudio je da je takvo isključenje povezano s težinom počinjenih djela koja trebaju biti takvog stupnja da dotična osoba ne može legitimno zahtijevati zaštitu povezanu sa statusom izbjeglice. Budući da je nadležno tijelo, u okviru svoje ocjene težine počinjenih djela i pojedinačne odgovornosti zainteresirane osobe, već uzelo u obzir sve okolnosti koje obilježavaju ta djela i situaciju te osobe, ne može ga se obvezati na to da, ako zaključi da se primjenjuje članak 12. stavak 2., provede ispitivanje proporcionalnosti koje podrazumijeva novu ocjenu težine počinjenih djela (t. 109.). Članak 14. stavak 4. Direktive 2011/95 i članak 55/3/1 stavak 1. Zakona od 15. prosinca 1980. također uvjetuju ukidanje postojanjem određene razine težine počinjenih djela i s obzirom na to da je sud već uzeo u obzir sve okolnosti slučaja kako bi ocijenio djela koja opravdavaju ukidanje, on ne bi trebao biti dužan naknadno provesti novo ispitivanje proporcionalnosti koje bi ponovno uključivalo ocjenu razine težine počinjenih djela. Stoga Sudu u tom pogledu ne treba uputiti pitanje.

IV. Ocjena suda koji je uputio zahtjev

- 23 Iz pobijane presude proizlazi da, u skladu s člankom 55/3/1 stavkom 1. Zakona od 15. prosinca 1980., opasnost koju stranac predstavlja za društvo proizlazi iz njegove osuđujuće presude za osobito teško kazneno djelo. Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) ipak je presudio da tužitelj može dokazati da neovisno o svojoj osuđujućoj presudi ne predstavlja ili više ne predstavlja opasnost za društvo.
- 24 Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) stoga ne smatra da je na CGRA-i da utvrdi da tužitelj, koji je bio pravomoćno osuđen za osobito teško kazneno djelo, predstavlja stvarnu, trenutačnu i dovoljno ozbiljnu opasnost za društvo. U biti smatra da se ta opasnost, u načelu, dokazuje činjenicom da je tužitelj bio osuđen za osobito teško kazneno djelo, ali da tužitelj može podnijeti dokaz da ne predstavlja ili više ne predstavlja takvu opasnost.
- 25 U svojem prvom tužbenom razlogu, tužitelj osporava tu analizu Conseila du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima). U biti tvrdi da je na tuženiku da dokaže da tužitelj predstavlja stvarnu, trenutačnu i dovoljno ozbiljnu opasnost za društvo, a ne na tužitelju da utvrdi da ne predstavlja ili više ne predstavlja takvu opasnost. Smatra da sama osuđujuća presuda za osobito teško kazneno djelo ne može biti dovoljna za dokazivanje postojanja te opasnosti, nego da je potrebno dokazati da opasnost dalje postoji i da je trenutačna. Konkretno, tužitelj tvrdi da nije dovoljno da je opasnost potencijalna ili da se ne može isključiti, nego da je treba dokazati. Smatra da treba provesti nadzor proporcionalnosti kako bi se utvrdilo je li ukidanje njegova statusa izbjeglice opravdano opasnošću koju predstavlja.

V. Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 26 Člankom 55/3/1 Zakona od 15. prosinca 1980. prenesen je članak 14. stavak 4. Direktive 2011/95. Doseg koji valja dati članku 55/3/1 Zakona od 15. prosinca 1980. treba odrediti ovisno o doseg u odredbe prava Europske unije koja se njime prenosi.
- 27 Conseil d'État (Državno vijeće, Belgija) stoga smatra da je nužno Sudu uputiti pitanje u pogledu tumačenja članka 14. stavka 4. Direktive 2011/95 kako bi se utvrdilo jesu li tužitelji prigrivori utemeljeni.

VI. Prethodna pitanja

1. Treba li članak 14. [stavak 4. točku] (b) Direktive 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 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?
2. 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?
3. 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?