

STANDARDI SUDA EUROPSKE UNIJE U PREDMETIMA MIGRANATA I TRAŽITELJA AZILA

Priručnik za polaznike/ice

Izrada obrazovnog materijala:

prof. dr. sc. Iris Goldner Lang,
Pravni fakultet u Zagrebu

Lidija Prica,
Upravni sud u Zagrebu

Zagreb, veljača 2022.

Copyright 2022.
Pravosudna akademija

Maksimirска cesta 63, 10 000 Zagreb, Hrvatska
TEL 00385(0)1 2357 626 WEB www.pak.hr

Sadržaj

1.	Predmet C-517/17 - Addis.....	4
2.	Predmet C-348/16 – Sacko.....	8
3.	Predmet C-406/18 – PG	13
4.	Predmet C-233/18 – Haqbin	16
5.	Predmet C-369/17 – Ahmed	20
6.	Predmet C-720/17 – Bilali	24
7.	Predmet C-36/20 PPU - Ministerio Fiscal	27
8.	Predmet C-652/16 – Ahmedbekova.....	32
9.	Predmet C-465/07 – Elgafaji.....	40
	PRAKTIČNA VJEŽBA	44
	PITANJA ZA KVIZ.....	50

1. Predmet C-517/17 - Addis

- presuda od 16. srpnja 2020. povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je uputio Savezni upravni sud Njemačke
- Direktiva 2013/32/EU o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (preinačena) – članci 14. i 34. – **Obveza omogućavanja osobnog razgovora podnositelju zahtjeva za međunarodnu zaštitu prije donošenja odluke o nedopuštenosti** – Povreda obveze u prvostupanjskom postupku – Posljedice

Upućeno je pitanje treba li članak 14. stavak 1. Direktive o postupcima tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis na temelju kojeg povreda obveze omogućavanja osobnog razgovora podnositelju zahtjeva za međunarodnu zaštitu prije donošenja odluke o nedopuštenosti na temelju članka 33. stavka 2. točke (a) te direktive ne dovodi do poništenja te odluke i upućivanja predmeta tijelu odlučivanja, ako podnositelj zahtjeva u žalbenom postupku ima mogućnost iznijeti sve okolnosti koje proturječe navedenoj odluci te ako, čak i uzimajući u obzir te navode, nije moguće donijeti nikakvu drugu odluku o meritumu.

Sud: Direktiva o postupcima nedvosmisleno nalaže obvezu osobnog razgovora s podnositeljem zahtjeva za međunarodnu zaštitu prije donošenja odluke o njegovu zahtjevu. Tako se člankom 14. stavkom 1. Direktive o postupcima propisuje da prije nego što tijelo odlučivanja doneše odluku, podnositelj zahtjeva ima mogućnost osobnog razgovora o svojem zahtjevu za međunarodnu zaštitu s osobom koja je prema nacionalnom pravu nadležna voditi takav razgovor. **Ta obveza**, koja je dio temeljnih načela i jamstava navedenih u poglavljiju II. tih direktiva, **odnosi se i na odluke o nedopuštenosti i na odluke o meritumu**. Okolnost da se navedena obveza također primjenjuje na odluke o nedopuštenosti sada je izričito potvrđena u članku 34. Direktive o postupcima, naslovljenom „Posebna pravila o razgovoru o dopustivosti”, koji u stavku 1. propisuje da države članice podnositeljima zahtjeva omogućuju da predstave svoje mišljenje o primjeni razloga iz članka 33. u svojim posebnim okolnostima, prije nego što tijelo odlučivanja odluči o dopustivosti zahtjeva za međunarodnu zaštitu, i da u tu svrhu države članice obavljaju osobni razgovor o dopustivosti zahtjeva.

Prema članku 33. stavku 2. točki a) Direktive o postupcima države članice mogu smatrati zahtjev za međunarodnu zaštitu nedopuštenim samo ako je druga država članica priznala međunarodnu zaštitu. U slučaju da tijelo odlučivanja namjerava zahtjev za međunarodnu zaštitu smatrati nedopuštenim na temelju razloga iz članka 33. stavka 2. točke (a), **osobni razgovor o dopuštenosti zahtjeva ima za cilj podnositelju zahtjeva pružiti ne samo priliku da se izjasni o tome je li mu druga država članica stvarno priznala međunarodnu zaštitu, nego prije svega mogućnost da iznese sve elemente koji obilježavaju njegovu osobnu situaciju, kako bi se tom tijelu omogućilo da isključi mogućnost da za tog podnositelja zahtjeva, u slučaju da ga se pošalje u tu drugu državu članicu, postoji ozbiljna opasnost od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja u smislu članka 4. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.**

Sud je već pojasnio da bi osobito visok stupanj ozbiljnosti koji se zahtjeva člankom 4. Povelje bio dosegnut kada bi nebriga tijela države članice za posljedicu imala to da se osoba koja u potpunosti ovisi o javnoj pomoći bez svoje volje i svojeg

osobnog izbora nađe u situaciji iznimne materijalne oskudice, koja bi joj onemogućila zadovoljavanje najosnovnijih potreba kao što su posebice one prehrane, higijene i smještaja i koja bi ugrožavala njezino fizičko ili duševno zdravlje ili bi dovela do narušavanja njezina stanja protivno ljudskom dostojanstvu (presuda od 19. ožujka 2019., Ibrahim i dr., C-297/17, C-318/17, C-319/17 i C-438/17, EU:C:2019:219, t. 90. i rješenje od 13. studenoga 2019., Hamed i Omar, C-540/17 i C-541/17, neobjavljeno, EU:C:2019:964, t. 39.).

Osobni razgovor o dopuštenosti zahtjeva iz članka 14. stavka 1. i članka 34. stavka 1. Direktive o postupcima stoga ima ključnu važnost za jamčenje da će se članak 33. stavak 2. točka (a) te direktive stvarno primjenjivati potpuno u skladu s člankom 4. Povelje. Naime, taj razgovor omogućuje tijelu odlučivanja da ocijeni konkretnu situaciju podnositelja zahtjeva kao i njegov stupanj ranjivosti, dok istodobno omogućuje tom tijelu da se uvjeri da je podnositelj zahtjeva imao mogućnost podnijeti sve elemente koji bi mogli pokazati da bi ga transfer u državu članicu koja mu je već odobrila međunarodnu zaštitu izložio opasnosti protivnoj tom članku 4.

Kao drugo, valja istaknuti da članak 34. stavak 1. Direktive o postupcima precizira da države članice ne mogu predvidjeti iznimku od pravila prema kojem se osobni razgovor o dopuštenosti zahtjeva za međunarodnu zaštitu omogućuje podnositelju zahtjeva, osim u skladu s člankom 42. te direktive u slučaju naknadnog zahtjeva. Međutim, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da to nije slučaj u glavnom postupku. Stoga, kao treće, valja ocijeniti dovodi li nužno povreda obveze da se u prvostupanjskom postupku pred tijelom odlučivanja podnositelju zahtjeva za međunarodnu zaštitu omogući osobni razgovor, propisana u člancima 14. i 34. navedene direktive, do poništenja odluke o nedopuštenost i upućivanja predmeta pred tijelo odlučivanja. Kada Direktiva o postupcima izričito ne propisuje pravne posljedice povrede te obveze, one proizlaze, kao što to ističu sve stranke koje su iznijele očitovanja, iz nacionalnog prava, pod uvjetom da su mjere usvojene u tu svrhu iste vrste kao i one na koje bi imali pravo pojedinci u usporedivoj situaciji u nacionalnom pravu (načelo ekvivalentnosti) i da ne čine praktično nemogućim ili pretjerano teškim ostvarivanje prava koja im dodjeljuje pravni poredak Unije (načelo djelotvornosti) (vidjeti po analogiji presudu od 10. rujna 2013., G. i R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, t. 35. i navedenu sudsku praksu).

Valja podsjetiti na to da Direktiva o postupcima razlikuje, s jedne strane, „tijelo odlučivanja“ – koje je u njezinu članku 2. točki (f) definirano kao „nesudsko ili upravno tijelo u državi članici nadležnoj za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, koje je ovlašteno donositi odluke u prvom stupnju u tim predmetima“ – i, s druge strane, „sud“ iz njezina članka 46., koji je nadležan za žalbene postupke. Usto, iz uvodnih izjava 16. i 22., članka 4. i opće strukture te direktive proizlazi da je razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koje provodi upravno ili nesudsko tijelo uz odgovarajuća sredstva i specijalizirano osoblje u tom području bitna faza zajedničkih postupaka uspostavljenih tom direktivom (presuda od 25. srpnja 2018., Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, t. 103. i 116.).

Međutim, Sud je već imao prilike utvrditi da se obveza potpunog i ex nunc razmatranja činjeničnih i pravnih pitanja u okviru žalbe iz članka 46. stavka 3. Direktive o postupcima može također odnositi na razloge nedopuštenosti zahtjeva za međunarodnu zaštitu iz članka 33. stavka 2. te direktive, ako to nacionalno pravo dopušta. U slučaju da sud koji odlučuje o pravnom lijeku namjerava razmotriti razlog

nedopuštenosti koji tijelo odlučivanja nije razmatralo, on mora saslušati podnositelja zahtjeva kako bi mu omogućio da osobno, na jeziku kojim vlada, izloži svoje stajalište u vezi s primjenjivošću tog razloga na njegovu osobnu situaciju (presuda od 25. srpnja 2018., Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, t. 130.). Iz toga nužno slijedi da je u načelu također moguće da sud koji odlučuje o žalbi sasluša podnositelja zahtjeva o primjenjivosti jednog od razloga nedopuštenosti iz članka 33. stavka 2. Direktive o postupcima na njegovu osobnu situaciju ako se odluka o odbacivanju temeljila na tom razlogu, ali tijelo odlučivanja nije prethodno pružilo mogućnost podnositelju zahtjeva da ga se sasluša o toj temi na osobnom razgovoru.

Međutim, u tom pogledu valja istaknuti da pravo koje podnositelj zahtjeva ima na temelju članaka 14. i 34. Direktive o postupcima da izloži svoje stajalište u vezi s primjenjivošću takvog razloga nedopuštenosti na njegovu osobnu situaciju prate posebna jamstva koja trebaju osigurati učinkovitost tog prava. Stoga iz članka 15. stavaka 2. i 3. Direktive o postupcima proizlazi da se osobni razgovor mora provesti u uvjetima koji osiguravaju odgovarajuću povjerljivost i omogućuju podnositelju zahtjeva da cjelovito iznese razloge za svoj zahtjev. Kad je posebno riječ o potonjem zahtjevu, članak 15. stavak 3. točka (a) te direktive obvezuje države članice da osiguraju da je osoba koja obavlja razgovore sposobljena da uzme u obzir osobne i opće okolnosti podnositelja zahtjeva, uključujući njegovo kulturno porijeklo, spol, spolnu opredijeljenost, spolni identitet ili ranjivost. Članak 15. stavak 3. točka (b) navedene directive nalaže pak državama članicama da, kada je to moguće, osiguraju da razgovor s podnositeljem zahtjeva vodi osoba istog spola ako podnositelj zahtjeva tako traži, osim ako tijelo odlučivanja opravdano smatra da se takvo traženje temelji na razlozima koji nisu povezani s poteškoćama podnositelja zahtjeva da cjelovito iznese razloge za svoj zahtjev. Usto, članak 15. stavak 3. točka (c) iste directive nalaže državama članicama da izaberu tumača koji je sposoban osigurati odgovarajuću komunikaciju između podnositelja zahtjeva i osobe koja vodi razgovor te da tako provedu pravo podnositelja zahtjeva propisano u članku 12. stavku 1. točki (b) Direktive o postupcima da mu se, prema potrebi, osigura takav tumač za iznošenje svojih argumenata. Kad je riječ o članku 15. stavku 3. točki (e) te direktive, on državama članicama nalaže da osiguraju da se razgovori s maloljetnicima vode na način koji je odgovarajući za djecu.

Kao što je to u biti istaknuto nezavisni odvjetnik u točkama 106., 109. i 115. svojeg mišljenja, okolnost da zakonodavac Unije u člancima 14. i 34. Direktive o postupcima nije samo propisao da tijelo odlučivanja mora podnositelju zahtjeva za međunarodnu zaštitu omogućiti osobni razgovor, nego je odlučio dodatno naložiti državama članicama konkretna i detaljna pravila u pogledu provedbe takvih razgovora, pokazuje ključnu važnost koju pridaje ne samo samom održavanju takvog razgovora nego i uvjetima u kojima se on treba provesti i poštovanje kojih je prepostavka za valjanost odluke kojom se utvrđuje nedopuštenost zahtjeva za azil. Osim toga, iz uvodnih izjava 29. i 32. te direktive proizlazi da se takvim uvjetima svakom podnositelju zahtjeva nastoje osigurati, među ostalim, u skladu s njegovim spolom i konkretnom situacijom, odgovarajuća postupovna jamstva. Stoga treba prema konkretnoj situaciji podnositelja zahtjeva i u svakom pojedinačnom slučaju utvrditi koji se od navedenih uvjeta primjenjuju na tog podnositelja zahtjeva.

U tim okolnostima bilo bi nespojivo s korisnim učinkom Direktive o postupcima, posebno s njezinim člancima 14., 15. i 34., kada bi sud koji odlučuje o žalbi mogao potvrditi odluku koju je donijelo tijelo odlučivanja uz povredu obveze omogućavanja osobnog razgovora podnositelju zahtjeva, a da sam nije saslušao podnositelja

zahtjeva uz poštovanje uvjeta i temeljnih jamstava primjenjivih u predmetnom slučaju.

Doista, iz sudske prakse Suda proizlazi da, kako bi povreda prava obrane dovela do poništenja odluke donesene u upravnom postupku o kojem je riječ, u načelu je potrebno da je taj postupak, da nije postojala ta nepravilnost, mogao dovesti do drukčije odluke (vidjeti presudu od 10. rujna 2013., G. i R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, t. 38. i navedenu sudsku praksu). Međutim, ta sudska praksa nije prenosiva na povredu članaka 14., 15. i 34. Direktive o postupcima. Naime, s jedne strane, oni na obvezujući način propisuju da države članice moraju podnositelju zahtjeva omogućiti osobni razgovor kao i konkretna i detaljna pravila koja se odnose na način na koji se taj razgovor mora provesti. S druge strane, takva pravila nastoje osigurati da se podnositelju zahtjeva pruži mogućnost da podnese, u suradnji s nadležnim tijelom za taj razgovor, sve relevantne elemente za ocjenu dopuštenosti i, prema potrebi, osnovanosti svojeg zahtjeva za međunarodnu zaštitu, što tom razgovoru daje, kao što je to istaknuto u prethodnoj točki ove presude, ključnu važnost u postupku razmatranja tog zahtjeva (vidjeti po analogiji presudu od 14. svibnja 2020., NKT Verwaltung i NKT/Komisija, C-607/18 P, neobjavljenu, EU:C:2020:385, t. 57. i navedenu sudsku praksu).

Valja dodati, uzimajući u obzir pitanja suda koji je uputio zahtjev u tom pogledu, da za ispravljanje povrede provedbe osobnog razgovora ne može biti dovoljna ni mogućnost kojom raspolaže podnositelj zahtjeva da pisanim putem u žalbenom postupku iznese elemente kojima se dovodi u pitanje valjanost odluke koja je donesena o nedopuštenosti njegova zahtjeva za zaštitu, ni obveza koju nadležno tijelo odlučivanja i sud koji odlučuje u žalbenom postupku imaju prema nacionalnom pravu da istražuju sve relevantne činjenice po službenoj dužnosti. U slučaju neprovođenja osobnog razgovora pred tijelom odlučivanja u prvostupanjskom postupku, sve dok takav razgovor nije proveden pred sudom koji odlučuje o žalbi protiv odluke o nedopuštenosti koju je donijelo to tijelo i uz poštovanje svih uvjeta propisanih Direktivom o postupcima, ne može se zajamčiti učinkovitost prava na saslušanje u tom kasnijem stadiju postupka.

Konačno, na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri je li se u okviru glavnog postupka M. Addisu pružila mogućnost da ga se sasluša ili mu se takva mogućnost još može pružiti uz poštovanje svih uvjeta i temeljnih jamstava koja su primjenjiva na glavni postupak, kako bi osobno, na jeziku kojim vlada, iznio svoje stajalište u odnosu na primjenu razloga iz članka 33. stavka 2. točke (a) te direktive na svoju osobnu situaciju. U slučaju da taj sud ocijeni da se ta mogućnost ne može zajamčiti zainteresiranoj osobi u okviru žalbenog postupka, on je dužan poništiti odluku o nedopuštenosti i ponovno uputiti predmet tijelu odlučivanja.

Članke 14. i 34. Direktive 2013/32/EU treba tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis na temelju kojeg povreda obveze omogućavanja osobnog razgovora podnositelju zahtjeva za međunarodnu zaštitu, prije donošenja odluke o nedopuštenosti na temelju članka 33. stavka 2. točke (a) te direktive, ne dovodi do poništenja te odluke i ponovnog upućivanja predmeta tijelu odlučivanja, osim ako taj propis omogućuje tom podnositelju zahtjeva da u okviru žalbenog postupka protiv te odluke na saslušanju osobno iznese sve svoje argumente protiv navedene odluke uz poštovanje svih primjenjivih uvjeta i temeljnih jamstava iz članka 15. navedene direktive te ako, čak i uzimajući u obzir te navode, nije moguće donijeti nikakvu drugu odluku.

2. Predmet C-348/16 – Sacko

- presuda od 26. srpnja 2017. povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je uputio sud u Milanu, Italija
- Direktiva 2013/32/EU – Članci 12., 14., 31. i 46. – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 47. – Pravo na djelotvornu sudsку zaštitu – Pravni lijek protiv odluke o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu – **Mogućnost donošenja sudske odluke bez saslušanja podnositelja zahtjeva**

Nakon što je 20. ožujka 2015. stigao u Italiju, M. Sacko odmah je podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu. Dana 10. ožujka 2016. Teritorijalno povjerenstvo u sklopu Prefettura di Milano (milanska prefektura, Italija) saslušalo je M. Sacka o okolnostima u kojima je podnio taj zahtjev i razlozima za njegovo podnošenje. Saslušanje je pokazalo da je M. Sacko napustio Mali zbog ozbiljnog pogoršanja osobne finansijske situacije. Upravnom odlukom Teritorijalno povjerenstvo odbilo je zahtjev za međunarodnu zaštitu što ga je podnio M. Sacko i uskratilo mu status izbjeglice odnosno korisnika supsidijarne zaštite, ističući da su razlozi za podnošenje zahtjeva bili isključivo ekonomski, a ne povezani s postojanjem progona. M. Sacko je 3. svibnja 2016. pred sudom koji je uputio zahtjev podnio tužbu za poništenje te odluke, ponavljajući razloge iz zahtjeva za međunarodnu zaštitu i općenito opisujući stanje u Maliju, ne objašnjavajući pritom na koji je način ono utjecalo na njegovu osobnu situaciju.

Sud koji je uputio zahtjev napominje da namjerava odbiti tužbu M. Sacka kao očito neosnovanu, bez njegova prethodnog saslušanja. Međutim, budući da dvoji o sukladnosti takvog rješenja s pravom Unije, osobito s člancima 12., 14., 31. i 46. Direktive 2013/32, sud u Milanu odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu prethodno pitanje **treba li Direktivu 2013/32, a osobito njezine članke 12., 14., 31. i 46., tumačiti na način da joj se protivi to da nacionalni sud kojem je podnesen pravni lijek protiv odluke o odbijanju očito neosnovanog zahtjeva za međunarodnu zaštitu, odbije taj pravni lijek bez saslušanja podnositelja zahtjeva, osobito kada su ga već saslušala upravna tijela i kada činjenične okolnosti ne ostavljaju mesta nikakvoj sumnji u osnovanost spomenute odluke o odbijanju.** Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu napominje da je njegovo tumačenje potvrđio Corte suprema di cassazione (Kasacijski sud, Italija) koji je u rješenju od 8. lipnja 2016. ocijenio da „u postupcima međunarodne zaštite sud nije dužan predvidjeti saslušanje tražitelja azila“. Iz odluke kojom se upućuje zahtjev proizlazi da talijansko prvo predviđa u postupcima međunarodne zaštite upravnu fazu u okviru koje stručno povjerenstvo razmatra zahtjeve, što uključuje saslušanje podnositelja, i sudske faze, tijekom koje nezadovoljni podnositelj zahtjeva može osporavati negativnu odluku upravnog tijela. Sud koji je uputio zahtjev napominje da u sudske faze postupka sudac može odbiti ili prihvati pravni lijek, pri čemu saslušanje njegova podnositelja nije potrebno ako je to već učinilo nadležno upravno tijelo za potrebe postupka razmatranja. To rješenje osobito se može primijeniti u slučaju očito neosnovanog zahtjeva.

Sud: Prije svega valja istaknuti da – kao što to naglašava sud koji je uputio zahtjev – nijedna od odredbi čije se tumačenje traži izričito ne nalaže sudu koji postupa po

pravnom lijeku iz članka 46. Direktive 2013/32 da u okviru tog postupka provede saslušanje.

Naime, kao prvo, članak 12. Direktive 2013/32, koji se nalazi u njezinu poglavlju II., naslovlenom „Temeljna načela i jamstva”, propisuje jamstva koja uživaju podnositelji zahtjeva i izričito razlikuje, s jedne strane, u svojem stavku 1., jamstva koja se primjenjuju samo na postupke iz poglavlja III. te direktive, naslovlenog „Prvostupanjski postupci”, i, s druge strane, u svojem stavku 2., jamstva koja se primjenjuju u postupcima predviđenima u poglavlju V. spomenute directive, naslovlenom „Žalbeni postupci”. Iako je u članku 12. stavku 2. te direktive naglašeno da „države članice osiguravaju da svi podnositelji zahtjeva uživaju jamstva koja su jednakana onima iz stava 1. točaka (b) do (e)”, pravo podnositelja zahtjeva da podnese svoja očitovanja u okviru usmenog postupka ne nalazi se među iscrpno navedenim jamstvima.

Kao drugo, točno je da članak 14. Direktive 2013/32, koji se također nalazi u njezinu poglavlju II., nalaže tijelu odgovornom za donošenje odluke da podnositelju prethodno omogući osobni razgovor o njegovu zahtjevu za međunarodnu zaštitu s osobom koja je prema nacionalnom pravu nadležna voditi takav razgovor. Međutim, iz samog teksta te odredbe, zajedno s člankom 2. točkom (f) Direktive 2013/32, proizlazi da je ta obveza upućena isključivo tijelu odgovornom za ispitivanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu i nadležnom da se u prvom stupnju o njima izjašnjava te se, dakle, ne primjenjuje na žalbene postupke.

Kao treće, članak 31. stavak 3. Direktive 2013/32, koji se nalazi u njezinu poglavlju III., naslovlenom „Prvostupanjski postupci”, propisuje da se ti postupci moraju načelno završiti u roku od šest mjeseci od podnošenja zahtjeva, ne zadirući time u mogućnost produljenja spomenutog roka zbog razloga opisanih u članku 31. stavcima 3. i 4. te direktive. Njezin članak 31. stavak 8. dopušta državama članicama da u slučajevima koji su iscrpno navedeni odluče ubrzati postupke razmatranja ili ih provoditi na granicama ili u tranzitnim zonama, uz poštovanje temeljnih načela i jamstava iz poglavlja II. te direktive. Jednako je tako i, među ostalim, u slučaju u kojem je podnositelj zahtjeva istaknuo samo ona pitanja koja nisu mjerodavna za razmatranje ispunjava li on uvjete za priznavanje međunarodne zaštite na temelju Direktive 2011/95.

Kao četvrto i posljednje, članak 46. Direktive 2013/32, kao jedina odredba njezina poglavlja V., naslovlenog „Žalbeni postupci”, predviđa pravo na učinkovit pravni lijek pred sudom protiv odluka o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu, uključujući odluke kojima se zahtjev proglašava očito nedopuštenim ili neosnovanim. Da bi se uskladile s tim pravom, **države članice moraju na temelju članka 46. stavka 3. spomenute directive osigurati da se djelotvornim pravnim lijekom u potpunosti i ex nunc razmotre i činjenična i pravna pitanja**, uključujući, ako je potrebno, razmatranje potreba za međunarodnom zaštitom u skladu s Direktivom 2011/95, barem u žalbenim postupcima pred prvostupanjskim sudom. **Međutim, ni članak 46. Direktive 2013/32 ni bilo koja druga njezina odredba ne predviđaju provođenje saslušanja pred sudom koji odlučuje o pravnom lijeku.**

U tom pogledu valja podsjetiti da je, prema ustaljenoj praksi Suda, na sudovima država članica da u skladu s načelom lojalne suradnje, koje je predviđeno člankom 4. stavkom 3. UEU-a, osiguraju sudske zaštite prava koja pojedinci imaju na temelju prava Unije, pri čemu članak 19. stavak 1. UEU-a usto državama članicama nalaže da osiguraju pravne lijekove dostatne za osiguranje djelotvorne sudske zaštite

u područjima obuhvaćenima pravom Unije (presuda od 8. studenoga 2016., Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, t. 50., i u tom smislu presuda od 9. veljače 2017., M, C-560/14, EU:C:2017:101, t. 30. i navedena sudska praksa). Ta obveza država članica odgovara pravu utvrđenom u članku 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u dalnjem tekstu: Povelja), naslovljrenom „Pravo na djelotvoran pravni lijek i na poštено suđenje”, prema kojem svatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom (vidjeti u tom smislu presudu od 16. svibnja 2017., Berliož Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, t. 44.). Iz toga slijedi da značajke pravnog sredstva predviđenog člankom 46. Direktive 2013/32 moraju biti određene sukladno članku 47. Povelje, koji predstavlja potvrdu načela djelotvorne sudske zaštite (vidjeti po analogiji, u pogledu članka 39. Direktive Vijeća 2005/85/EZ od 1. prosinca 2005. o minimalnim normama koje se odnose na postupke priznavanja i ukidanja statusa izbjeglica u državama članicama (SL 2005., L 326, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavje 19., svezak 7., str. 19.), presudu od 17. prosinca 2015., Tall, C-239/14, EU:C:2015:824, t. 51.).

Spomenuto načelo djelotvorne sudske zaštite prava koje pojedinci uživaju na temelju prava Unije sastoji se od različitih elemenata među kojima su osobito prava obrane, načelo jednakosti oružja, pravo na pristup sudu i pravo biti savjetovan, branjen i zastupan (presuda od 6. studenoga 2012., Otis i dr., C-199/11, EU:C:2012:684, t. 48.).

Kada je, s jedne strane, riječ o prvostupanjskim postupcima predviđenima u poglavlju III. Direktive 2013/32, valja podsjetiti da obveza poštovanja prava na obranu adresata odluka koje značajno utječe na njihove interese u načelu se također nalaže administracijama država članica kada poduzimaju mjere koje ulaze u polje primjene prava Unije (presude od 10. rujna 2013., G. i R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, t. 35., i od 11. prosinca 2014., Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, t. 40.). Konkretno, Sud je ocijenio da je pravo na saslušanje u bilo kojem postupku – kao element poštovanja prava obrane – opće načelo prava Unije koje jamči svakoj osobi mogućnost da na smislen i učinkovit način iznese svoje mišljenje u upravnom postupku i prije donošenja bilo koje odluke koja bi mogla nepovoljno utjecati na njezine interese (vidjeti u tom smislu presude od 11. prosinca 2014., Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, t. 34. i 36., i od 9. veljače 2017., M, C-560/14, EU:C:2017:101, t. 25. i 31.). U tom pogledu pravilo, prema kojem adresat odluke koja na njega negativno utječe mora imati mogućnost iznijeti svoje očitovanje prije njezina donošenja, ima za cilj, među ostalim, to da on može ispraviti pogrešku ili iznijeti informacije u pogledu svoje osobne situacije, a koje idu za tim u smislu da se odluka doneše, da se ne doneše ili da ima ovakav ili onakav sadržaj (vidjeti u tom smislu presude od 5. studenoga 2014., Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, t. 47., i od 11. prosinca 2014., Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, t. 37. i navedena sudska praksa).

Kada je, s druge strane, riječ o postupcima po pravnim lijekovima iz poglavlja V. Direktive 2013/32, da bi se osiguralo učinkovito ostvarivanje prava na te lijekove, nacionalni sud mora imati mogućnost provjeriti osnovanost razloga na temelju kojih je nadležno upravno tijelo odlučilo da je zahtjev za međunarodnu zaštitu neosnovan ili zloupotrijebljen (vidjeti po analogiji, u pogledu Direktive 2005/85, presudu od 28. srpnja 2011., Samba Diouf, C-69/10, EU:C:2011:524, t. 61.). U predmetnom slučaju, valja konstatirati da se **neodržavanjem saslušanja podnositelja zahtjeva u žalbenom postupku poput onog iz poglavlja V. Direktive 2013/32 ograničavaju**

prava obrane kao sastavni dio načela djelotvorne sudske zaštite, utvrđenog u članku 47. Povelje.

Međutim, prema ustaljenoj praksi Suda, **temeljna prava, kao što je poštovanje prava obrane, među kojima je i pravo na saslušanje, nisu absolutni prerogativi, nego mogu sadržavati ograničenja**, pod uvjetom da ona **stvarno odgovaraju ciljevima u općem interesu kojima služi predmetni propis** i u odnosu na zadani cilj **ne predstavljaju nerazmjerne i neprihvatljivo zadiranje koje dovodi u pitanje samu bit tako zajamčenih prava** (vidjeti u tom smislu presude od 10. rujna 2013., G. i R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, t. 33.; od 11. prosinca 2014., Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, t. 43., i od 7. srpnja 2016., Lebek, C-70/15, EU:C:2016:524, t. 37.).

Tumačenje prava na saslušanje, zajamčenog člankom 47. Povelje, prema kojem ono nije absolutno, potvrđuje sudska praksa Europskog suda za ljudska prava, na temelju koje valja tumačiti spomenuti članak, s obzirom na to da njegov prvi i drugi stavak odgovaraju članku 6. stavku 1. i članku 13. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. (presuda od 30. lipnja 2016., Toma i Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, EU:C:2016:499, t. 40. i 41. i navedena sudska praksa). U tom pogledu Sud je već istaknuo da članak 6. stavak 1. te konvencije ne nalaže absolutnu obvezu saslušanja i ne zahtijeva nužno njegovo provođenje u svim postupcima te je ocijenio da, jednako tako, ni članak 47. drugi stavak Povelje ni bilo koja druga njezina odredba ne nalaže takvu obvezu (presuda od 4. lipnja 2015., Andechser Molkerei Scheitz/Komisija, C-682/13 P, neobjavljena, EU:C:2015:356, t. 44., u kojoj se upućuje na presudu ESLJP-a od 23. studenoga 2006., Jussila protiv Finske, CE:ECHR:2006:1123JUD007305301, t. 41.). Sud je također presudio da postojanje povrede prava obrane i prava na djelotvornu sudsку zaštitu treba ocjenjivati s obzirom na posebne okolnosti svakog slučaja, a osobito s obzirom na prirodu akta o kojem je riječ, kontekst u kojem je on donesen i pravna pravila kojima se uređuje predmetno pravno područje (presuda od 18. srpnja 2013., Komisija i dr./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, t. 102., i u tom smislu presuda od 9. veljače 2017., M, C-560/14, EU:C:2017:101, t. 33.).

U predmetnom slučaju, obvezu nadležnog suda iz članka 46. stavka 3. Direktive 2013/32 da u potpunosti i ex nunc razmotri i činjenična i pravna pitanja treba tumačiti u kontekstu cjelokupnog postupka razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu uređenog tom direktivom, vodeći računa o postojanju uske povezanosti između postupka koji se vodi pred sudom po pravnom lijeku i prvostupanjskog postupka koji mu prethodi, a tijekom kojeg se podnositelju zahtjeva mora omogućiti osobni razgovor o njegovu zahtjevu za međunarodnu zaštitu, u skladu s člankom 14. spomenute direktive. U tom pogledu valja konstatirati da, s obzirom na to da zapisnik odnosno transkript svih osobnih razgovora s podnositeljem zahtjeva treba – u skladu s člankom 17. stavkom 2. Direktive 2013/32 – priložiti spisu, sadržaj tog zapisnika odnosno transkripta važan je element u ocjeni nadležnog suda kada on pristupa cjelovitom i ex nunc razmatranju i činjeničnih i pravnih pitanja, koje je predviđeno u članku 46. stavku 3. te direktive.

Prema tome – kako je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 58., 59. i 65. do 67 svojeg mišljenja – potrebu da sud koji odlučuje po pravnom lijeku iz članka 46. Direktive 2013/32 sasluša podnositelja zahtjeva valja ocjenjivati s obzirom na njegovu obvezu cjelovitog i ex nunc razmatranja zahtjeva u skladu s člankom 46.

stavkom 3. te direktive, a kako bi se osigurala djelotvorna sudska zaštita prava i interesa podnositelja zahtjeva. **Samo onda kada spomenuti sud ocijeni da to razmatranje može provesti na temelju samih podataka iz spisa uključujući, prema potrebi, zapisnik odnosno transkript osobnog razgovora s podnositeljem zahtjeva održan u prvostupanjskom postupku, on može odlučiti da neće provoditi njegovo saslušanje u okviru postupka po pravnom lijeku koji mu je podnesen.** Naime, u takvim okolnostima mogućnost neodržavanja saslušanja odgovara interesu država članica i podnositelja zahtjeva, navedenom u uvodnoj izjavi 18. spomenute direktive, da se odluke o zahtjevima za međunarodnu zaštitu donose što prije, ne dovodeći u pitanje valjanost i sustavnost razmatranja koje se provodi.

Suprotno tomu, ako sud kojemu je podnesen pravni lijek **ocijeni da se saslušanje podnositelja zahtjeva nameće s osnove propisanog cjelovitog i ex nunc razmatranja, to saslušanje – koje će naložiti spomenuti sud – čini formalnost koju ne može zanemariti zbog razloga hitnosti** iz uvodne izjave 20. Direktive 2013/32. Naime, kako je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 67. svojeg mišljenja, iako ta uvodna izjava državama članicama dopušta da u određenim slučajevima ubrzaju postupak razmatranja, osobito kada se zahtjev pokaže neosnovanim, ona ne ovlašćuje na ukidanje formalnosti koje su potrebne da bi se podnositelju pravnog lijeka zajamčilo pravo na djelotvornu sudsку zaštitu.

U slučaju očito neosnovanog zahtjeva u smislu članka 32. stavka 2. Direktive 2013/32, poput onog o kojem je riječ u ovom postupku, **obveza suda da provede cjelovito i ex nunc razmatranje iz članka 46. stavka 3. te direktive načelno je zadovoljena kada taj sud uzme u obzir podneske pred sudom koji odlučuje o pravnom lijeku kao i objektivne podatke iz upravnog spisa nastalog u prvostupanjskom postupku uključujući, prema potrebi, zapisnik s osobnog razgovora održanog u okviru tog postupka odnosno snimak tog razgovora.**

Taj zaključak potvrđuje sudska praksa Europskog suda za ljudska prava prema kojoj održavanje saslušanja nije potrebno ako se u predmetu ne otvaraju činjenična ili pravna pitanja koja nije moguće odgovarajuće rješiti na temelju spisa i pisanih očitovanja stranaka (presuda od 4. lipnja 2015., Andechser Molkerei Scheitz/Komisija, C-682/13 P, neobjavljena, EU:C:2015:356, t. 46., u kojoj se upućuje na presudu ESLJP-a od 12. studenoga 2002., Döry protiv Švedske, CE:ECHR:2002:1112JUD002839495, t. 37.).

K tome, iako članak 46. Direktive 2013/32 ne nalaže sudu koji odlučuje o pravnom lijeku protiv odluke o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu da uvijek sasluša podnositelja zahtjeva, on ne ovlašćuje nacionalnog zakonodavca na to da spomenutom суду забрани могућностnalaganja saslušanja kada taj sud – smatrajući nedostatnima informacije prikupljene tijekom osobnog razgovora vođenog u prvostupanjskom postupku – ocijeni potrebnim organizirati takvo saslušanje radi cjelovitog i ex nunc razmatranja i činjeničnih i pravnih pitanja, u skladu s člankom 46. stavkom 3. te direktive.

S obzirom na prethodna razmatranja, Direktivu 2013/32, a osobito njezine članke 12., 14., 31. i 46., u vezi s člankom 47. Povelje, treba tumačiti na način da joj se ne protivi to da nacionalni суд којем je podnesen pravni lijek protiv odluke o odbijanju očito neosnovanog zahtjeva za međunarodnu zaštitu odbije taj pravni lijek bez saslušanja podnositelja zahtjeva kada činjenične okolnosti ne ostavljaju mesta nikakvoj sumnji u osnovanost te odluke, pod uvjetom da je, s jedne strane, u prvostupanjskom postupku podnositelju zahtjeva omogućen

osobni razgovor o njegovu zahtjevu za međunarodnu zaštitu, sukladno članku 14. te direktive, i da je **zapisnik** odnosno transkript tog razgovora, u slučaju njegova održavanja, **priložen spisu** u skladu s člankom 17. stavkom 2. navedene direktive i da, s druge strane, **sud** koji odlučuje o pravnom lijeku **može naložiti održavanje navedenog razgovora** ako ga ocijeni potrebnim za cijelovito i ex nunc razmatranje kako činjeničnih tako i pravnih pitanja, u skladu s člankom 46. stavkom 3. te direktive.

3. Predmet C-406/18 – PG

- Presuda Suda od 19. ožujka 2020. povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je uputio Upravni i radni sud u Budimpešti, Mađarska
- Direktiva 2013/32/EU – Članak 46. stavak 3. – Potpuno i ex nunc razmatranje – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Pravo na učinkovit pravni lijek – Ovlasti i dužnosti prvostupanjskog suda – **Nepostojanje ovlasti izmjene odluka nadležnih tijela u području međunarodne zaštite – Nacionalni propis koji predviđa obvezu donošenja odluke u roku od 60 dana**

U skladu s člankom 46. stavnica 1., 3., 4. i 10. te direktive:

- „1. Države članice osiguravaju da podnositelji zahtjeva imaju pravo na učinkoviti pravni lijek pred sudom, protiv:
 - (a) odluke donesene u vezi s njihovim zahtjevom za međunarodnu zaštitu, uključujući odluku:
 - i. o razmatranju neutemeljenosti zahtjeva u vezi statusa izbjeglice i/ili supsidijarne zaštite;
 - [...]
- 3. Zbog usklađivanja sa stavkom 1., države članice osiguravaju da učinkovit pravni lijek [predviđi] u potpunosti i u ex nunc razmatranju [potpuno i ex nunc razmatranje] činjeničnih i pravnih pitanja, uključujući, ako je potrebno, razmatranje potreba za međunarodnom zaštitom u skladu s Direktivom 2011/95/EU, barem u žalbenim postupcima pred prvostupanjskim sudom.
- 4. Države članice utvrđuju razumne rokove i druga potrebna pravila za ostvarivanje prava podnositelja zahtjeva na učinkovit pravni lijek u skladu sa stavkom 1. [...]
- [...]
- 10. Države članice mogu utvrditi rokove u kojima sud prema stavku 1., treba razmotriti odluku tijela odlučivanja.”

Sud koji je uputio zahtjev napominje da mađarsko pravo od 2015. godine više ne dopušta sudovima da mijenjaju upravne odluke u području međunarodne zaštite i da sami priznaju pojedini oblik zaštite. Takve se odluke mogu, ako se pokaže potreba, isključivo poništavati, pri čemu se zainteresirana osoba tada ponovno stavlja u položaj podnositelja zahtjeva Ureda. Navedeni sud smatra da se, slijedom toga, postupak u kojem Ured odbija, a sud potom poništava može ponavljati ad libitum. Stoga se pita nisu li zbog navedene opasnosti nove izmjene mađarskih postupovnih pravila nesukladne s pravilima Direktive 2013/32 u području prava na učinkovit pravni lijek.

Osim toga, sud koji je uputio zahtjev mora donijeti presudu u roku od najviše 60 dana koji mu je odredio mađarski zakonodavac. On smatra da u određenim predmetima – među kojima je, čini se, i glavni predmet – takav rok nije dostatan za prikupljanje potrebnih dokaza, utvrđivanje činjeničnog okvira, saslušanje zainteresirane osobe i, prema tome, donošenje valjano obrazložene sudske odluke. On stoga dvoji o sukladnosti spomenutog roka s pravom na učinkovit pravni lijek, predviđenim u Direktivi 2013/32 i članku 47. Povelje.

Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita treba li članak 46. stavak 3. Direktive 2013/32, u vezi s člankom 47. Povelje, tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kojim se sudovima dodjeljuje isključivo ovlast poništenja odluka nadležnih tijela u području međunarodne zaštite, ali ne i ovlast izmjene tih odluka.

Sud: Sud je u točkama 145. i 146. presude od 25. srpnja 2018., Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584) istaknuo da se članak 46. stavak 3. Direktive 2013/32 odnosi samo na „razmatranje“ pravnog lijeka, ali ne i na posljedice eventualnog poništenja pobijane odluke. Na taj način, donošenjem spomenute direktive zakonodavac Unije nije namjeravao uvesti nijedno zajedničko pravilo prema kojem bi nesudsko ili upravno tijelo iz članka 2. točke (f) te direktive trebalo izgubiti svoju nadležnost nakon poništenja svoje prvostrukosti o zahtjevu za međunarodnu zaštitu. Stoga države članice mogu predvidjeti da se spis nakon takvog poništenja mora vratiti na ponovno odlučivanje tom tijelu kako bi ono donijelo novu odluku.

U točkama 147. i 148. spomenute presude Sud je pojasnio da bi se, s obzirom na navedeno, članku 46. stavku 3. Direktive 2013/32 oduzeo svaki koristan učinak ako bi se prihvatio da – nakon donošenja presude kojom prvostupanjski sud u skladu s tom odredbom provodi potpuno i ex nunc razmatranje potreba za međunarodnom zaštitom podnositelja zahtjeva na temelju Direktive 2011/95 – navedeno tijelo može donijeti odluku u suprotnosti s tom ocjenom ili dopustiti da protekne znatno vrijeme, čime se može povećati opasnost od nastanka novih elemenata koje treba ocijeniti. Stoga, čak iako predmet Direktive 2013/32 nije uspostava zajedničkih pravila u pogledu nadležnosti za donošenje nove odluke o zahtjevu za međunarodnu zaštitu nakon poništenja prvostrukosti odluke, iz njezina cilja, koji se sastoji od osiguranja postupanja s takvim zahtjevima u najkraćem mogućem roku, obvezuje da se članku 46. stavku 3. zajamči koristan učinak i nužnosti osiguranja učinkovitosti pravnog lijeka, koja proizlazi iz članka 47. Povelje, ipak proizlazi obveza svake države članice koju navedena direktiva obvezuje da uredi svoje zakonodavstvo na način da se, nakon poništenja prvostrukosti odluke i u slučaju vraćanja spisa na ponovno odlučivanje nesudskom ili upravnom tijelu iz članka 2. točke (f) te direktive, nova odluka donese u kratkom roku u skladu s ocjenama iz presude kojom je proglašeno poništenje.

Prema tome, čim sud poništi odluku upravnog tijela nakon potpunog i aktualiziranog razmatranja potreba za međunarodnom zaštitom podnositelja zahtjeva s obzirom na sva relevantna činjenična i pravna pitanja i utvrdi da mu se mora priznati međunarodna zaštita, nakon čega vraća predmet upravnom tijelu radi donošenja nove odluke, to je tijelo dužno – osim u slučaju pojave činjeničnih ili pravnih pitanja koja objektivno zahtijevaju novu aktualiziranu ocjenu – priznati zatraženu međunarodnu zaštitu, jer bi se u protivnom članku 46. stavku 3. Direktive 2013/32, u vezi s člankom 47. Povelje, te člancima 13. i 18. Direktive 2011/95

oduzeo koristan učinak (vidjeti u tom smislu presudu od 29. srpnja 2019., Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, t. 66.).

Kada je riječ o nadzoru odluke koju je spomenuto upravno tijelo donijelo nakon navedene presude, Sud je naglasio da iako članak 46. stavak 3. Direktive 2013/32 ne obvezuje države članice na to da sudovima nadležnima za odlučivanje o pravnim lijekovima na temelju te odredbe daju ovlast izmjene, ti sudovi moraju, u svakom slučaju te s obzirom na posebne okolnosti pojedinog predmeta, zajamčiti poštovanje prava na učinkovit pravni lijek, propisanog člankom 47. Povelje (vidjeti u tom smislu presudu od 29. srpnja 2019., Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, t. 69. i 70.).

Kada je riječ o postupovnim pravilima koja se primjenjuju u glavnom postupku, Sud je iz navedenog zaključio da – u slučaju da naknadna odluka nadležnog upravnog tijela proturječi sudskej odluci u kojoj su potpuno i ex nunc razmotrene potrebe dotične osobe za međunarodnom zaštitom, nakon čega je sud ocijenio da joj valja priznati tu zaštitu – navedeni sud mora, ako mu nacionalno pravo ne pruža nikakvo sredstvo kojim bi prisilio na poštovanje svoje presude, izmijeniti tu odluku upravnog tijela i zamijeniti je vlastitom odlukom, prema potrebi ne primjenjujući nacionalni propis koji bi ga u tome sprečavao (vidjeti u tom smislu presudu od 29. srpnja 2019., Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, t. 68., 72. i 77.).

Stoga na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 46. stavak 3. Direktive 2013/32, u vezi s člankom 47. Povelje, treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni propis kojim se sudovima dodjeljuje isključivo ovlast poništenja odluka nadležnih tijela u području međunarodne zaštite, ali ne i ovlast izmjene tih odluka. Međutim, u slučaju vraćanja predmeta nadležnom upravnom tijelu, nova odluka mora se donijeti u kratkom roku i u skladu s ocjenama iz presude kojom se prethodna odluka poništava. Nadalje, ako nacionalni sud utvrdi, nakon potpunog i ex nunc razmatranja svih relevantnih činjeničnih i pravnih pitanja koja je iznio podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu, da mu – primjenom kriterija iz Direktive 2011/95 – valja priznati takvu zaštitu zbog razloga koji iznosi u prilog tom zahtjevu, ali da je upravno tijelo naknadno donijelo suprotnu odluku, pri čemu nije u tu svrhu dokazalo da su se pojavila nova pitanja koja zahtjevaju novu ocjenu potreba za međunarodnom zaštitom dotičnog podnositelja zahtjeva, taj sud mora, ako mu nacionalno pravo ne pruža nikakvo sredstvo kojim bi prisilio na poštovanje svoje ranije donesene presude, izmijeniti s njome neusklađenu odluku i zamijeniti je vlastitom odlukom o zahtjevu za međunarodnu zaštitu, prema potrebi ne primjenjujući nacionalni propis koji bi mu zabranjivao takvo postupanje.

Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 46. stavak 3. Direktive 2013/32, u vezi s člankom 47. Povelje, tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis koji sudu nameće rok od 60 dana za odlučivanje o pravnom lijeku protiv odluke o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

Valja navesti da Direktiva 2013/32 ne samo da ne predviđa usklađena pravila u području rokova za donošenje presude, nego u članku 46. stavku 10. čak ovlašćuje države članice da utvrde takve rokove.

Sud koji je uputio zahtjev ističe da je moguće da sud kojem je podnesen pravni lijek protiv odluke o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu, uzimajući u obzir njegovo radno opterećenje i uvjete rada odnosno osobitu složenost pojedinih slučajeva, nema materijalnih uvjeta da u nametnutom mu roku od 60 dana osigura

poštovanje svih pravila navedenih u točkama 27. do 31. ove presude u svim slučajevima koji su mu dani u razmatranje. Istodobno, valja upozoriti na to da je sud koji je uputio zahtjev okvalificirao spomenuti rok kao „obvezujući“.

Ako u takvoj situaciji ne postoji nijedno nacionalno pravilo koje omogućuje da se odluka u predmetu doneše u razumnom roku, poput pravila koje bi predviđalo da se nakon isteka roka od 60 dana spis dodjeljuje drugom суду, načelo djelotvornosti prava Unije podrazumijeva obvezu suda da ne primjeni nacionalni propis u kojem se taj rok smatra obvezujućim.

Međutim, još valja napomenuti da Direktiva 2013/32 u članku 46. stavku 4. propisuje i obvezu država članica da utvrde razumne rokove za donošenje presude. Kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 48. svojeg mišljenja, takvi rokovi doprinose ispunjenju općeg cilja što je moguće bržeg rješavanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, utvrđenog u uvodnoj izjavi 18. te direktive. Na taj način, obveza suda da ne primjeni nacionalni propis kojim se predviđa rok za donošenje presude koji nije u skladu s načelom djelotvornosti prava Unije ne oslobađa taj sud obveze hitnosti, nego mu samo nameće da propisani rok smatra indikativnim, pri čemu u slučaju njegova prekoračivanja mora odlučiti što prije.

Slijedom navedenog, na drugo pitanje valja odgovoriti tako **da članak 46. stavač 3. Direktive 2013/32, u vezi s člankom 47. Povelje**, treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni propis koji sudu nameće rok od 60 dana za odlučivanje o pravnom lijeku protiv odluke o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu, pod uvjetom da taj sud u spomenutom roku može osigurati djelotvornost materijalnih pravila i postupovnih jamstava koja podnositelju zahtjeva priznaje pravo Unije. U protivnom, navedeni sud dužan je ne primjeniti nacionalni propis kojim se utvrđuje rok za donošenje presude i nakon njegova isteka donijeti presudu što je moguće prije.

4. Predmet C-233/18 – Haqbin

- presuda od 12. studenoga 2019. povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je uputio Viši radni sud u Bruxellesu, Belgija
- Direktiva 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu– Članak 20. stavci 4. i 5. – **Teško kršenje pravila u centrima za smještaj ili opasno nasilno ponašanje – Opseg prava države članice za određivanje primjenjivih sankcija – Maloljetnik bez pratnje – Ograničavanje ili ukidanje materijalnih uvjeta prihvata**

Z. Haqbin, afganistanski državljanin, stigao je u Belgiju kao maloljetnik bez pratnje i 23. prosinca 2015. podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu. Dodijeljen mu je skrbnik i primljen je najprije u prihvatni centar u Sugnyju, a zatim u Broechemu. U potonjem centru 18. travnja 2016. sudjelovao je u tučnjavi između korisnika centra različitog etničkog podrijetla. Policija je morala intervenirati kako bi zaustavila tu tučnjavu te je uhitila Z. Haqbina zato što je on bio jedan od pokretača te tučnjave. Z. Haqbin pušten je na slobodu sljedeći dan. Direktor prihvatnog centra u Broechemu odlukom od 19. travnja 2016., koja je potvrđena odlukom glavnog direktora Fedasila

od 21. travnja 2016., isključio je Z. Haqbina na petnaest dana iz prava na materijalnu pomoć u prihvatom objektu u skladu s člankom 45. drugim stavkom 7. Zakona o prihvatu. Prema izjavama Z. Haqbina i njegova skrbnika, on je noći od 19. do 21. travnja i od 24. travnja do 1. svibnja 2016. proveo u jednom parku u Bruxellesu, a druge noći kod prijatelja ili poznanika. Skrbnik Z. Haqbina 25. travnja 2016. podnio je arbeidsrechtbanku te Antwerpen (Radni sud u Antwerpenu, Belgija) zahtjev za suspenziju mjere isključenja izrečenu odlukama iz točke 19. ove presude. Taj je zahtjev odbijen zbog nepostojanja iznimne hitnosti s obzirom na to da Z. Haqbin nije dokazao da je beskućnik. Od 4. svibnja 2016. Z. Haqbin bio je raspoređen u drugi prihvatni centar. Skrbnik Z. Haqbina podnio je tužbu Nederlandstalige arbeidsrechtbanku te Brussel (Radni sud na nizozemskom jeziku u Bruxellesu, Belgija) za poništenje odluka od 19. i 21. travnja 2016. te naknadu pretrpljene štete. Presudom tog suda od 21. veljače 2017. ta tužba odbijena je kao neosnovana. Skrbnik Z. Haqbina 27. ožujka 2017. podnio je žalbu protiv te presude sudu koji je uputio zahtjev, tj. arbeidshofu te Brussel (Radni sud u Bruxellesu, Belgija). Dana 11. prosinca 2017. Z. Haqbin, koji je u međuvremenu postao punoljetan, preuzeo je postupak u svoje ime.

Članak 20. Direktive 2013/33, jedina odredba u njezinu poglavljju III., naslovjen je „Ograničavanje ili ukidanje materijalnih uvjeta prihvata”. Taj članak glasi:

„1. Države članice mogu ograničiti ili, u iznimnim ili valjano utemeljenim slučajevima, ukinuti materijalne uvjete prihvata kada podnositelj zahtjeva:

- (a) napusti mjesto boravišta koje je odredilo nadležno tijelo i pritom ga o tome ne obavijesti ili, ako se traži, bez odobrenja; ili
- (b) ne ispunjava obveze javljanja ili zahtjeva u vezi s obavlješćivanjem ili sudjelovanjem u osobnim razgovorima vezanim uz postupak azila tijekom razumnog razdoblja koje je utvrđeno nacionalnim pravom; ili
- (c) podnese naknadni zahtjev kako je definirano u članku 2. točki (q) Direktive 2013/32/EU [Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL 2013., L 180, str. 60.) (SL., posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavje 19., svezak 12., str. 249.)].

U vezi sa slučajevima (a) i (b) kada se podnositelju zahtjeva uđe u trag ili kada se dobrovoljno javi nadležnom tijelu, na temelju razloga za nestanak donosi se odgovarajuće utemeljena odluka o ponovnom uvođenju prava na neke ili sve ukinute ili ograničene materijalne uvjete prihvata.

2. Države članice mogu također ograničiti materijalne uvjete prihvata kada utvrde da podnositelj zahtjeva bez opravdana razloga nije podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu čim je to bilo praktički izvedivo nakon dolaska u tu državu članicu.

3. Države članice mogu ograničiti ili ukinuti materijalne uvjete prihvata kada podnositelj zahtjeva utaji finansijska sredstva i zbog toga je neutemeljeno imao korist od materijalnih uvjeta prihvata.

4. Države članice mogu odrediti sankcije koje se primjenjuju za teška kršenja pravila u centrima za smještaj te za opasno nasilno ponašanje.

5. Odluke o ograničavanju ili ukidanju materijalnih uvjeta prihvata iz stavaka 1., 2., 3. i 4. ovog članka donose se pojedinačno, objektivno i nepristrano i za njih se navode razlozi. Odluke se temelje na posebnom položaju predmetne osobe, posebno u vezi s osobama iz članka 21. i pritom uzima u obzir načelo proporcionalnosti. Države članice u svim okolnostima osiguravaju pristup zdravstvenoj zaštiti u skladu s člankom 19. te svim podnositeljima zahtjeva osiguravaju dostojanstven životni standard.

6. Države članice osiguravaju da se materijalni uvjeti prihvata ne ograničavaju ili ukidaju prije nego što se doneše odluka u skladu sa stavkom 5.”

Sud koji je uputio zahtjev pita treba li članak 20. stavak 4. Direktive 2013/33 tumačiti na način da država članica može predvidjeti, među sankcijama koje se mogu izreći podnositelju zahtjeva u slučaju teškog kršenja pravila u centrima za smještaj, kao i za opasno nasilno ponašanje, ograničavanje ili ukidanje materijalnih uvjeta prihvata u smislu članka 2. točaka (f) i (g) te direktive, i u slučaju potvrđnog odgovora, pod kojim uvjetima se takva sankcija može izreći, osobito ako se odnosi na maloljetnika i, konkretnije, na maloljetnika bez pratnje u smislu istog članka točaka (d) i (e).

Sud: Točno je da je mogućnost država članica da ograniče ili ukinu pravo na materijalne uvjete prihvata, ovisno o slučaju, izričito predviđena samo u članku 20. stavnica 1. do 3. Direktive 2013/33, koji se u biti odnose na mogućnost da, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 25. te direktive, podnositelji zahtjeva zlouporabe sustav za prihvatz uspostavljen navedenom direktivom. Međutim, stavak 4. tog članka izričito ne isključuje to da se sankcija može odnositi na materijalne uvjete prihvata. Usto, kao što to među ostalim ističe Komisija, ako države članice mogu poduzeti mjere koje se odnose na te uvjete kako bi se zaštitile od rizika zlouporabe sustava prihvata, one moraju također raspolagati tom mogućnošću u slučaju teškog kršenja pravila u centrima za smještaj ili opasnog nasilnog ponašanja s obzirom na to da takvi postupci mogu narušiti javni red i sigurnost osoba i imovine.

Međutim, valja istaknuti da u skladu s člankom 20. stavkom 5. Direktive 2013/33, **svaka sankcija u smislu stavka 4. tog članka mora biti objektivna, nepristrana, obrazložena i proporcionalna** posebnom položaju podnositelja zahtjeva, te mu u svim okolnostima mora osigurati pristup zdravstvenoj zaštiti i dostojanstven životni standard.

Kad je riječ osobito o zahtjevu koji se odnosi na očuvanje dostojanstvenog životnog standarda, iz uvodne izjave 35. direktive 2013/33 proizlazi da potonja nastoji osigurati puno poštovanje ljudskog dostojanstva i poticati primjenu, među ostalim, članka 1. Povelje o temeljnim pravima, te je treba na odgovarajući način provoditi. U tom pogledu poštovanje ljudskog dostojanstva u smislu tog članka zahtjeva da se predmetna osoba ne nađe u situaciji izuzetne materijalne oskudice koja bi joj onemogućila zadovoljavanje najosnovnijih potreba kao što su one smještaja, prehrane i higijene, te u kojoj bi njezino fizičko ili mentalno zdravlje bilo ugroženo ili bi se našla u ponižavajućem položaju nespojivim s ljudskim dostojanstvom (vidjeti u tom smislu presudu od 19. ožujka 2019., Jawo, C-163/17, EU:C:2019:218, t. 92. i navedenu sudsku praksu).

Doista, sankcija koja se izriče samo na temelju razloga iz članka 20. stavka 4. Direktive 2013/33 i koja se sastoji od toga da se makar i privremeno ukinu svi materijalni uvjeti prihvata ili materijalni uvjeti prihvata koji se odnose na smještaj, prehranu ili odjeću bila bi nespojiva s obvezom koja proizlazi iz članka 20. stavka 5. treće rečenice te direktive, a to je da se podnositelju zahtjeva osigura dostojanstven životni standard, s obzirom na to da bi mu ona oduzela mogućnost zadovoljenja najosnovnijih potreba poput onih preciziranih u prethodnoj točki. Usto, takvom bi se sankcijom povrijedio zahtjev proporcionalnosti propisan člankom 20. stavkom 5. drugom rečenicom Direktive 2013/33 s obzirom na to da čak i najstrože kaznenopravne sankcije za kažnjavanje povreda ili ponašanja iz članka 20. stavka 4.

te direktive ne mogu lišiti podnositelja zahtjeva mogućnosti da zadovolji svoje najosnovnije potrebe.

To razmatranje nije dovedeno u pitanje činjenicom koju navodi sud koji je uputio zahtjev da je podnositelj zahtjeva koji je na temelju sankcije izbačen iz centra za smještaj u Belgiji, u trenutku kad mu je ta sankcija izrečena, dobio popis privatnih centara za beskućnike koji su ga mogli prihvati. Naime, nadležna tijela države članice ne mogu podnositelju zahtjeva koji je zbog sankcije koja mu je izrečena izbačen iz centra za smještaj samo dati popis tijela za prihvat kojima se može обратити radi korištenja materijalnih uvjeta prihvata ekvivalentnih onima koji su mu ukinuti.

Kad je riječ o **sankciji** koja se temelji na razlogu iz članka 20. stavka 4. Direktive 2013/33 i sastoji od ograničavanja prava na materijalne uvjete prihvata, uključujući ukidanje ili ograničenje naknade za svakodnevne troškove, na nadležnim je tijelima da u svim okolnostima osiguraju da takva sankcija, u skladu s člankom 20. stavkom 5. te direktive i s obzirom na poseban položaj podnositelja zahtjeva kao i na sve okolnosti slučaja, **bude u skladu s načelom proporcionalnosti i da ne ugrožava dostojanstvo** podnositelja zahtjeva.

Također valja pojasniti da države članice mogu, u slučajevima iz članka 20. stavka 4. Direktive 2013/33, ovisno o okolnostima slučaja i pod uvjetom da su ispunjeni zahtjevi iz članka 20. stavka 5. te direktive, izreći sankcije koje nemaju za učinak lišenje podnositelja zahtjeva materijalnih uvjeta prihvata, poput njegova zadržavanja u odvojenom dijelu centra za smještaj zajedno sa zabranom kontaktiranja s određenim korisnicima centra ili njegov premještaj u drugi centar za smještaj ili drugi smještaj u smislu članka 18. stavka 1. točke (c) navedene direktive. Također, članak 20. stavci 4. i 5. Direktive 2013/33 ne zabranjuju mjeru zadržavanja podnositelja zahtjeva na temelju članka 8. stavka 3. točke (e) te direktive ako su ispunjeni uvjeti predviđeni člancima 8. do 11. navedene direktive.

Naposljeku, važno je pojasniti da kada je podnositelj zahtjeva **maloljetnik bez pratnje**, kao u glavnom postupku, odnosno „ranjiva osoba“ u smislu članka 21. Direktive 2013/33, tjela država članica moraju prilikom donošenja sankcija na temelju članka 20. stavka 4. te direktive **u većoj mjeri uzeti u obzir**, kao što to proizlazi iz druge rečenice članka 20. stavka 5. navedene direktive, **poseban položaj maloljetnika, kao i načelo proporcionalnosti**.

Osim toga, iz članka 23. stavka 1. Direktive 2013/33 proizlazi da je **najbolji interes djeteta** primarna briga država članica pri provedbi odredaba te direktive koje se odnose na maloljetnike. U skladu sa stavkom 2. tog članka 23., pri ocjeni tog najboljeg interesa, države članice na odgovarajući način posebno uzimaju u obzir čimbenike poput dobrobiti i socijalnog razvoja maloljetnika, i pritom posebno vode računa o njegovom osobnom položaju, kao i o pitanjima vezanima uz njegovu sigurnost i zaštitu. Uvodna izjava 35. navedene direktive također naglašava da se njome želi potaknuti primjena, među ostalim, članka 24. Povelje o temeljnim pravima i da je treba na odgovarajući način provoditi.

U vezi s tim, osim općih razmatranja navedenih u točkama 47. do 52. ove presude, u svim okolnostima posebnu pozornost treba posvetiti položaju maloljetnika prilikom donošenja sankcije na temelju članka 20. stavka 4. Direktive 2013/33 u vezi sa stavkom 5. tog članka. Osim toga, te dvije odredbe ne sprečavaju tijela države članice da odluče povjeriti predmetnog maloljetnika nadležnim službama ili pravosudnim tijelima zaduženima za zaštitu djece.

Članak 20. stavke 4. i 5. Direktive 2013/33/EU u vezi s člankom 1. Povelje treba tumačiti na način da država članica ne može propisati, među sankcijama koje se mogu izreći podnositelju zahtjeva u slučaju teškog kršenja pravila u centrima za smještaj i opasnog nasilnog ponašanja, sankciju koja se sastoji od ukidanja, čak ni privremeno, materijalnih uvjeta prihvata u smislu članka 2. točaka (f) i (g) te direktive koji se odnose na smještaj, prehranu ili odjeću s obzirom na to da bi njezin učinak bio lišenje tog podnositelja zahtjeva mogućnosti da zadovolji svoje najosnovnije potrebe. Izricanje drugih sankcija na temelju navedenog članka 20. stavka 4. mora u svim okolnostima poštovati uvjete navedene u stavku 5. tog članka, posebno one koje se odnose na poštovanje načela proporcionalnosti i ljudskog dostojanstva. Kad je riječ o maloljetniku bez pratrje te sankcije moraju, s obzirom na, među ostalim, članak 24. Povelje o temeljnim pravima, biti donesene osobito uzimajući u obzir **najbolji interes djeteta**.

5. Predmet C-369/17 – Ahmed

- presuda od 13. rujna 2018. povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je uputio Upravni i radni sud u Budimpešti, Mađarska
- Direktiva 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljanina 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 – Članak 17. – **Isključenje iz statusa supsidijarne zaštite** – Razlozi – **Osuda za teško kazneno djelo** – Utvrđivanje težine na temelju kazne koja je predviđena nacionalnim pravom – Dopuštenost – **Potreba za pojedinačnom procjenom**

Zahtjev je upućen u okviru spora između afganistanskog državljanina Shajina Ahmeda i Ureda za useljavanje i azil, Mađarska u vezi s odbijanjem zahtjeva za međunarodnu zaštitu. S. Ahmedu odobren je status izbjeglice odlukom Ureda od 13. listopada 2000. zbog opasnosti od proganjanja koja mu je prijetila u njegovoj državi podrijetla, s obzirom na to da mu je otac bio visokopozicionirani dužnosnik Najibullahova režima. Kasnije je u Mađarskoj protiv S. Ahmeda pokrenut kazneni postupak u okviru kojeg je potonji zatražio da konzulat Islamske Republike Afganistan bude u cijelosti obaviješten o njegovoj sudbini. Budući da se iz zahtjeva za zaštitu koji je S. Ahmed dobrovoljno uputio svojoj državi podrijetla moglo zaključiti da je opasnost od progona nestala, Ured je po službenoj dužnosti 2014. pokrenuo postupak preispitivanja njegova statusa izbjeglice. Pravomoćnom presudom od 21. svibnja 2014. Regionalni žalbeni sud u Budimpešti osudio je S. Ahmeda na kaznu zatvora u trajanju od dvije godine i na kaznu oduzimanja građanskih prava u trajanju od četiri godine za pokušaj ubojstva. Regionalni sud u Budimpešti ga je presudom od 14. srpnja 2014. osudio na kaznu zatvora u trajanju od četiri godine i na kaznu oduzimanja građanskih prava u trajanju od tri godine za pokušaj iznude. Ured je odlukom od 4. studenoga 2014. u skladu s člankom 11. stavkom 3. Zakona o azilu S. Ahmedu ukinuo status izbjeglice.

S. Ahmed je 30. lipnja 2015. podnio novi zahtjev za odobravanje statusa izbjeglice i statusa supsidijarne zaštite koji je Ured odbio odlukom od 9. prosinca 2015. S. Ahmed je protiv te odluke podnio tužbu pred Upravnim i radnim sudom u

Budimpešti. Taj je sud prihvatio tu tužbu i naložio Uredu provođenje novog upravnog postupka. Ured je u okviru tog novog postupka odlukom od 10. listopada 2016. odbio zahtjev S. Ahmeda kako u pogledu odobravanja statusa izbjeglice tako i u pogledu statusa subsidijarne zaštite istodobno utvrdivši postojanje prepreke prisilnom udaljenju ili vraćanju. Ured je smatrao da se subsidijarna zaštita ne može odobriti S. Ahmedu zbog postojanja razloga za isključenje u smislu Zakona o azilu, s obzirom na to da je počinio kazneno djelo za koje je prema mađarskom zakonu predviđena kazna zatvora od najmanje pet godina. U tu svrhu, Ured je u obzir uzeo kazne izrečene protiv S. Ahmeda kako proizlaze iz presuda navedenih u točki 18. ove presude. S. Ahmed podnio je tužbu protiv te odluke pred sudom koji je uputio zahtjev, Upravni i radni sud u Budimpešti, jer je tom odlukom Ured odbio njegov zahtjev za odobravanje statusa subsidijarne zaštite.

Sud koji je uputio zahtjev ističe da u skladu s mađarskim propisima isti kriterij odnosno činjenica osude za „počinjenje kaznenog djela za koje je prema mađarskom zakonu predviđena kazna zatvora od najmanje pet godina” predstavlja temelj kako za opoziv statusa izbjeglice, kako je predviđeno u članku 11. stavku 3. Zakona o azilu, tako i isključenje iz statusa subsidijarne zaštite, kao što to proizlazi iz članka 15. točaka (a) i (ab) tog zakona. Međutim, Direktiva 2011/95 predviđa različite kriterije ovisno o tome je li riječ o opozivu statusa izbjeglice ili isključenju iz statusa subsidijarne zaštite. U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev ističe da je u članku 14. stavku 4. točki (b) Direktive 2011/95 kriterij za opoziv statusa izbjeglice osuda dotične osobe za „posebno teško” kazneno djelo, što podrazumijeva da osuđena osoba predstavlja očitu prijetnju za društvo dotične države članice, dok se u skladu s člankom 17. stavkom 1. točkom (b) te direktive isključenje iz korištenja subsidijarne zaštite temelji na počinjenju „teškog kaznenog djela” što upućuje na to da su inkriminirana ponašanja manje teška od onih iz članka 14. stavka 4. točke (b) navedene direktive. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev kriterij iz mađarskog prava koji se sastoji od uzimanja u obzir duljine zakonom predviđene kazne ne omogućava ocjenu težine stvarno počinjenog kaznenog djela.

Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita treba li članak 17. stavak 1. točku (b) Direktive 2011/95 tumačiti na način da mu se protivi zakonodavstvo države članice na temelju kojeg se smatra da je podnositelj zahtjeva za subsidijarnu zaštitu „počinio teško kazneno djelo” u smislu te odredbe, što ga može isključiti od prava na tu zaštitu, samo na temelju kriterija zakonom predviđene kazne za određeno kazneno djelo prema pravu te države članice.

Poglavlje V. **Direktive 2011/95** naslovljeno „Uvjeti za odobrenje subsidijarne zaštite” sadržava članak 17. naslovljen „Isključenje” koji glasi:

„1. Državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva nemaju pravo na subsidijarnu zaštitu ako postoje ozbiljni razlozi zbog kojih se može smatrati da:

- (a) su počinili zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protiv čovječnosti kako je definirano međunarodnim instrumentima izrađenima kako bi se predvidjele odredbe u pogledu takvih zločina;

(b) da su počinili teško kazneno djelo;

- (c) su krivi za djela koja su u suprotnosti s ciljevima i načelima Ujedinjenih naroda kao što su navedena u preambuli i člancima 1. i 2. Povelje Ujedinjenih naroda;

- (d) predstavljaju opasnost za društvo ili sigurnost države članice u kojoj se nalaze.

2. Stavak 1. primjenjuje se na osobe koje potiču ili na drugi način sudjeluju u izvršenju zločina ili djela navedenih u tom stavku.

3. Države članice mogu isključiti državljana treće zemlje ili osobu bez državljanstva od prava na supsidijarnu zaštitu ako je dotična osoba prije svog dolaska u državu članicu počinila jedno ili više kaznenih djela izvan područja primjene stavka 1., a koja bi bila kažnjiva kaznom zatvora da su počinjena u dotičnoj državi članici, i ako je dotična osoba napustila svoju zemlju podrijetla isključivo da bi izbjegla kažnjavanje koje proizlazi iz tih kaznenih djela."

Mađarsko pravo (članak 15. Zakon o azilu) propisuje da se **status supsidijarne zaštite neće odobriti strancu**

- a) **ako postoje ozbiljni razlozi zbog kojih se može smatrati**
 - (aa) da je počinio zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protiv čovječnosti kako je definirano međunarodnim instrumentima;
 - (ab) **da je počinio kazneno djelo za koje je prema mađarskom zakonu predviđena kazna zatvora od najmanje pet godina;**
 - (ac) da je počinio kaznena djela koja su u suprotnosti s ciljevima i načelima Ujedinjenih naroda;
- b) [kada njegov] boravak na državnom području Mađarske predstavlja prijetnju za nacionalnu sigurnost."

Sud: U tom pogledu treba istaknuti da pojam „teško kazneno djelo” iz članka 17. stavka 1. točke (b) Direktive 2011/95 nije definiran u toj direktivi, koja ne sadržava ni izričito upućivanje na nacionalno pravo radi utvrđivanja njegova smisla i dosega. Isto vrijedi i za pojam „posebno teško kazneno djelo” iz članka 14. stavka 4. točke (b) Direktive 2011/95 koji se odnosi na opoziv statusa izbjeglice i pojam „teško nepolitičko kazneno djelo” iz članka 12. stavka 2. točke (b) te direktive koji se odnosi na isključenje iz statusa izbjeglice.

Valja najprije podsjetiti da se, kako u skladu sa zahtjevom ujednačene primjene prava Unije tako i s načelom jednakosti, izraze iz odredbe tog prava koja ne sadržava nikakvo izričito upućivanje na pravo država članica radi utvrđivanja njezina smisla i dosega, u pravilu treba autonomno i ujednačeno tumačiti u cijeloj Uniji, uzimajući u obzir osobito kontekst te odredbe i cilj propisa kojih je ona dio (vidjeti u tom smislu presude od 28. srpnja 2016., JZ, C-294/16 PPU, EU:C:2016:610, t. 35. do 37.; od 26. srpnja 2017., Ouhrami, C-225/16, EU:C:2017:590, t. 38. i od 12. travnja 2018., A i S, C-550/16, EU:C:2018:248, t. 41.).

Iz uvodne izjave 12. Direktive 2011/95 proizlazi da je jedan od njezinih glavnih ciljeva osigurati da sve države članice primjenjuju zajedničke kriterije za utvrđivanje osoba kojima je zaista potrebna međunarodna zaštita. Nadalje, iz članka 78. stavka 1. UFEU-a proizlazi da zajednička politika koju Unija razvija u području azila, supsidijarne zaštite i privremene zaštite čiji je cilj ponuditi odgovarajući status svakom državljaninu treće zemlje kojem je potrebna međunarodna zaštita i osigurati poštovanje načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja, mora biti u skladu sa Ženevskom konvencijom.

Iz pripremnih akata Direktive 2011/95 kao i onih Direktive 2004/83 (vidjeti točke 4.5 i 7 Obrazloženja Komisijina Prijedloga direktive od 30. listopada 2001. [COM(2001) 510 final] [SL 2002., C 51 E, str. 325.] i Komisijina Prijedloga direktive od 21. listopada 2009. [COM(2009) 551 final]]) razvidno je da članak 17. stavak 1. točke (a) do (c) Direktive 2011/95 proizlazi iz namjere zakonodavca Unije da uvede razloge za isključenje iz supsidijarne zaštite slične onima koji se primjenjuju na izbjeglice.

Međutim, iako se ti razlozi za isključenje temelje na pojmu „teško kazneno djelo”, područje primjene razloga za isključenje iz članka 17. stavka 1. točke (b) Direktive 2011/95 šire je od područja primjene razloga za isključenje iz statusa izbjeglice iz članka 1. odjeljka F točke (b) Ženevske konvencije i članka 12. stavka 2. točke (b) Direktive 2011/95. Naime, dok se razlog za isključenje iz statusa izbjeglice predviđen tom potonjom odredbom odnosi na teško nepolitičko kazneno djelo koje je počinjeno izvan države u koju je dotična osoba izbjegla prije njezina prihvata kao izbjeglice, razlog za isključenje iz supsidijarne zaštite predviđen u članku 17. stavku 1. točki (b) Direktive 2011/95 općenito se odnosi na teška kaznena djela i stoga nije ograničen ni zemljopisno ni vremenski ni u pogledu naravi predmetnih kaznenih djela.

Valja podsjetiti da je u presudi od 9. studenoga 2010., B i D (C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, t. 87.) Sud utvrdio da iz teksta članka 12. stavka 2. točaka (b) i (c) Direktive 2004/83, koji je postao članak 12. stavak 2. točke (b) i (c) Direktive 2011/95, proizlazi da nadležno tijelo dotične države članice može primijeniti tu odredbu tek nakon što je u svakom pojedinačnom slučaju procijenilo konkretne činjenice koje su mu poznate kako bi utvrdilo postoje li ozbiljni razlozi zbog kojih se može smatrati da djela koje je počinila dotična osoba, koja usto ispunjava kriterije za stjecanje statusa izbjeglice, predstavljaju jedan od dvaju razloga za isključenje predviđenih navedenom odredbom. Iz navedenog proizlazi da svakoj odluci o isključenju osobe iz statusa izbjeglice mora prethoditi sveobuhvatna provjera svih okolnosti njezina pojedinačnog slučaja te se ona ne može donijeti automatski (vidjeti u tom smislu presudu od 9. studenoga 2010., B i D, C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, t. 91. i 93.). Takav zahtjev se mora prenijeti na odluke o isključenju iz supsidijarne zaštite.

Naime, kao što je to slučaj s razlogom za isključenje iz statusa izbjeglice, svrha razloga za isključenje iz statusa supsidijarne zaštite jest isključivanje iz tog statusa osoba koje se smatraju nedostojnjima te zaštite i očuvanje vjerodostojnosti Zajedničkog europskog sustava azila koji uključuje kako usklađivanje pravila o priznavanju izbjeglica i sadržaju statusa izbjeglica tako i mjere koje se odnose na supsidijarne oblike zaštite te nude odgovarajući status svakoj osobi kojoj je takva zaštita potrebna (vidjeti u tom smislu, kada je riječ o Direktivi 2004/83 i statusu izbjeglice, presudu od 9. studenoga 2010., B i D, C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, t. 104. i 115.). Važno je istaknuti da se člankom 17. stavkom 1. točkom (b) Direktive 2011/95 dopušta isključenje osobe od prava na status supsidijarne zaštite samo ako postoje „ozbiljni razlozi” zbog kojih se može smatrati da je počinila teško kazneno djelo. U toj je odredbi naveden razlog za isključenje koji predstavlja iznimku od općeg pravila iz članka 18. Direktive 2011/95 i stoga zahtijeva usko tumačenje.

Valja naglasiti da se nadležno tijelo dotične države članice, iako je kriterij zakonom predviđene kazne u skladu s kaznenim zakonodavstvom dotične države članice osobito važan pri ocjeni težine kaznenog djela kojom se opravdava isključenje iz supsidijarne zaštite na temelju članka 17. stavka 1. točke (b) Direktive 2011/95, može pozvati na razlog za isključenje predviđen u toj odredbi tek nakon što je u svakom pojedinačnom slučaju procijenilo konkretne činjenice koje su mu poznate kako bi utvrdilo postoje li ozbiljni razlozi zbog kojih se može smatrati da su djela koje je počinila dotična osoba, koja usto ispunjava kriterije za stjecanje statusa izbjeglice, obuhvaćena tim razlogom za isključenje (vidjeti, analogijom, presude od 9.

studenoga 2010., B i D, C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, t. 87. i od 31. siječnja 2017., Lounani, C-573/14, EU:C:2017:71, t. 72.).

Takvo tumačenje potvrđeno je izvješćem Europskog potpornog ureda za azil (EASO) od siječnja 2016. naslovjenim „Isključenje: članci 12. i 17. Direktive o kvalifikacijama (2011/95/EU)“ u kojem se u točki 3.2.2 u odnosu na članak 17. stavak 1. točku (b) Direktive 2011/95 preporučuje da se težina kaznenog djela koja bi mogla dovesti do isključenja osobe iz supsidijarne zaštite ocjenjuje na temelju više kriterija poput, među ostalim, naravi djela u pitanju, prouzročene štete, vrste postupka za kazneni progon i zakonom predviđene kazne te uzimanja u obzir pitanja smatra li većina sudova djelo u pitanju također teškim kaznenim djelom. EASO se u tom pogledu poziva na određene odluke vrhovnih sudova država članica. Nadalje, slične preporuke sadržane su u priručniku o postupcima i kriterijima koje treba primijeniti za utvrđivanje statusa izbjeglice u odnosu na Konvenciju iz 1951. i Protokol iz 1967. o statusu izbjeglica [Visoki povjerenik Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR), 1992., t. 155. do 157.].

S obzirom na prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti da **članak 17. stavak 1. točku (b) Direktive 2011/95 treba tumačiti na način da mu se protivi zakonodavstvo države članice na temelju kojeg se smatra da je podnositelj zahtjeva za supsidijarnu zaštitu „počinio teško kazneno djelo“ u smislu te odredbe, što ga može isključiti iz prava na tu zaštitu, samo na temelju zakonom predviđene kazne za određeno kazneno djelo prema pravu te države članice. Na nadležnom nacionalnom tijelu ili sudu koji odlučuje o zahtjevu za supsidijarnu zaštitu je da ocijeni težinu kaznenog djela u pitanju sveobuhvatnom provjerom svih okolnosti dotičnog pojedinačnog slučaja.**

6. Predmet C-720/17 – Bilali

- presuda od 23. svibnja 2019. povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je uputio Visoki upravni sud, Austrija

- Direktiva 2011/95/EU – Članak 19. – **Opoziv statusa supsidijarne zaštite – Zabluda uprave u pogledu činjeničnih okolnosti**

M. Bilali, koji tvrdi da je osoba bez državljanstva, podnio je 27. listopada 2009. zahtjev za međunarodnu zaštitu u Austriji. Savezni ured za azil odbio je zahtjev za azil, ali mu je ipak odobrio status korisnika supsidijarne zaštite, istaknuvši da identitet M. Bilalija nije utvrđen i da je on yheroatno državljanin Alžira. Korištenje supsidijarne zaštite priznato mu je jer bi zbog visoke nezaposlenosti, nedostatka infrastrukture i dugotrajne nesigurnosti u Alžиру M. Bilali u slučaju povratka u tu zemlju mogao biti izložen nečovječnom postupanju u smislu članka 3. Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama. Odluka o odobrenju statusa supsidijarne zaštite postala je konačna. Savezni ured za azil je potom po službenoj dužnosti opozvao status korisnika supsidijarne zaštite i odbio zahtjev za odobrenje statusa korisnika supsidijarne zaštite, jer je M. Bilali državljanin Maroka te je donio odluku o njegovu vraćanju navodeći da je Maroko zemlja njegova odredišta. Savezni ured za azil utvrdio je da nikad nisu bile ispunjenje prepostavke za odobrenje supsidijarne zaštite. Iz odgovora Službe za informiranje o zemlji podrijetla proizlazi da je prepostavka prema kojoj je Alžir zemlja podrijetla M. Bilalija bila pogrešna i da je

potonji mogao imati i marokansko i mauretansko državljanstvo. Kad je osobito riječ o državljanstvu M. Bilalija, Savezni upravni sud utvrdio je da potonji ima dvostruko državljanstvo, marokansko i mauretansko i da je u više navrata izjavio da njegova obitelj potječe iz Maroka. Status korisnika supsidijarne zaštite M. Bilaliju je odobren na temelju toga što je alžirski državljanin, a ništa ne upućuje na to da je kašnjenje u prikupljanju informacija pripisivo M. Bilaliju. Naprotiv, potonji je u više navrata naveo da nema alžirsko državljanstvo te da je osoba bez državljanstva. Dakle, ne proizlazi da su se „pravno relevantne okolnosti“ promijenile nakon odobrenja statusa korisnika supsidijarne zaštite M. Bilaliju.

Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev **pita treba li članak 19. Direktive 2011/95 tumačiti na način da mu se protivi to da država članica opozove status supsidijarne zaštite ako je taj status odobrila a da pritom nisu bili ispunjeni uvjeti za to odobrenje oslanjajući se na činjenice koje su se naknadno pokazale pogrešnima i iako se dotičnoj osobi ne može pripisati da je navedenu državu članicu tom prilikom dovela u zabludu.**

Članak 19. Direktive 2011/95 navodi slučajeve u kojima države članice mogu ili moraju opozvati, poništiti ili odbiti obnavljanje statusa korisnika supsidijarne zaštite. Čl. 19. glasi:

„1. U pogledu zahtjeva za međunarodnom zaštitom podnesenih nakon stupanja na snagu Direktive 2004/83/EZ, države članice će opozvati, poništiti ili odbiti obnoviti status supsidijarne zaštite državljaninu treće zemlje ili osobi bez državljanstva koji mu je odobrilo izvršno, upravno, sudska ili neformalno sudska tijela, ako je dotična osoba prestala imati pravo na supsidijarnu zaštitu u skladu s člankom 16.

2. Države članice mogu opozvati, poništiti ili odbiti obnoviti status supsidijarne zaštite državljaninu treće zemlje ili osobi bez državljanstva koji mu je odobrilo izvršno, upravno, sudska ili neformalno sudska tijela, ako je dotična osoba, nakon što joj je odobren status supsidijarne zaštite, trebala biti isključena iz prava na supsidijarnu zaštitu u skladu s člankom 17. stavkom 3.

3. Države članice će opozvati, poništiti ili odbiti obnoviti status supsidijarne zaštite državljaninu treće zemlje ili osobi bez državljanstva, ako:

(a) je dotična osoba, nakon što joj je odobren status supsidijarne zaštite, trebala biti ili je isključena od prava na supsidijarnu zaštitu u skladu s člankom 17. stavcima 1. i 2.;

(b) je njegovo ili njezino pogrešno iznošenje ili izostavljanje činjenica, uključujući korištenje krivotvorenih dokumenta, bilo odlučujuće za odobravanje statusa supsidijarne zaštite.

4. Ne dovodeći u pitanje dužnost državljana treće zemlje ili osobe bez državljanstva u skladu s člankom 4. stavkom 1. da iznese sve odgovarajuće činjenice i dostavi sve odgovarajuće dokaze koji se mu/joj na raspolaganju, država članica koja je odobrila supsidijarnu zaštitu mora u svakom pojedinačnom slučaju dokazati da dotična osoba više nema ili da nikad nije ni imala pravo na supsidijarnu zaštitu u skladu sa stavcima 1., 2. i 3. ovog članka.“

Sud: Valja istaknuti, kao što je to naveo sud koji je uputio zahtjev, da članak 19. stavak 3. točka (b) te direktive predviđa gubitak statusa supsidijarne zaštite samo ako je dotična osoba pogrešno iznijela ili izostavila činjenice, što je bilo odlučujuće za odobrenje takvog statusa. Usto, nijedna druga odredba navedene direktive izričito ne predviđa da se navedeni status mora ili može opozvati ako je, kao u glavnom predmetu, predmetna odluka o odobrenju donesena na temelju pogrešnih činjenica, a da dotična osoba pritom nije pogrešno izmijenila ili izostavila činjenice.

Međutim, valja utvrditi da članak 19. Direktive 2011/95 također izričito ne isključuje mogućnost gubitka statusa korisnika supsidijarne zaštite ako država članica domaćin shvati da je taj status odobrila na temelju pogrešnih podataka koji nisu pripisivi dotičnoj osobi.

Stoga valja ispitati je li, uzimajući u obzir i svrhu i opću strukturu Direktive 2011/95, na takvu situaciju primjenjiv neki od drugih razloga gubitka statusa supsidijarne zaštite, poput onih koji su navedeni u članku 19. Direktive 2011/95. S tim u vezi valja istaknuti, prvo, da je Sud već presudio da bi bilo protivno općoj strukturi i ciljevima Direktive 2011/95 odobriti statuse koje ona predviđa državljanima trećih zemalja koji se nalaze u situacijama koje nisu ni u kakvoj vezi s logikom međunarodne zaštite (vidjeti u tom smislu presudu od 18. prosinca 2014., M'Bodj, C-542/13, EU:C:2014:2452, t. 44.). Međutim, situacija osobe kojoj je odobren status supsidijarne zaštite na temelju pogrešnih podataka a koja nikada nije ispunjavala pretpostavke za njegovo odobrenje nije ni u kakvoj vezi s logikom međunarodne zaštite. Gubitak statusa supsidijarne zaštite u takvim je okolnostima slijedom toga u skladu sa svrhom i općom strukturom Direktive 2011/95, a osobito njezinim člankom 18., koji predviđa da se status supsidijarne zaštite može odobriti samo osobama koje ispunjavaju navedene uvjete. Ako predmetna država članica nije mogla zakonito odobriti taj status, onda ga je tim više dužna opozvati kada je uočena njezina zabluda (vidjeti analogijom presudu od 24. lipnja 2015., H. T., C-373/13, EU:C:2015:413, t. 49.).

Drugo, valja naglasiti da članak 19. stavak 1. Direktive 2011/95 predviđa da, u pogledu zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji su, poput onoga o kojem je riječ u glavnom predmetu, podneseni nakon stupanja na snagu Direktive 2004/83, države članice moraju opozvati, poništiti ili odbiti obnoviti status supsidijarne zaštite ako je državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva prestao ispunjavati uvjete za supsidijarnu zaštitu u skladu s člankom 16. Direktive 2011/95. U skladu s tim člankom 16. stavkom 1., državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva prestaje imati pravo na supsidijarnu zaštitu ako su okolnosti na temelju kojih je odobrena supsidijarna zaštita prestale postojati ili su se promijenile do te mjere da zaštita više nije potrebna. U skladu sa stavkom 2. navedenog članka, takva izmjena okolnosti treba biti dovoljno značajna i konačna da dotičnoj osobi više ne prijeti stvarna opasnost od ozbiljne nepravde u smislu članka 15. navedene direktive.

Stoga iz samog teksta članka 19. stavka 1. Direktive 2011/95 proizlazi da postoji veza između izmjene okolnosti, predviđene člankom 16. te direktive i nemogućnosti da dotična osoba zadrži svoj status korisnika supsidijarne zaštite, s obzirom na to da njezin prvotni strah od ozbiljne nepravde u smislu članka 15. navedene direktive, više nije osnovan (vidjeti analogijom presudu od 2. ožujka 2010., Salahadin Abdulla i dr., C-175/08, C-176/08, C-178/08 i C-179/08, EU:C:2010:105, t. 66.).

Međutim, iako takva promjena u pravilu proizlazi iz izmjene činjeničnih okolnosti u trećoj zemlji, koja je utjecala na razloge na temelju kojih je odobren status korisnika supsidijarne zaštite, ipak, s jedne strane, članak 16. Direktive 2011/95 izričito ne predviđa da je njezino područje primjene ograničeno na takav slučaj i, s druge strane, izmjena saznanja države članice domaćina kad je riječ o osobnoj situaciji dotične osobe može na isti način dovesti do toga da prvotni strah te osobe od ozbiljne nepravde u smislu članka 15. navedene direktive, više ne bude osnovan, s obzirom na nove informacije koje posjeduje navedena država članica. To je

međutim točno samo ukoliko nove informacije kojima raspolaže država članica domaćin podrazumijevaju dovoljno značajnu i konačnu izmjenu njezinih saznanja u pogledu toga ispunjava li dolična osoba prepostavke za odobrenje statusa supsidijarne zaštite.

Stoga iz zajedničkog tumačenja članka 16. i članka 19. stavka 1. Direktive 2011/95, u vezi s njezinom općom strukturu i svrhom, proizlazi da ako država članica domaćin raspolaže novim informacijama koje dokazuju da, suprotno njezinoj prvotnoj ocjeni situacije u kojoj se nalazio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva kojem je odobrila supsidijarnu zaštitu, a koja se temeljila na pogrešnim činjenicama, potonjem nikad nije prijetila opasnost od ozbiljne nepravde u smislu članka 15. te direktive, ta država članica mora iz toga zaključiti da su se okolnosti na temelju kojih je odobren status supsidijarne zaštite izmijenile na način da zadržavanje tog statusa više nije opravdano.

S tim u vezi, okolnost da zabluda u kojoj je država članica domaćin bila prilikom odobrenja tog statusa nije pripisiva dotičnoj osobi ne može izmijeniti utvrđenje u skladu s kojim ta osoba zapravo nikada nije imala svojstvo „osobe koja ispunjava uvjete za supsidijarnu zaštitu”, u smislu članka 2. točke (f) Direktive 2011/95, i stoga nikada nije ispunjavala prepostavke koje opravdavaju odobrenje statusa supsidijarne zaštite u smislu članka 2. točke (g) navedene direktive.

Iz prethodno navedenog proizlazi da na postavljeno pitanje treba odgovoriti tako da članak 19. stavak 1. Direktive 2011/95, u vezi s njezinim člankom 16., valja tumačiti na način da država članica mora opozvati status supsidijarne zaštite ako je taj status odobrila a da pritom nisu bili ispunjeni uvjeti za to odobrenje oslanjajući se na činjenice koje su se naknadno pokazale pogrešne iako se dotičnoj osobi ne može pripisati da je navedenu državu članicu tom prilikom dovela u zabludu.

7. Predmet C-36/20 PPU - Ministerio Fiscal

- presuda od 25. lipnja 2020. povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je uputio Istražni sud br. 3 u San Bartoloméu de Tirajani, Španjolska
- Direktiva 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite - članak 26. – Zadržavanje – Standardi za prihvat osoba koje zahtijevaju međunarodnu zaštitu
- Direktiva 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu – Članak 8. – **Zadržavanje podnositelja zahtjeva – Razlozi** za zadržavanje – Odluka kojom je podnositelj zahtjeva zadržan zbog manjka smještaja u humanitarnom prihvativnom centru

Španjolska tijela za spašavanje na moru su 12. prosinca 2019. blizu španjolske obale zaustavili čamac koji je prevozio 45 muškaraca supsaharskog podrijetla, među kojima se nalazila osoba VL. Pomorski spasilački brod ukrcao je tih 45 državljana trećih zemalja i iskrcao ih na jugu otoka Gran Canaria, Španjolska. Nakon što su primili prvu pomoć, navedeni državljeni predani su lokalnoj brigadi za

strance i granice državne policijske uprave Masapalomas. Dana 13. prosinca 2019. oni su premješteni u viši policijski ured Kanarskih otoka, Španjolska. Predstavništvo vlade u Las Palmasu, Španjolska odlukom od 13. prosinca 2019. naložilo je udaljavanje tih državljana. Budući da se ta odluka nije mogla izvršiti u roku od 72 sata, zahtjev za smještaj u ustanovu za zadržavanje podnesen je Istražnom судu br. 3 u San Bartoloméu de Tirajani. Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je u okviru prethodne istrage taj sud 14. prosinca 2019. donio tri odluke u glavnom predmetu. Prvom odlukom navedeni je sud odobrio osobi VL pravo da da izjavu upoznavši je s njezinim pravima te dodijelivši joj odvjetnika i tumača za bambarski jezik, jezik za koji je izjavila da govori i razumije. U toj je izjavi, za koju je sastavljen zapisnik, osoba VL izrazila svoju namjeru traženja međunarodne zaštite jer se boji progona zbog svoje rase ili pripadnosti određenoj društvenoj skupini. Naglasila je, među ostalim, da bi je zbog rata u Maliju povratak u tu zemlju izložio opasnosti da tamo bude ubijena. Budući da se u španjolskom pravu Istražni sud br. 3 u San Bartoloméu de Tirajani ne smatra tijelom odlučivanja, u smislu članka 2. točke (f) Direktive 2013/32, on je donio drugu odluku kojom je dostavio, s jedne strane, pokrajinskoj brigadi za strance i granice i, s druge strane, visokom predstavniku za izbjeglice Ujedinjenih naroda (UNHCR), izjavu u kojoj je osoba VL izrazila želju da zatraži međunarodnu zaštitu. Tom odlukom također se zahtjevalo od Predstavništva vlade na Kanarskim otocima, pokrajinske brigade za strance i granice i od Ministarstva rada, migracija i socijalne sigurnosti, Španjolska, da se osobi VL i 25 drugih podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu osigura smještaj u humanitarnom prihvatnom centru. Utvrdivši da bi zbog nedostatka mesta samo 12 podnositelja zahtjeva od 26 moglo biti smješteno u humanitarni prihvatni centar, Istražni sud br. 3 u San Bartoloméu de Tirajani naložio je trećom odlukom smještaj četrnaest drugih podnositelja zahtjeva, među kojima je i osoba VL, u ustanovu za zadržavanje za strance te da se njihov zahtjev za međunarodnu zaštitu razmatra u toj ustanovi za zadržavanje. Sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da ju je, prije nego što je osoba VL premještena u ustanovu za zadržavanje, službenik pokrajinske brigade za strance i granice obavijestio da je održan sastanak u vezi s njezinim zahtjevom za međunarodnu zaštitu. Odvjetnica osobe VL podnijela je protiv odluke o zadržavanju osobe VL žalbu te je tvrdila da ta odluka nije u skladu s direktivama 2013/32 i 2013/33. U tim je okolnostima Istražni sud br. 3 u San Bartoloméu de Tirajani odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu tri prethodna pitanja, ali je za potrebe ovoga obrazovnog materijala izabrano samo jedno postavljeno pitanje.

Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita **treba li članak 26. Direktive 2013/32 i članak 8. Direktive 2013/33 tumačiti na način da se državljanin treće zemlje koji nezakonito boravi u državi koji je izrazio svoju volju da zatraži međunarodnu zaštitu pred „drugim tijelom” u smislu članka 6. stavka 1. drugog podstavka Direktive 2013/32 može zadržati samo zbog razloga predviđenih člankom 8. stavkom 3. Direktive 2013/33.**

Članak 26. Direktive 2013/32, koji se odnosi na „zadržavanje”, predviđa:

„1. Države članice ne zadržavaju osobu samo zato što su on ili ona podnositelji zahtjeva. Razlozi i uvjeti zadržavanja i jamstva koja su na raspolaganju podnositeljima zahtjeva u skladu su s Direktivom [2013/33].

2. Ako se zadržava podnositelj zahtjeva, države članice osiguravaju da postoji mogućnost ubrzanog sudskog razmatranja u skladu s Direktivom [2013/33].”

U skladu s člankom 8. Direktive 2013/33, koji se odnosi na „zadržavanje”:

„1. Države članice ne smiju zadržati osobu samo zato jer je podnositelj zahtjeva u skladu s Direktivom [2013/32].

2. Kada se pokaže **potrebnim**, i na temelju **pojedinačne ocjene** svakog slučaja, države članice mogu zadržati podnositelja zahtjeva, **ako se ne mogu primijeniti druge manje prisilne mjere**.

3. Podnositelja zahtjeva može se zadržati samo:

- (a) da se utvrdi ili provjeri njegov identitet ili državljanstvo;
- (b) da se odrede oni elementi na kojima se zahtjev za međunarodnu zaštitu temelji, a koji se bez zadržavanja ne mogu pribaviti, posebno kada postoji opasnost od bijega podnositelja zahtjeva;
- (c) da se u okviru postupka odluči o pravu podnositelja zahtjeva da uđe na državno područje;
- (d) kada je osoba zadržana zbog postupka vraćanja, u skladu s Direktivom [2008/115], da se pripremi vraćanje i/ili provede postupak udaljavanja te da dotična država članica na temelju objektivnih kriterija, uključujući i da je podnositelj zahtjeva već imao mogućnost započeti postupak za azil, može dokazati da postoje opravdani razlozi za pretpostavku da osoba podnosi zahtjev za međunarodnu zaštitu samo da odgodi ili oteža izvršenje odluke o vraćanju;
- (e) kada to zahtjeva zaštita nacionalne sigurnosti ili javnog reda;
- (f) u skladu s člankom 28. Uredbe (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva.

Razlozi za zadržavanje utvrđuju se nacionalnim pravom.

Članak 6. Direktive 2013/32

1. Ako osoba podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu tijelu koje je nadležno prema nacionalnom pravu za evidentiranje takvih zahtjeva, zahtjev se evidentira najkasnije tri radna dana od podnošenja zahtjeva.

Ako je zahtjev za međunarodnu zaštitu podnesen drugim tijelima za koja je vjerojatno da zaprimaju takve zahtjeve, ali nisu nadležna za evidentiranje prema nacionalnom pravu, države članice osiguravaju da se zahtjev evidentira najkasnije šest radnih dana od podnošenja zahtjeva.

Države članice osiguravaju da ta druga tijela za koja je vjerojatno da zaprimaju takve zahtjeve za međunarodnu zaštitu, kao što su policija, granična policija, tijela nadležna za iseljeništvo i osoblje ustanova za zadržavanje, imaju odgovarajuće informacije te da njihovo osoblje dobije potrebnu razinu osposobljenosti za obavljanje njihovih zadaća i obveza te smjernice kako obavješćivati podnositelje zahtjeva o tome gdje i kako podnosi zahtjeve za međunarodnu zaštitu.

Sud: U tom pogledu valja istaknuti da članak 26. stavak 1. Direktive 2013/32 i članak 8. stavak 1. Direktive 2013/33 određuju da države članice ne smiju zadržati osobu samo zato što je ona podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

Stoga kao prvo valja utvrditi je li državljanin treće zemlje koji nezakonito boravi koji je izrazio svoju volju da zatraži međunarodnu zaštitu, podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu u smislu članka 2. točke (c) Direktive 2013/32.

(...)

S jedne strane, stjecanje svojstva podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu ne može ovisiti ni o evidentiranju niti o podnošenju zahtjeva i, s druge strane, činjenica da državljanin treće zemlje izražava svoju želju da zahtjeva međunarodnu zaštitu pred „drugim tijelom“ u smislu članka 6. stavka 1. drugog podstavka Direktive

2013/32 – kao što je to istražni sudac – dovoljna je da mu se dodijeli status podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu i stoga da krene teći rok od šest radnih dana u kojem predmetna država članica mora evidentirati navedeni zahtjev. Stoga, valja ocijeniti može li se podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu zadržati zbog razloga različitog od onih predviđenih člankom 8. stavkom 3. Direktive 2013/33.

Najprije valja istaknuti da članak 2. stavak 1. Direktive 2008/115, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 9., treba tumačiti na način da se ta direktiva ne primjenjuje na državljanina treće zemlje koji je podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu u smislu Direktive 2013/32 i to tijekom razdoblja koje teče od podnošenja navedenog zahtjeva do donošenja prvostupanske odluke kojom se odlučuje o tom zahtjevu ili, ovisno o slučaju, do podnošenja žalbe koja je podnesena protiv navedene odluke (vidjeti po analogiji presudu od 30. svibnja 2013., Arslan, C-534/11, EU:C:2013:343, t. 49.).

Osim toga, zaštitu koja je svojstvena pravu na djelotvorno pravno sredstvo i načelu zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja treba osigurati tako da se podnositelju zahtjeva za međunarodnu zaštitu prizna pravo na djelotvorno pravno sredstvo koje ima ex lege suspenzivan učinak barem pred jednom sudskom instancom, protiv odluke o vraćanju i eventualne odluke o udaljavanju u smislu Direktive 2008/115. Na državama članicama je da osiguraju punu učinkovitost pravnog sredstva podnesenog protiv odluke kojom se odbija zahtjev za međunarodnu zaštitu suspenzijom svih učinaka odluke o vraćanju tijekom roka za podnošenje tog pravnog sredstva, a ako je ono podneseno, do donošenja odluke o njemu (vidjeti u tom smislu presudu od 26. rujna 2018., Belastingdienst/Toeslagen (Suspenzivni učinak žalbe), C-175/17, EU:C:2018:776, t. 33. i navedenu sudsku praksu).

Budući da, kao što je to utvrđeno u točki 94. ove presude, državljanin treće zemlje koji je pred „drugim tijelom“ u smislu članka 6. stavka 1. drugog podstavka Direktive 2013/32 izrazio želju da zahtjeva međunarodnu zaštitu, uživa svojstvo podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, njegova situacija ne može biti u tom stadiju obuhvaćena područjem primjene Direktive 2008/115. Iz toga slijedi, u ovom slučaju, i kako je to istaknuto nezavisni odvjetnik u točki 106. svojeg mišljenja, da, iako su uvjeti zadržavanja osobe VL do trenutka kad je „podnijela“ zahtjev za međunarodnu zaštitu bili uređeni Direktivom 2008/115, od trenutka tog podnošenja na njih se primjenjuju članak 26. stavak 1. Direktive 2013/32 i članak 8. stavak 1. Direktive 2013/33 o utvrđivanju standarda za prihvatanje podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (vidjeti po analogiji presudu od 14. svibnja 2020., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, t. 210. i 213.)

Međutim, iz zajedničkog tumačenja tih dviju potonjih odredbi proizlazi da države članice ne smiju zadržati osobu samo zato što je ona podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu i da razlozi i uvjeti zadržavanja kao i jamstva dana zadržanim podnositeljima zahtjeva moraju biti u skladu s Direktivom 2013/33. U tom pogledu, članci 8. i 9. te direktive, u vezi s njezinim uvodnim izjavama 15. i 20., uvode znatna ograničenja ovlasti koja je dodijeljena državama članicama za provedbu zadržavanja (vidjeti u tom smislu presudu od 15. veljače 2016., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, t. 61. i 62. i od 14. rujna 2017., K., C-18/16, EU:C:2017:680, t. 44. i 45.)

Stoga, u skladu s člankom 8. stavkom 2. navedene direktive, podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu može se zadržati samo ako se, nakon ocjene

svakog pojedinog slučaja, to pokaže potrebnim i ako se ne mogu učinkovito primijeniti druge manje prisilne mjere. Iz toga slijedi da nacionalna tijela mogu zadržati podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu tek nakon što u svakom pojedinom slučaju provjere je li takvo zadržavanje proporcionalno ciljevima koje žele ostvariti (presude od 14. rujna 2017., K., C-18/16, EU:C:2017:680, t. 48. i od 14. svibnja 2020., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, t. 258.).

Usto, članak 8. stavak 3. drugi podstavak Direktive 2013/33 propisuje da se razlozi za zadržavanje utvrđuju nacionalnim pravom. Međutim, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da članak 8. stavak 3. prvi podstavak te direktive iscrpno navodi različite razloge koji mogu opravdati zadržavanje te da svaki od tih razloga odgovara posebnoj potrebi i ima autonomnu narav (presude od 15. veljače 2016., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, t. 59.; od 14. rujna 2017., K., C-18/16, EU:C:2017:680, t. 42. i od 14. svibnja 2020., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, t. 250.). Osim toga, **s obzirom na važnost prava na slobodu propisanog u članku 6. Povelje i na težinu miješanja u to pravo koje takva mjera zadržavanja predstavlja, ograničenja u ostvarivanju tog prava moraju se provoditi u granicama onoga što je strogo nužno** (presude od 15. veljače 2016., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, t. 56. i od 14. rujna 2017., K., C-18/16, EU:C:2017:680, t. 40.).

Međutim, razlog koji je u glavnom postupku istaknut kako bi se opravdalo zadržavanje osobe VL, odnosno činjenica da je za nju bilo nemoguće pronaći smještaj u humanitarnom prihvatom centru, nije niti jedan od šest razloga zadržavanja navedenih u članku 8. stavku 3. prvom podstavku Direktive 2013/33. Takav razlog zadržavanja stoga je protivan zahtjevima članka 8. stavaka 1. do 3. te direktive jer ugrožava bitan sadržaj materijalnih uvjeta prihvata koje treba priznati podnositelju zahtjeva za međunarodnu zaštitu tijekom razmatranja njegova zahtjeva za međunarodnu zaštitu i ne poštuje ni načela ni cilj navedene direktive (vidjeti po analogiji presudu od 14. svibnja 2020., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, t. 252.).

Točno je da se člankom 18. stavkom 9. točkom (b) Direktive 2013/33 predviđa da države članice iznimno i u propisno utemeljenim slučajevima mogu odrediti materijalne uvjete prihvata koji se razlikuju od onih predviđenih navedenim člankom za razumno razdoblje koje mora biti što kraće, kad su, među ostalim, smještajni kapaciteti koji su uobičajeno raspoloživi privremeno puni. Međutim, zadržavanje kao mjere oduzimanja slobode ne može se smatrati različitim materijalnim uvjetima prihvata u smislu te odredbe.

Osim toga, **članak 8. stavak 3. točka (d) navedene direktive dopušta državama članicama da podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu zadrže zbog postupka vraćanja** na temelju Direktive 2008/115 da se pripremi vraćanje i/ili provede postupak udaljavanja **samo ako** dotična država članica na temelju objektivnih kriterija, uključujući i da je podnositelj zahtjeva već imao mogućnost započeti postupak za azil, **može dokazati da postoje opravdani razlozi za pretpostavku da osoba podnosi zahtjev za međunarodnu zaštitu samo da odgodi ili oteža izvršenje odluke o vraćanju.**

Međutim, kada je riječ, kao prvo, o mogućnosti započinjanja postupka za azil, u ovom slučaju i kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 109. svojeg mišljenja, iz navoda suda koji je uputio zahtjev, koji se u tom pogledu temelji na zapisniku o zadržavanju i informiranju o bitnim pravima i elementima u vezi s pravnim lijekovima protiv odluke o zadržavanju, proizlazi da osoba VL do saslušanja pred istražnim sucem nije bila obaviještena o mogućnosti podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Stoga se čini da je to saslušanje bilo jedina prilika za osobu VL da zatraži međunarodnu zaštitu prije nego što je bila poslana u ustanovu za zadržavanje za strance. Stoga nije relevantno, kao što je to navedeno u točki 66. ove presude, da je, kao što to ističe španjolska vlada, ta osoba imala mogućnost kasnije podnijeti takav zahtjev u toj ustanovi.

Kao drugo, ni iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje ni iz spisa kojim Sud raspolaže ne proizlazi da su u ovom slučaju postojali razumni razlozi zbog kojih se može smatrati da je podnositelj zahtjeva podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu samo radi odgode izvršenja odluke o vraćanju ili sprečavanja provođenja njegova udaljavanja.

Naposljetu, valja podsjetiti na to da članak 9. stavak 1. Direktive 2013/33 određuje da se **podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu zadržava što je kraće moguće i samo tako dugo dok vrijede razlozi iz članka 8. stavka 3. te direktive** (presuda od 15. veljače 2016., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, t. 62.).

U tim okolnostima na treće pitanje valja odgovoriti da članak 26. Direktive 2013/32 i članak 8. Direktive 2013/33 treba tumačiti na način da se **državljanin treće zemlje koji nezakonito boravi u državi koji je izrazio svoju volju da zatraži međunarodnu zaštitu** pred „drugim tijelom“ u smislu članka 6. stavka 1. drugog podstavka Direktive 2013/32 **može zadržati samo zbog razloga predviđenih člankom 8. stavkom 3. Direktive 2013/33.**

8. Predmet C-652/16 – Ahmedbekova

- presuda od 4. listopada 2018. povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je uputio Upravni sud u Sofiji, Bugarska
- Direktiva 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljanina 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 – Članci 3., 4., 10. i 23. – **Zahtjevi za međunarodnu zaštitu koje su zasebno podnijeli članovi iste obitelji – Pojedinačna procjena – Uzimanje u obzir prijetnji u odnosu na jednog člana obitelji prilikom pojedinačne procjene zahtjeva drugog člana obitelji – Povoljniji standardi koje države članice mogu zadržati ili uvesti kako bi azil ili supsidijarnu zaštitu proširili na članove obitelji korisnika međunarodne zaštite – Procjena razloga za proganjanje – Sudjelovanje azerbajdžanskog državljanina u podnošenju tužbe protiv njegove zemlje pred Europskim sudom za ljudska prava – Zajednički postupovni standardi – Direktiva 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite – Članak 46. – Pravo na djelotvoran pravni lijek – Potpuno i ex nunc razmatranje – Razlozi proganjanja**

ili činjenice prešućene pred tijelom odlučivanja ali navedene u pravnom lijeku podnesenom protiv odluke tog tijela

Zahtjev je upućen u okviru spora između Nigyar Rauf Kaze Ahmedbekove i njezina sina, Raufa Emina Ogle Ahmedbekova, s jedne strane, i zamjenika ravnatelja Državne agencije za izbjeglice, Bugarska, s druge strane, u vezi s njegovim odbijanjem zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je podnijela N. R. K. Ahmedbekova.

N. R. K. Ahmedbekova i njezin sin R. E. O. Ahmedbekov, rođeni 12. svibnja 1975. i 5. listopada 2007., azerbajdžanski su državljeni.

Emin Ahmedbekov (u dalnjem tekstu: E. Ahmedbekov), suprug N. R. K. Ahmedbekove i otac R. E. O. Ahmedbekova, podnio je 19. studenoga 2014. zahtjev za međunarodnu zaštitu Državnoj agenciji za izbjeglice, Bugarska (u dalnjem tekstu: DAB), koji je zamjenik ravnatelja te ustanove odbio odlukom od 12. svibnja 2015. E. Ahmedbekov je protiv te odluke podnio tužbu pred Upravnim sudom u Sofiji, Bugarska, koja je odbijena 2. studenoga 2015. On je osim toga uložio kasacijsku žalbu pred Vrhovnim upravnim sudom, Bugarska, koja je odbijena 25. siječnja 2017.

N. R. K. Ahmedbekova je 25. studenoga 2014. podnijela DAB-u zahtjev za međunarodnu zaštitu za sebe i svojeg sina. Taj je zahtjev zamjenik ravnatelja DAB-a odbio odlukom od 12. svibnja 2015. s obrazloženjem da uvjeti za odobravanje međunarodne zaštite, navedeni u člancima 8. i 9. ZUB-a, nisu bili ispunjeni. N. R. K. Ahmedbekova je protiv te odluke podnijela pravni lijek pred Upravnim sudom u Sofiji, koji je uputio zahtjev. U svojoj se žalbi poziva kako na progona azerbajdžanskih tijela čija je žrtva bio njezin suprug, kao i na okolnosti koje se odnose na nju osobno.

U vezi s potonjim, N. R. K. Ahmedbekova navodi opasnost od proganja zbog svojeg političkog mišljenja, kao i probleme spolnog uzinemiravanja na svojem radnom mjestu u Azerbajdžanu. N. R. K. Ahmedbekova smatra da je opasnost od proganja zbog svojeg političkog mišljenja među ostalim dokazana njezinim sudjelovanjem u podnošenju tužbe protiv Azerbajdžana pred Europskim sudom za ljudska prava kao i sudjelovanjem u zaštiti osoba koje su azerbajdžanske vlasti već progonile zbog njihova sudjelovanja u sferi zaštite ljudskih prava. Ona je osim toga bila aktivna u audiovizualnom mediju „Azerbaydzhanski chas”, koji vodi kampanju protiv režima na vlasti u Azerbajdžanu.

Sud koji je uputio zahtjev, među ostalim, pita kako treba postupati sa zahtjevima za međunarodnu zaštitu koje su zasebno podnijeli članovi iste obitelji. Pita i je li okolnost da je podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu sudjelovao u podnošenju tužbe protiv svoje države porijekla pred Europskim sudom za ljudska prava relevantan čimbenik za utvrđivanje toga treba li odobriti međunarodnu zaštitu.

Sud: Četvrto pitanje, koje treba razmotriti prvo po redu, odnosi se na pitanje treba li se procjena zahtjeva za međunarodnu zaštitu temeljiti „samo na osnovi činjenica i okolnosti koje se odnose na podnositelja zahtjeva”? Kao što proizlazi iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, to se pitanje postavlja zbog činjenice da se N. R. K. Ahmedbekova osobito poziva na prijetnju od proganja i na ozbiljne nepravde prema njezinu suprugu. Stoga svojim četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita **treba li članak 4. Direktive 2011/95 tumačiti na način da prilikom pojedinačne procjene zahtjeva za međunarodnu zaštitu treba uzeti u obzir prijetnje od proganja i ozbiljne nepravde prema članu obitelji podnositelja zahtjeva.**

Iz sustava odobravanja jedinstvenog statusa azila ili supsidijarne zaštite koji je zakonodavac Unije uspostavio proizlazi da je svrha procjene zahtjeva za međunarodnu zaštitu, koja je obvezna u skladu s člankom 4. Direktive 2011/95, utvrditi strahuje li osnovano podnositelj zahtjeva – ili, ovisno o slučaju, osoba u čije ime podnosi zahtjev – da ga se osobno proganja ili je li osobno izložen stvarnoj opasnosti od ozbiljne nepravde.

Iako iz prethodno navedenog proizlazi da se zahtjev za međunarodnu zaštitu ne može prihvati, kao takav, zato što član obitelji podnositelja zahtjeva osnovano strahuje od proganjanja ili je izložen stvarnoj opasnosti od ozbiljne nepravde, ipak je, nasuprot tomu, kao što je to nezavisni odvjetnik izložio u točki 32. svojeg mišljenja, potrebno uzeti u obzir takve prijetnje prema članu obitelju podnositelja zahtjev kako bi se utvrdilo je li podnositelj zahtjeva, zbog svoje obiteljske veze s tom ugroženom osobom, i sam izložen prijetnjama od proganjanja ili ozbiljnoj nepravdi. S tim u vezi, i kao što je to naglašeno u uvodnoj izjavi 36. Direktive 2011/95, članovi obitelji ugrožene osobe u pravilu su izloženi opasnosti da se i oni sami nađu u osjetljivoj situaciji.

Stoga na četvrto pitanje treba odgovoriti tako da članak 4. Direktive 2011/95 treba tumačiti na način da **prilikom pojedinačne procjene zahtjeva za međunarodnu zaštitu treba uzeti u obzir prijetnje od proganjanja i ozbiljne nepravde prema članu obitelji podnositelja zahtjeva kako bi se utvrdilo je li potonji, zbog svoje obiteljske veze s tom ugroženom osobom, i sam izložen takvim prijetnjama.**

Svojim petim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita treba li direktive 2011/95 i 2013/32, tumačene u vezi s člancima 7., 18. i 47. Povelje o temeljnim pravima i vodeći računa o interesu djeteta, tumačiti na način da im se protivi to da se zahtjeve za međunarodnu zaštitu koje su zasebno podnijeli članovi iste obitelji razmatra u zajedničkom postupku ili to da se procjena jednog od tih zahtjeva prekine do okončanja postupka razmatranja nekog drugog od tih zahtjeva.

Iz odredbi čl. 7. st. 1. i 3. Direktive 2013/32 proizlazi da se propisima Unije ne protivi ni to da članovi obitelji, kao što su, u ovom slučaju, N. R. K. Ahmedbekova i E. Ahmedbekov, pojedinačno podnesu zahtjev za međunarodnu zaštitu ni to da jedan od njih podnese svoj zahtjev i u ime maloljetnog člana obitelji, kao što je R. E. O. Ahmedbekov.

U direktivama 2011/95 i 2013/32 ne navodi se kako treba postupati u slučaju eventualne povezanosti između takvih zahtjeva za međunarodnu zaštitu, koji se dijelom mogu odnositi na istovjetne činjenice ili okolnosti. Budući da nema konkretnih odredbi, države članice u tom pogledu uživaju diskrecijsko pravo.

Ipak, treba podsjetiti, kao prvo, da je člankom 4. stavkom 3. Direktive 2011/95 propisana obveza pojedinačne procjene svakog zahtjeva, kao drugo, da, u skladu s člankom 23. stavkom 1. te direktive, države članice osiguravaju da se održi obiteljsko jedinstvo i, kao treće, da je člankom 31. stavkom 2. Direktive 2013/32 propisano da svaka država članica osigurava da tijelo odlučivanja što prije provede i zaključi odgovarajuće i cjelovito razmatranje.

Iz obveze pojedinačne procjene i cjelovitog razmatranja zahtjevâ za međunarodnu zaštitu proizlazi da takvi zahtjevi koje su zasebno podnijeli članovi iste obitelji, iako se na njih mogu primjenjivati mjere radi postupanja s bilo kakvom

eventualnom povezanošću, moraju biti predmetom razmatranja situacije pojedine konkretne osobe. Stoga se ti zahtjevi ne mogu zajednički procjenjivati.

Kad je riječ o, osobito, pitanju trebaju li se postupci razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu koje su zasebno podnijeli članovi iste obitelji provoditi istovremeno ili je, naprotiv, tijelu odlučivanja dopušteno prekinuti procjenu zahtjeva do okončanja postupka razmatranja u vezi s nekim drugim od tih zahtjeva, treba zaključiti, s jedne strane, da u slučaju poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, u kojem se članovi obitelji među ostalim pozivaju na prijetnje prema drugom članu obitelju, prilikom procjene zahtjeva potonjeg može biti korisno, prvo, razmotriti jesu li te prijetnje potvrđene i, drugo, ako je to potrebno, razmotriti trpe li i suprug i dijete ugrožene osobe zbog postojanja obiteljske veze prijetnju od proganjanja ili ozbiljnu nepravdu.

S druge strane, s obzirom na pravilo iz članka 31. stavka 2. Direktive 2013/32, u skladu s kojim svako razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu mora biti što prije zaključeno, kao i cilj te direktive da se osigura da se sa zahtjevima za međunarodnu zaštitu postupa što prije (presuda od 25. srpnja 2018., Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, t. 109.), razmatranje zahtjeva jednog od članova obitelji ne treba dovesti do prekida razmatranja zahtjeva drugog člana te obitelji, tako da potonje razmatranje može započeti tek u trenutku kad je postupak razmatranja u vezi s prethodnim zahtjevom već okončan donošenjem odluke tijela odlučivanja. Naprotiv, kako bi se ostvario cilj hitnosti i olakšalo održavanje obiteljskog jedinstva, potrebno je da se odluke o zahtjevima članova iste obitelji i koji su povezani donose u bliskim vremenskim intervalima.

S tim u vezi treba zaključiti da ako tijelo odlučivanja utvrdi da neka osoba osnovano strahuje od proganjanja ili je izložena stvarnoj opasnosti od ozbiljne nepravde, ono, u načelu, mora biti sposobno u kratkom vremenu procijeniti trpe li i članovi obitelji te osobe takvu prijetnju zbog obiteljske veze koja ih spaja. Tu bi procjenu trebalo provoditi ili, barem, započeti prije donošenja odluke o odobravanju međunarodne zaštite toj osobi. U slučaju da tijelo odlučivanja utvrdi da nijedan član obitelji ne strahuje osnovano od proganjanja ili da nije izložen stvarnoj opasnosti od ozbiljne nepravde, ono, u načelu, mora biti u stanju istoga dana donijeti odluku o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

Iz toga slijedi da se, u ovom slučaju, zamjeniku ravnatelja DAB-a ne može prigovarati da je odluke o zahtjevu koji je podnijela N. R. K. Ahmedbekova i o onome koji je podnio E. Ahmedbekov donio istog dana, ako ti zahtjevi nisu bili predmet zajedničke procjene, što mora utvrditi sud koji je uputio zahtjev.

Na peto pitanje treba odgovoriti tako da **direktive 2011/95 i 2013/32 treba tumačiti na način da im se ne protivi to da se na zahtjeve za međunarodnu zaštitu koje su zasebno podnijeli članovi iste obitelji primijene mjere radi postupanja s bilo kakvom eventualnom povezanošću, ali im se protivi to da se ti zahtjevi zajednički procjenjuju. Tim se direktivama protivi i to da se procjena jednog od tih zahtjeva prekine do okončanja postupka razmatranja nekog drugog od tih zahtjeva.**

Svojim šestim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita treba li članak 3. Direktive 2011/95 tumačiti na način da se njime državi članici dopušta da u slučaju odobravanja međunarodne zaštite članu obitelji tu zaštitu proširi na druge članove obitelji.

Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da članak 8. stavak 9. ZUB-a predviđa takvo proširenje primjene. Ne može se isključiti da se ta odredba u ovom slučaju primjenjuje na R. E. O. Ahmedbekova kao i na E. Ahmedbekova. Naime, ako bi sud koji je uputio zahtjev utvrđio da N. R. K. Ahmedbekova, zbog okolnosti koje se odnose na nju osobno poput onih navedenih u točki 41. ove presude, osnovano strahuje od proganjanja, to bi utvrđenje, u načelu, trebalo dovesti do odobravanja statusa izbjeglice N. R. K. Ahmedbekovoj. Taj bi se status zatim, na temelju članka 8. stavka 9. ZUB-a, u načelu, proširio na članove njezine obitelji a da pritom nije potrebno razmotriti strahuju li potonji osnovano od proganjanja.

Treba istaknuti da Direktivom 2011/95 nije predviđeno takvo proširenje statusa izbjeglice ili statusa osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita na članove obitelji osobe kojoj je odobren taj status. Naime, iz članka 23. te direktive proizlazi da je njome državama članicama samo propisana obveza da urede svoje nacionalno pravo na način da članovi obitelji, u smislu članka 2. točke (j) te direktive, nositelja takvog statusa, mogu, iako pojedinačno ne ispunjavaju uvjete za odobravanje tog statusa, zahtijevati određene pogodnosti koje, među ostalim, uključuju izdavanje dozvole boravka, pristup zapošljavanju ili pristup obrazovanju i čija je svrha održavanje obiteljskog jedinstva.

Stoga treba razmotriti je li održavanje na snazi odredbe poput članka 8. stavka 9. ZUB-a dopušteno člankom 3. Direktive 2011/95 koji državama članicama dopušta da uvedu ili zadrže „povoljnije standarde prema kojima se određuje koje osobe ispunjavaju uvjete za odobravanje statusa izbjeglica ili za odobrenje supsidijarne zaštite, kao i ona prema kojima se utvrđuje sadržaj međunarodne zaštite, pod uvjetom da su ti standardi u skladu s ovom Direktivom”.

Iz tog teksta, tumačenog zajedno s uvodnom izjavom 14. Direktive 2011/95, proizlazi da se povoljniji standardi iz članka 3. te direktive, među ostalim, mogu sastojati od olakšavanja uvjeta pod kojima državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva može uživati status izbjeglice ili status osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita.

Sud je već istaknuo da pojašnjenje iz tog članka 3., u skladu s kojim svaki povoljniji standard mora biti sukladan Direktivi 2011/95, znači da taj standard ne smije biti protivan općoj strukturi i ciljevima te direktive. Osobito su zabranjeni standardi na temelju kojih se status izbjeglice ili status osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita priznaje državljanima trećih zemalja ili osobama bez državljanstva koji se nalaze u situacijama koje nemaju nikakve veze s logikom međunarodne zaštite (vidjeti u tom pogledu presudu od 18. prosinca 2014., M'Bodj, C-542/13, EU:C:2014:2452, t. 42. i 44.). To osobito vrijedi za norme na temelju kojih se takav status priznaje osobama za koje postoji razlog za isključenje iz članka 12. te direktive (presuda od 9. studenoga 2010., B i D, C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, t. 115.).

Kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 58. svojeg mišljenja, automatsko priznavanje, na temelju nacionalnog prava, statusa izbjeglice članovima obitelji osobe kojoj je taj status odobren na temelju sustava uspostavljenog Direktivom 2011/95 nije, a priori, bez ikakve veze s logikom međunarodne zaštite.

S tim u vezi treba utvrditi da bi, u ovom slučaju, eventualno odobravanje statusa izbjeglice ili statusa osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita sinu i suprugu N. R. K. Ahmedbekove kao posljedica priznavanja takvog statusa potonjoj,

zbog potrebe održavanja obiteljskog jedinstva predmetnih osoba imalo vezu s logikom međunarodne zaštite koja je dovela do potonjeg priznavanja.

S obzirom na prethodno navedeno, na šesto pitanje treba odgovoriti tako da članak 3. Direktive 2011/95 treba tumačiti na način da se njime **državi članici dopušta da u slučaju odobravanja međunarodne zaštite članu obitelji, na temelju sustava uspostavljenog tom direktivom, tu zaštitu proširi na druge članove obitelji, pod uvjetom da za njih ne postoji razlog za isključenje** iz članka 12. te direktive i da njihova situacija ima, zbog potrebe održavanja obiteljskog jedinstva, vezu s logikom međunarodne zaštite.

Svojim sedmim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita **treba li sudjelovanje** podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u podnošenju tužbe protiv svoje države porijekla pred Europskim sudom za ljudska prava prilikom procjene razloga za proganjanje iz članka 10. Direktive 2011/95 **smatrati dokazom pripadnosti tog podnositelja zahtjeva „posebnoj društvenoj skupini”**, u smislu stavka 1. točke (d) tog članka, ili **razlogom za proganjanje zbog „političkog mišljenja”**, u smislu stavka 1. točke (e) tog članka.

S tim u vezi valja istaknuti da članak 10. stavak 1. Direktive 2011/95 treba tumačiti u vezi sa stavkom 2. tog članka. U skladu s tim stavkom 2., kad se procjenjuje ima li podnositelj zahtjeva osnovani strah od proganjanja, nebitno je posjeduje li on doista rasne, vjerske, nacionalne, društvene ili političke osobine koje izazivaju proganjanje pod uvjetom da mu takvu osobinu pripisuje počinitelj proganjanja.

Stoga, neovisno o pitanju je li sudjelovanje azerbajdžanskog državljanina u podnošenju tužbe protiv te države pred Europskim sudom za ljudska prava kako bi se utvrdilo da je režim koji je u toj državi na vlasti povrijedio temeljne slobode „političko mišljenje“ tog državljanina, treba prilikom procjene razloga za proganjanje koji su istaknuti u zahtjevu za međunarodnu zaštitu koji je podnio taj državljanin razmotriti postoje li osnovani razlozi za strah da taj režim to sudjelovanje doživljava kao čin političkog disidentstva protiv kojeg bi mogao razmotriti poduzimanje protumjera. Ako postoje osnovani razlozi za strah da je riječ o tome, treba zaključiti da je podnositelj zahtjeva izložen ozbiljnoj i potvrđenoj prijetnji od proganjanja zbog izraženog mišljenja o politici i metodama svoje države podrijetla. Kao što to proizlazi iz samog teksta članka 10. stavka 1. točke (e) Direktive 2011/95, pojam „političko mišljenje“ obuhvaća takvu situaciju.

Suprotno tomu, skupinu osoba koje je, ovisno o slučaju, podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu dio kada sudjeluje u podnošenju tužbe pred Europskim sudom za ljudska prava u načelu se ne može smatrati „društvenom skupinom” u smislu članka 10. stavka 1. točke (d) Direktive 2011/95. Naime, kako bi se moglo utvrditi da postoji „društvena skupina“, u smislu te odredbe, moraju se ispuniti dva kumulativna uvjeta. S jedne strane, članovi skupine moraju dijeliti „urođene osobine“ ili „zajedničko podrijetlo koje se ne može izmijeniti“ ili „imaju zajedničku osobinu ili uvjerenje koje je toliko bitno za identitet ili svijest da osobu ne bi trebalo prisiljavati da ga se odrekne“. S druge strane, ta skupina mora imati samosvojan identitet u dotičnoj trećoj državi jer se smatra „drugacijaom“ od društva koje je okružuje (presuda od 7. studenoga 2013., X i dr., C-199/12 do C-201/12, EU:C:2013:720, t. 45.). Osim ako sud koji je uputio zahtjev ne utvrdi drukčije, kumulativni uvjeti nisu ispunjeni u glavnom postupku.

S obzirom na prethodno navedeno, na sedmo pitanje treba odgovoriti da **sudjelovanje podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u podnošenju tužbe protiv svoje države porijekla pred Europskim sudom za ljudska prava** prilikom procjene razloga za proganjanje iz članka 10. Direktive 2011/95 u načelu ne treba smatrati **dokazom pripadnosti tog podnositelja zahtjeva „posebnoj društvenoj skupini”**, u smislu stavka 1. točke (d) tog članka, nego to sudjelovanje treba smatrati **razlogom za proganjanje zbog „političkog mišljenja”**, u smislu stavka 1. točke (e) tog članka **ako postoje osnovani razlozi za strah da ta država to sudjelovanje doživljava kao čin političkog disidentstva protiv kojeg bi mogla razmotriti donošenje protumjera.**

Svojim osmim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita treba li članak 46. stavak 3. Direktive 2013/32 tumačiti na način da je **sud kojemu je podnesen pravni lijek protiv odluke o odbijanju međunarodne zaštite dužan razmotriti razloge za **odobravanje međunarodne zaštite koji su**, iako su u vezi s događajima ili prijetnjama koji su navodno nastupili prije donošenja te odluke, čak prije podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, **po prvi put istaknuti u postupku povodom uloženog pravnog lijeka.****

U članku 46. stavku 3. Direktive 2013/32 određuje se doseg prava na djelotvoran pravni lijek na koji podnositelji zahtjeva za međunarodnu zaštitu, kao što to predviđa članak 46. stavak 1. te direktive, moraju imati pravo protiv odluka u vezi s njihovim zahtjevom (presuda od 25. srpnja 2018., Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, t. 105.). U njemu se navodi da države članice koje ta direktiva obvezuje osiguravaju da, barem u prvostupanjskom postupku, sud pred kojim se osporava odluka o zahtjevu za međunarodnu zaštitu „u potpunosti i [...] ex nunc razmotri činjenična i pravna pitanja, uključujući, ako je potrebno, da razmotri potrebe za međunarodnom zaštitom u skladu s Direktivom 2011/95”.

S tim vezi, izrazom „**ex nunc**” naglašava se **obveza suda da provede ocjenu koja uzima u obzir**, ovisno o slučaju, **nove elemente koji su nastali nakon donošenja pobijane odluke**. Kad je riječ o pridjevu „**u potpunosti**”, on potvrđuje da **sud mora ispitati i elemente koje je tijelo odlučivanja uzelo ili moralno uzeti u obzir kao i one koji su nastali nakon donošenja odluke tog tijela** (presuda od 25. srpnja 2018., Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, t. 111. i 113.).

Iako iz članka 46. stavka 3. Direktive 2013/32 proizlazi da države članice moraju urediti svoje nacionalno pravo na način da postupanje s predmetnim pravnim lijekovima podrazumijeva da sud ispita sve činjenične i pravne elemente koji mu omogućuju da provede ažurirano ocjenjivanje predmetnog slučaja (presuda od 25. srpnja 2018., Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, t. 110.), iz toga, s druge strane, ne proizlazi da podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu može, a da pritom ne dođe do dodatnog razmatranja tijela za odlučivanje, izmijeniti osnovu svojeg zahtjeva i, na taj način, okolnosti predmetnog slučaja ističući, u postupku povodom uloženog pravnog lijeka, razlog za međunarodnu zaštitu koji, iako je u vezi s događajima ili prijetnjama koji su navodno nastupili prije donošenja odluke tog tijela, čak prije podnošenja zahtjeva, bio prešućen pred tim tijelom.

Treba podsjetiti da je razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koje provodi tijelo za odlučivanje, koje je upravno ili kvazisudsko tijelo uz odgovarajuća sredstva i specijalizirano osoblje u tom području, bitna faza zajedničkih postupaka uspostavljenih Direktivom 2013/32, i da pravo podnositelja zahtjeva na potpuno i ex nunc razmatranje pred sudom, priznato člankom 46. stavkom 3. te Direktive, ne

može biti tumačeno na način koji umanjuje obvezu tog podnositelja zahtjeva da surađuje s tim tijelom (vidjeti u tom smislu presudu od 25. srpnja 2018., Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, t. 116.). Ta bi bitna faza pred tijelom za odlučivanje bila zaobiđena ako bi se podnositelju zahtjeva, bez ikakve postupovne posljedice, dopustilo da radi sudskog poništenja ili zamjene odluke o odbijanju koju je donijelo to tijelo istakne razlog za međunarodnu zaštitu koji, iako je u vezi s događajima ili prijetnjama koji su, navodno, već postojali, nije bio istaknut pred tim tijelom te ga ono stoga nije moglo razmotriti.

Slijedom toga, kada je jedan od razloga za međunarodnu zaštitu naveden u točki 95. ove presude po prvi put istaknut u postupku povodom uloženog pravnog lijeka te je u vezi s događajima ili prijetnjama koji su navodno nastupili prije donošenja te odluke, čak prije podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, taj razlog treba smatrati „naknadnim dokazom” u smislu članka 40. stavka 1. Direktive 2013/32. Kao što to proizlazi iz te odredbe, učinak takve kvalifikacije je taj da je sud koji odlučuje o pravnom lijeku dužan razmotriti taj razlog prilikom razmatranja odluke protiv koje je uložen pravni lijek, pod uvjetom, međutim, da svako od nadležnih tijela, koja uključuju ne samo taj sud nego i tijelo odlučivanja, može tom prilikom razmotriti taj naknadni dokaz.

Kako bi se utvrdilo može li sâmo to tijelo razmotriti naknadni dokaz prilikom uloženog pravnog lijeka, taj sud mora, na temelju postupovnih pravila iz njegova nacionalnog prava, provjeriti je li razlog za međunarodnu zaštitu po prvi put istaknut pred njim u fazi postupka povodom uloženog pravnog lijeka koja nije zakašnjela te je dovoljno konkretno izložen kako bi ga se moglo primjereno razmotriti.

Ako se tom provjerom utvrdi da sud može taj razlog uključiti u svoju ocjenu pravnog lijeka, na njemu je da od tijela odlučivanja zatraži, i to u roku koji je u skladu s ciljem hitnosti iz Direktive 2013/32 (vidjeti u tom pogledu presudu od 25. srpnja 2018., Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, t. 109.), razmatranje tog razloga, čiji rezultat i razloge na kojima se on temelji treba priopćiti podnositelju zahtjeva i суду prije nego što potonji sasluša podnositelja zahtjeva i ocjeni slučaj.

U ovom slučaju, kao što je to nezavisni odvjetnik naveo u točki 74. svojeg mišljenja, neki podaci iz spisa dostavljenog Sudu upućuju na to da je razlog za osnovani strah od proganjanja na temelju političkog mišljenja, na koji se odnosi pitanje suda koji je uputio zahtjev, već bio istaknut pred DAB-om, pri čemu je N. R. K. Ahmedbekova u postupku povodom uloženog pravnog lijeka navela dodatne činjenice kako bi potkrijepila taj razlog.

Ako N. R. K. Ahmedbekova u postupku povodom uloženog pravnog lijeka, što mora provjeriti samo sud koji je uputio zahtjev, nije navela razlog za međunarodnu zaštitu, nego dodatne činjenice kako bi potkrijepila razlog koji je već bio istaknut pred tijelom odlučivanja te ga je ono odbilo, u tom je slučaju na судu koji odlučuje o pravnom lijeku da ocijeni jesu li činjenice koje su po prvi put pred njim istaknute bitne i preklapaju li se ikako s elementima koje je tijelo odlučivanja moglo uzeti u obzir. U tom se slučaju argumentacija izložena u točkama 97. do 100. ove presude primjenjuje mutatis mutandis.

S obzirom na prethodno navedeno, na osmo pitanje treba odgovoriti tako da članak 46. stavak 3. Direktive 2013/32, tumačen u vezi s upućivanjem na postupak povodom uloženog pravnog lijeka iz članka 40. stavka 1. te direktive, treba tumačiti na način da je sud kojemu je podnesena žalba protiv odluke o odbijanju međunarodne zaštite u načelu dužan ocijeniti, kao „naknadne dokaze” i nakon

što je od tijela odlučivanja zatražio njihovo razmatranje, razloge za odobravanje međunarodne zaštite ili činjenice koje su, iako su u vezi s događajima ili prijetnjama koji su navodno nastupili prije donošenja te odluke o odbijanju, čak prije podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, po prvi put istaknute u postupku povodom uloženog pravnog lijeka. Taj sud, nasuprot tomu, to nije dužan učiniti ako utvrdi da su ti razlozi, ili te činjenice, istaknuti u zakašnjeloj fazi postupka povodom uloženog pravnog lijeka ili nisu dovoljno konkretno izloženi kako bi ih se moglo primjereno razmotriti, ili pak, kad je riječ o činjenicama, ako utvrdi da nisu bitne ili da se nedovoljno razlikuju od činjenica koje je tijelo odlučivanja već moglo uzeti u obzir.

9. Predmet C-465/07 – Elgafaji

- presuda od 17. veljače 2009. povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je uputio Raad van State (Nizozemska)
- Direktiva 2004/83/EZ od 29. travnja 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljanina treće zemlje ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita te o sadržaju odobrene zaštite – **Osoba koja ispunjava uvjete za supsidijarnu zaštitu** – Članak 2. točka (e) – **Stvarna opasnost od ozbiljne nepravde** – Članak 15. točka (c) – Ozbiljna i individualna prijetnja životu ili osobi civilne osobe zbog općeg nasilja u situacijama oružanog sukoba – Dokaz

Zahtjev je upućen u okviru postupka između M. Elgafaji i N. Elgafaji (u dalnjem tekstu: bračni par Elgafaji), koji su oboje irački državljeni, s jedne strane, i Staatssecretaris van Justitie, s druge strane, u vezi s odbijanjem njihovih zahtjeva za izdavanje dozvole privremenog boravka u Nizozemskoj.

Bračni par Elgafaji podnio je 13. prosinca 2006. zahtjev za izdavanje dozvole privremenog boravka u Nizozemskoj, prilažeći elemente koji bi trebali dokazati postojanje stvarne opasnosti kojoj bi bili izloženi u slučaju da budu protjerani u svoju zemlju podrijetla, u ovom slučaju, Irak. U svrhu dokazivanja svojeg zahtjeva, oni se posebno pozivaju na činjenice koje se odnose na njihove osobne okolnosti. Oni se, među ostalim, pozivaju na to da je M. Elgafaji, šijitski musliman, od kolovoza 2004. do rujna 2006. radio za britansku tvrtku koja se bavi osiguranjem prijevoza osoblja zračne luke prema tzv. „zelenoj“ zoni. Oni navode da je ujaka M. Elgafajia, zaposlenog u istom poduzeću, ubila paravojska (milicija), a da se u njegovom smrtnom listu kao uzrok smrti navodi terorističko djelo. Nedugo je nakon toga na vrata stana koji je M. Elgafaji dijelio sa svojim suprugom, sunitskom muslimankom, bilo izvješeno prijeteće pismo u kojem je pisalo „smrt kolaboracionistima“.

Odlukama od 20. prosinca 2006., ministar useljavanja i integracije odbio je izdati dozvole privremenog boravka bračnom paru Elgafaji. Smatralo je, naime, da nisu dovoljno utvrđili okolnosti na koje se pozivaju te stoga nisu dokazali postojanje stvarne opasnosti od ozbiljnih i individualnih prijetnji kojima su, kako navode, izloženi u svojoj zemlji podrijetla. Prema mišljenju ministra, teret dokazivanja koji je potreban radi zaštite koja se priznaje na temelju članka 15. točke (b) Direktive jednak je zahtjevu za zaštitu koja se priznaje na temelju članka 15. točke (c). Tim se dvjema odredbama, poput članka 29. stavka 1. točke (b) Vw 2000, zahtijeva da podnositelji

zahtjeva u dovoljnoj mjeri dokažu, u svojim pojedinačnim okolnostima, opasnost od stvarne i individualne prijetnje kojoj bi bili izloženi u slučaju kada bi se morali vratiti u svoju zemlju podrijetla. Budući da je bračni par Elgafaji propustio dostaviti takav dokaz prema članku 29. stavku 1. točki (b) Vw 2000, oni se ne mogu učinkovito pozivati na članak 15. točku (c) Direktive.

Nakon odbijanja njihovih zahtjeva za izdavanje dozvole za privremeni boravak, bračni par Elgafaji podnio je tužbe pri Rechtbank te's-Gravenhage, a njihovi su tužbeni zahtjevi pri tom sudu prihvaćeni. Navedeni je sud, naime, smatrao da se člankom 15. točkom (c) Direktive, kojom se uzima u obzir postojanje oružanog sukoba u zemlji podrijetla podnositelja zahtjeva koji traže zaštitu, ne zahtijeva visoka razina individualizacije prijetnje koja se propisuje člankom 15. točkom (b) Direktive, te člankom 29. stavkom 1. točkom (b) Vw 2000. Stoga se postojanje ozbiljne i individualne prijetnje osobama koje traže zaštitu može lakše dokazati u okviru članka 15. točke (c) Direktive nego u okviru članka 15. točke (b). Stoga je Rechtbank te's-Gravenhage ukinuo odluke od 20. prosinca 2006., kojima se odbija izdavanje dozvola za privremeni boravak bračnom paru Elgafaji, s obzirom na to da je dokaz koji se zahtijeva na temelju članka 15. točke (c) Direktive, izjednačen s onim koji se zahtijeva za primjenu članka 15. točke (b) Direktive, kako je preuzet u članku 29. stavku 1. točki (b) Vw 2000. Ministar je prema mišljenju navedenog suda trebao ispitati postoje li razlozi za izdavanje dozvola za privremeni boravak bračnom paru Elgafaji na temelju članka 29. stavka 1. točke (b) Vw 2000. zbog postojanja ozbiljne nepravde u smislu članka 15. točke (c) Direktive.

Povodom žalbe Raad van State je ocijenio da postoje poteškoće u tumačenju mjerodavnih odredaba Direktive. Nadalje, smatrao je da članak 15. točka (c) Direktive nije prenesena u nizozemsko zakonodavstvo do 20. prosinca 2006., datuma na koji je ministar donio osporavane odluke. U tim je okolnostima Raad van State odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 15. [...] točku (c) Direktive [...] tumačiti na način da se tom odredbom pruža zaštita samo u okolnostima iz članka 3. [EKLJP-a], kako se tumači u sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava, ili na način da ta prva odredba pruža dodatnu ili drugu zaštitu u odnosu na članak 3. [EKLJP-a]?

2. Ako članak 15. [...] točka (c) Direktive pruža dodatnu ili drugu zaštitu u odnosu na članak 3. [EKLJP-a], koji su u tom slučaju kriteriji za određivanje je li osoba koja tvrdi da ispunjava uvjete za supsidijarnu zaštitu izložena stvarnoj opasnosti od ozbiljne i individualne prijetnje zbog općeg nasilja, kako su navedeni u članku 15. [...] točki (c) Direktive, u vezi s njezinim člankom 2. [...] točkom (e)?”

U uvodnoj izjavi 26. Direktive navodi se: „Rizici kojima je općenito izloženo stanovništvo neke zemlje ili dio stanovništva obično ne stvaraju sami po sebi individualnu prijetnju koja bi se kvalificirala kao ozbiljna nepravda.”

Člankom 15. naslova „Ozbiljna nepravda”, u poglavljju V. Direktive, pod naslovom „Uvjeti za odobrenje supsidijarne zaštite”, propisuje se: „Ozbiljnom se nepravdom smatraju:

- (a) smrtna kazna ili smaknuće; ili
- (b) mučenje ili nečovječno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje podnositelja zahtjeva u državi podrijetla; ili
- (c) ozbiljna i individualna prijetnja životu zbog općeg nasilja u situacijama međunarodnog ili unutarnjeg oružanog sukoba.”

Člankom 3. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, pod naslovom „Zabрана мућења“ predviđa se: „Nitko se ne smije podvrgnuti mućenju ni nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kazni.“

Sud: Najprije treba utvrditi da sud koji je uputio zahtjev traži objašnjenje u vezi sa zaštitom koja je zajamčena prema članku 15. točki (c) Direktive, u odnosu na zaštitu koja se pruža člankom 3. EKLJP-a, kako se tumači u sudskej praksi Europskog suda za ljudska prava (vidjeti osobito presude Europskog suda za ljudska prava, presuda N. A. protiv Ujedinjene Kraljevine od 17. srpnja 2008., t. 115. do 117. i navedenu sudske praksu). U vezi s time treba utvrditi da, iako su temeljna prava zajamčena člankom 3. EKLJP-a sastavni dio općih načela prava Zajednice, čije poštovanje osigurava Sud, te iako je prilikom tumačenja opseg tog prava u pravnom poretku Zajednice uzeta u obzir sudska praksa Europskog suda za ljudska prava, **članak 15. točka (b) Direktive odgovara u biti članku 3. EKLJP-a.** Suprotno tome, **članak 15. točka (c) Direktive je odredba čiji je sadržaj različit od članka 3. EKLJP-a i treba je tumačiti nezavisno uzimajući u obzir temeljna prava, kako su zajamčena EKLJP-om.** Postavljena pitanja, koja valja razmotriti zajedno, stoga se odnose na tumačenje članka 15. točke (c) Direktive, u vezi s njezinim člankom 2. točkom (e).

Sud koji je uputio zahtjev u biti pita, treba li članak 15. točku (c) Direktive, u vezi s njezinim člankom 2. točkom (e) tumačiti u smislu da postojanje ozbiljne i pojedinačne prijetnje životu ili osobi podnositelja zahtjeva za supsidijarnu zaštitu podliježe uvjetu da podnositelj zahtjeva iznese dokaze o tome da je on pogoden tom prijetnjom osobito zbož čimbenika svojstvenih njegovoj situaciji. Ako je odgovor negativan, sud koji je uputio zahtjev želi znati na temelju kojeg se kriterija postojanje takve prijetnje može smatrati dokazanim.

Za odgovor na ta pitanja valja usporediti tri vrste „ozbiljne nepravde“ utvrđene u članku 15. Direktive, koji čine uvjete za ostvarivanje supsidijarne zaštite, ako u skladu s člankom 2. točkom (e) navedene direktive se opravdano vjeruje da bi podnositelj zahtjeva bio izložen „[stvarnoj opasnosti od trpljenja takve] trpljenju ozbiljne nepravde“ ako se vrati u predmetnu zemlju.

U skladu s člankom 2. točkom (e) Direktive: „osoba koja ispunjava uvjete za supsidijarnu zaštitu“ znači državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva koja ne ispunjava uvjete za dobivanje statusa izbjeglice ali za koju se opravdano vjeruje da bi se dotična osoba, ako bi se vratila u svoju državu porijekla ili, ako se radi o osobi bez državljanstva, u državu prethodnog uobičajenog boravišta, bila izložena trpljenju ozbiljne nepravde kako je definirano člankom 15. [...], te koja nije u mogućnosti ili, zbog takve opasnosti, ne želi staviti se pod zaštitu te države;

U tom pogledu treba napomenuti da izrazi „smrtna kazna“, „smaknuće“ i „mučenje i nečovječno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje podnositelja zahtjeva u državi podrijetla“, koji su korišteni u članku 15. **točkama (a) i (b)** Direktive, obuhvaćaju okolnosti u kojima je podnositelj zahtjeva za supsidijarnu zaštitu **posebno izložen opasnosti od posebnog oblika nepravde.**

Suprotno tome, nepravda utvrđena člankom 15. **točkom (c)** Direktive, na način da sadržava „ozbiljnu i individualnu prijetnju životu“ podnositelja zahtjeva obuhvaća **općenitiji oblik opasnosti od nepravde.** Ovdje je riječ o širem smislu „prijetnje [...] životu“ ili civilnoj osobi, a ne o određenim djelima nasilja. Nadalje, prijetnja je povezana s općenitom situacijom „međunarodnog ili unutarnjeg oružanog sukoba“. Konačno, predmetno nasilje koje je razlog prijetnji, navedeno je kao „opće“

a tim se izrazom pretpostavlja da se može proširiti na ljudе bez obzira na njihove osobne okolnosti.

U tom smislu pojam „individualno“ treba shvaćati na način da pokriva nepravdu po civilne osobe, bez obzira na njihov identitet, ako je razina općeg nasilja, koje je značajka postojećeg oružanog sukoba, koju ocjenjuju nadležna nacionalna tijela kojima je podnesen zahtjev za supsidijarnu zaštitu ili sudovi države članice kojima je upućena odluka o odbijanju takvog zahtjeva, tako visoka da se može opravdano vjerovati da bi civilna osoba, ako bi se vratila u predmetnu zemlju ili, ovisno o slučaju, u predmetno područje, samom svojom nazočnosti na državnom području te zemlje ili područja, bila izložena stvarnoj opasnosti od prijetnji navedenih u članku 15. točki (c) Direktive.

Takvo tumačenje, koje može osigurati da članak 15. točka (c) Direktive ima vlastito područje primjene, ne isključuje tekst uvodne izjave 26. Direktive, prema kojem „rizici kojima je općenito izloženo stanovništvo neke zemlje ili dio stanovništva obično ne stvaraju sami po sebi individualnu prijetnju koja bi se kvalificirala kao ozbiljna nepravda.“ Naime, iako se tom uvodnom izjavom pretpostavlja da je samo objektivno utvrđivanje opasnosti povezano s općom situacijom u nekoj zemlji u načelu nedovoljno za utvrđivanje ispunjenja uvjeta iz članka 15. točke (c) u pogledu određene osobe, tekstom se, međutim, dozvoljava, uporabom pojma „obično“, mogućnost iznimne situacije čija bi značajka mogla biti tako visoka razina opasnosti da bi postojali ozbiljni razlozi za vjerovanje da bi ta osoba mogla biti individualno izložena predmetnoj opasnosti.

Iznimnost takve situacije naglašava i činjenica da je predmetna zaštita supsidijarna, te struktura članka 15. Direktive, jer nepravda definirana u točkama (a) i (b) toga članka zahtjeva jasnу razinu individualizacije. Iako je nedvojbeno istina da kolektivni faktori igraju značajnu ulogu za primjenu članka 15. točke (c) Direktive, tako da se predmetna osoba kao i sve druge osobe ubrajaju u krug potencijalnih žrtava općeg nasilja u međunarodnom i unutarnjem oružanom sukobu, to ne mijenja na stvari da se ova odredba mora dosljedno tumačiti u pogledu druge dvije situacije iz članka 15. Direktive, te je stoga treba tumačiti u uskoj vezi s tom individualizacijom. U tom pogledu valja pojasniti da **što je podnositelj zahtjeva sposobniji dokazati da je pogoden osobito zbog čimbenika svojstvenih njegovim osobnim okolnostima, to će manja razina općeg nasilja biti dovoljna kako bi ispunio uvjete za supsidijarnu zaštitu.**

Štoviše, valja dodati da je, kod individualne procjene zahtjeva za supsidijarnu zaštitu, prema članku 4. stavku 3. Direktive, potrebno uzeti u obzir: – zemljopisno područje situacije općeg nasilja i stvarno odredište podnositelja zahtjeva u slučaju da se vrati u predmetnu zemlju, kako to proizlazi iz članka 8. stavka 1. Direktive, te – ovisno o slučaju, postojanje ozbiljne naznake stvarne opasnosti, kao što je ona iz članka 4. stavka 4. Direktive, i naznake na temelju koje se za ispunjavanje uvjeta za supsidijarnu zaštitu može zahtijevati niži stupanj razine općeg nasilja.

Konačno, u glavnom postupku valja istaknuti da, iako je članak 15. točka (c) Direktive izričito prenesen u unutarnji pravni poredak tek nakon nastanka činjenica iz kojih proizlazi spor pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da nacionalno pravo, posebno članak 29. stavak 1. točke (b) i (d) Vw 2000, protumači na način koji je u skladu s tom direktivom. Naime, prema ustaljenoj sudskej praksi, nacionalni sud koji prilikom primjene nacionalnog prava mora tumačiti to pravo, neovisno o tome je li riječ o odredbama donesenim prije ili odredbama donesenim nakon direktive,

obvezan je svoje tumačenje u najvećoj mogućoj mjeri uskladiti s tekstrom i svrhom direktive kako bi ostvario njome propisani rezultat i na taj način poštovao obvezu iz članka 249. podstavka 3. UEZ-a (vidjeti među ostalim presude od 13. studenoga 1990., Marleasing, C-106/89, Zb., str. I-4135., t. 8. i od 24. lipnja 2008., Commune de Mesquer, C-188/07, još neobjavljena u Zborniku, t. 84.).

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje: Članak 15. točka (c) Direktive 2004/83/EZ u vezi s njezinim člankom 2. točkom (e), treba tumačiti na sljedeći način: – **postojanje ozbiljne i individualne prijetnje životu ili osobi podnositelja zahtjeva za subsidijarnu zaštitu ne podliježe uvjetu da podnositelj zahtjeva iznese dokaze o tome da je on pogoden tom prijetnjom osobito zbog čimbenika svojstvenih njegovim osobnim okolnostima;**

– **postojanje takve prijetnje može se iznimno smatrati dokazanim ako je razina općeg nasilja,** koje je značajka postojećeg oružanog sukoba, koju ocjenjuju nadležna nacionalna tijela kojima je podnesen zahtjev za subsidijarnu zaštitu ili sudovi države članice kojima je upućena odluka o odbijanju takvog zahtjeva, tako visoka da se može opravdano vjerovati da bi civilna osoba, ako bi se vratila u predmetnu zemlju ili, ovisno o slučaju, u predmetno područje, samom svojom nazočnosti na državnom području te zemlje ili područja, bila izložena stvarnoj opasnosti od navedenih prijetnji.

PRAKTIČNA VJEŽBA

Osobe X i Y afganistanski civili su iz provincije Nangarhar. Njihove zahtjeve za azil podnesene u Saveznoj Republici Njemačkoj odbio je Savezni ured za migracije i izbjeglice. Tužbe koje su podnijeli pred upravnim sudovima u Karlsruheu i Freiburgu nisu prihvaćene. Osobe X i Y pred Visokim zemaljskim upravnim sudom podnijele su žalbu kojom zahtijevaju da im se odobri subsidijarna zaštita u skladu s člankom 4. AsylG-a.

Taj sud u tom kontekstu traži dodatna pojašnjenja kriterija koji se moraju primjenjivati za odobravanje subsidijarne zaštite u slučajevima ozbiljne i individualne prijetnje životu ili osobi civila zbog „općeg nasilja u situacijama oružanog sukoba”, u smislu članka 15. točke (c) u vezi s člankom 2. točkom (f) Direktive 2011/95.

Naime, unatoč pojašnjenjima iz presude od 17. veljače 2009., Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, t. 35.), Sud se još uvijek nije izjasnio o kriterijima primjenjivima za utvrđivanje razine nasilja koja se zahtijeva za utvrđivanje postojanja ozbiljnih i individualnih prijetnji zbog općeg nasilja u slučaju oružanog sukoba. Usto, dosadašnja sudska praksa drugih sudova nije ujednačena. Dok se u nekim slučajevima provodi sveobuhvatna ocjena na temelju svih okolnosti pojedinačnog slučaja, drugi se pristupi ponajprije temelje na analizi broja civilnih žrtava.

Sud koji je uputio zahtjev naglašava da se – kako bi se utvrdilo da je neka osoba, koja nije konkretno pogodena zbog elemenata svojstvenih svojim osobnim okolnostima, izložena ozbiljnoj i individualnoj prijetnji – sudska praksa njemačkog Saveznog upravnog suda, koja se odnosi na članak 4. stavak 1. prvu i drugu rečenicu točku 3. AsylG-a, kojim se prenosi članak 15. točka (c) Direktive 2011/95 u vezi s njezinim člankom 2. točkom (f), znatno razlikuje od sudske prakse koja se

temelji na sveobuhvatnoj ocjeni posebnih okolnosti svakog slučaja, koju provode sudovi drugih država članica i Europski sud za ljudska prava.

Prema mišljenju Saveznog upravnog suda, utvrđenje ozbiljne i individualne prijetnje nužno prepostavlja kvantitativnu procjenu „rizika od smrti ili ozljede”, izraženog omjerom broja žrtava na predmetnom području u odnosu na ukupan broj stanovnika na tom području, uzimajući u obzir da dobiveni rezultat obvezno mora dosegnuti određenu minimalnu vrijednost. Ako taj prag nije dosegnut, nije potrebna dodatna procjena raširenosti opasnosti i čak ni sveukupna ocjena posebnih okolnosti predmetnog slučaja ne može dovesti do utvrđenja postojanja ozbiljne i individualne prijetnje.

Što se tiče situacije osoba X i Y, sud koji je uputio zahtjev navodi da nije uvjeren da na njih, zbog njihove osobne situacije, posebno utječe nasilje koje vlada u pokrajini Nangarhar. Međutim, uzimajući u obzir opću sigurnosnu situaciju u toj pokrajini, a osobito činjenicu da je ta regija područje borbi između različitih vrlo rascjepkanih stranaka sukoba (uključujući terorističke skupine), koje su usko povezane s civilnim stanovništvom, i da nijedna stranka nije u stanju stvarno kontrolirati regiju ili zaštititi civilno stanovništvo koje je žrtva pobunjenika i vladinih snaga, on smatra da bi osobe X i Y, ako bi bile vraćene, mogle zbog same svoje prisutnosti pretrpjeti ozbiljnu i individualnu prijetnju zbog općeg nasilja uzrokovano sukobima. Osim toga, uzimajući u obzir njihov posebno ranjiv profil, kad bi se osobe X i Y vratile u Afganistan, ne bi imale prihvatljivu mogućnost pronalaženja skloništa u toj zemlji, s obzirom na to da bi općenito bilo nerazumno tražiti da se nastane u drugim mogućim mjestima (kao što su Kabul, Herat i Mazar-al-Sharif).

Stoga, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, kad bi se provela sveobuhvatna ocjena drugih okolnosti koje bi mogle izazvati opasnost, trenutačni stupanj nasilja u provinciji Nangarhar treba smatrati toliko visokim da bi tužitelji iz glavnog postupka, koji nemaju pristup zaštiti unutar zemlje, bili ozbiljno ugroženi već zbog svoje prisutnosti na predmetnom području. Nasuprot tomu, ako ozbiljna i individualna prijetnja u bitnome ovisi o broju civilnih žrtava, zahtjeve tužiteljâ iz glavnog postupka za odobravanje supsidijarne zaštite treba odbiti.

U tim je okolnostima Visoki zemaljski upravni sud odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Protivi li se članku 15. točki (c) i članku 2. točki (f) Direktive 2011/95 tumačenje i primjena odredbe nacionalnog prava kojom se predviđa da ozbiljna i individualna prijetnja životu ili osobi civila zbog općeg nasilja u situacijama oružanog sukoba (u smislu da postoji opasnost da civil zbog same svoje prisutnosti u zahvaćenom području doista bude izložen takvoj prijetnji) u onim slučajevima u kojima ta osoba nije konkretno pogođena zbog elemenata svojstvenih svojoj osobnoj situaciji može postojati samo ako je već utvrđen minimalan broj civilnih žrtava (mrtvi i ozlijedjeni) koje se oplakuje?

2. U slučaju potvrđnog odgovora na prvo pitanje: je li procjena hoće li se ostvariti prijetnja u tom smislu utemeljena na sveobuhvatnom razmatranju svih okolnosti pojedinačnog slučaja? Ako je odgovor na to pitanje niječan: koji još zahtjevi prava Unije postoje u pogledu te procjene?

Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 15. točku (c) Direktive 2011/95 tumačiti na način da mu se protivi tumačenje nacionalnog propisa prema kojem utvrđenje da postoji ozbiljna i individualna prijetnja životu ili osobi civila

zbog „općeg nasilja u situacijama oružanog sukoba” u smislu te odredbe, u slučaju u kojem taj civil nije konkretno pogoden zbog elemenata svojstvenih svojim osobnim okolnostima, ovisi o uvjetu da je omjer broja žrtava na predmetnom području u odnosu na ukupan broj stanovnika na tom području dosegnuo određeni prag.

Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 15. točku (c) Direktive 2011/95 tumačiti na način da se za utvrđivanje postojanja „ozbiljne i individualne prijetnje” u smislu te odredbe zahtjeva sveobuhvatno razmatranje svih okolnosti predmetnog slučaja i, ako to nije slučaj, koje druge zahtjeve u tu svrhu treba ispuniti.

Pravo Unije

Uvodnim izjavama 6., 12., 13. i 33. do 35. Direktive 2011/95 propisuje se:

„(6) Zaključci iz Tamperea [...] određuju da se pravila u pogledu statusa izbjeglica trebaju dopuniti mjerama o supsidijarnim oblicima zaštite, koja nude primjeren status svakoj osobi kojoj je potrebna takva zaštita.

(12) Glavni je cilj ove Direktive, s jedne strane, osigurati da države članice primjenjuju zajedničke kriterije za utvrđivanje osoba kojima je zaista potrebna međunarodna zaštita i, s druge strane, osigurati da minimalna razina pogodnosti bude dostupna tim osobama u svim državama članicama.

(13) Usklađivanje propisa o priznavanju i sadržaju statusa izbjeglica i supsidijarne zaštite trebalo bi pomoći u ograničavanju sekundarnih kretanja tražitelja međunarodne zaštite između država članica, gdje je takvo kretanje isključivo uzrokovano razlikama u pravnim okvirima.

(33) Također bi trebalo utvrditi standarde za određivanje statusa koji stječu osobe kojima je odobrena supsidijarna zaštita te za utvrđivanje sadržaja takvog statusa. Supsidijarna bi zaštita trebala biti komplementarna i dodatna zaštiti izbjeglica sadržanoj u [...] konvenciji [o statusu izbjeglica, potpisanoj u Ženevi 28. srpnja 1951.].

(34) Potrebno je uvesti zajedničke kriterije na temelju kojih će se tražiteljima međunarodne zaštite priznavati da ispunjavaju uvjete za dobivanje supsidijarne zaštite. Ti bi kriteriji trebali biti utvrđeni na temelju obveza koje proizlaze iz međunarodnih pravnih akata o ljudskim pravima i na temelju postojeće prakse u državama članicama.

(35) Rizici kojima je općenito izloženo stanovništvo neke zemlje ili dio stanovništva obično ne stvaraju sami po sebi pojedinačnu prijetnju koja bi se kvalificirala kao ozbiljna nepravda.”

Člankom 2. te direktive, naslovanim „Definicije”, propisuje se:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

(a) „međunarodna zaštita” znači status izbjeglice i status osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita kako je definirana u točkama (e) i (g);

(b) „korisnik međunarodne zaštite” znači osoba kojoj je odobren status izbjeglice ili status osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita kako su definirani u točkama (e) i (g);

(f) „osoba koja ispunjava uvjete za supsidijarnu zaštitu” znači državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva koja ne ispunjava uvjete za dobivanje statusa izbjeglice ali za koju se opravdano vjeruje da bi se dotična osoba, ako bi se vratila u svoju državu porijekla ili, ako se radi o osobi bez državljanstva, u državu prethodnog uobičajenog boravišta, bila izložena trpljenju ozbiljne nepravde kako je definirano člankom 15., i na koju se ne primjenjuje članak 17. stavci 1. i 2., te koja nije u mogućnosti ili, zbog takve opasnosti, ne želi staviti se pod zaštitu te države;

(g) „status supsidijarne zaštite” znači priznavanje, od strane države članice, državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva kao osobe koja ispunjava uvjete za supsidijarnu zaštitu

Člankom 4. te direktive, naslovijenim „Procjena činjenica i okolnosti”, određuje se:

„1. Države članice mogu utvrditi kao obvezu podnositelja zahtjeva da čim prije dostavi sve potrebne elemente kojima će potkrijepiti svoj zahtjev za međunarodnu zaštitu. Dužnost je države članice da u suradnji s podnositeljem zahtjeva procijeni odgovarajuće elemente zahtjeva.

3. Zahtjevi za međunarodnu zaštitu procjenjuju se pojedinačno, pri čemu se uzima u obzir sljedeće:

(a) sve odgovarajuće činjenice koje se odnose na zemlju podrijetla u vrijeme donošenja odluke o zahtjevu [...];

(b) odgovarajuće izjave i dokumentaciju koje je dostavio podnositelj zahtjeva uključujući informacije o tome je li podnositelj zahtjeva bio ili bi mogao biti izložen proganjanju ili ozbiljnoj nepravdi;

(c) položaj i osobne okolnosti podnositelja zahtjeva, uključujući čimbenike kao što su podrijetlo, spol i dob, kako bi se procijenilo bi li se, s obzirom na osobne okolnosti podnositelja zahtjeva, postupci kojima je podnositelj zahtjev bio izložen ili bi mogao biti izložen mogli smatrati proganjanjem ili ozbiljnom nepravdom;

4. Činjenica da je podnositelj zahtjeva već bio izložen proganjanju ili ozbiljnoj nepravdi ili izravnim prijetnjama takvim proganjanjem ili nepravdom, predstavlja ozbiljnu naznaku za njegov osnovani strah od proganjanja ili od trpljenja ozbiljne nepravde, ako ne postoje ozbiljni razlozi za vjerovanje da se takvo proganjanje ili ozbiljna nepravda neće ponoviti.

Člankom 8. iste direktive, naslovijenim „Zaštita unutar države”, propisuje se:

„1. „Pri ocjenjivanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu, države članice mogu utvrditi da podnositelju zahtjeva nije potrebna međunarodnu zaštitu ako u nekom dijelu zemlje podrijetla:

(a) ne postoje osnovani razlozi za strah od proganjanja niti stvarna opasnost od ozbiljne nepravde; ili

(b) on ili ona imaju pristup zaštiti od proganjanja ili ozbiljne nepravde kako je definirano u članku 7.;

i on ili ona mogu sigurno i zakonito putovati i imati pristup do tog dijela zemlje te je razumno očekivati da može ostati тамо.

2. Kada ispituju postoje li za podnositelja zahtjeva osnovani razlozi za strah od proganjanja ili stvarna opasnost od ozbiljne nepravde, ili ima li podnositelj zahtjeva

pristup zaštiti od proganjanja ili ozbiljne nepravde u nekom dijelu zemlje podrijetla u skladu sa stavkom 1., države članice pri donošenju odluke o zahtjevu uzimaju u obzir opće okolnosti koje prevladavaju u tom dijelu zemlje i osobne okolnosti podnositelja zahtjeva u skladu s člankom 4. [...]"

U skladu s člankom 15. Direktive 2011/95, naslovjenim „Ozbiljna nepravda”:

„Ozbiljnom se nepravdom smatraju:

- „(a) smrtna kazna ili smaknuće; ili
- (b) mučenje ili nečovječno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje podnositelja zahtjeva u zemlji podrijetla; ili
- (c) ozbiljna i individualna prijetnja životu ili osobi civila zbog općeg nasilja u situacijama međunarodnog ili unutarnjeg oružanog sukoba.”**

Člankom 18. te direktive, naslovjenim, „Odobravanje statusa supsidijarne zaštite”, određeno je:

„Države članice odobravaju supsidijarnu zaštitu državljaninu treće zemlje ili osobi bez državljanstva koja ispunjava uvjete za dobivanje supsidijarne zaštite u skladu s poglavljima II. i V.”

Njemačko pravo

Direktiva 2011/95 prenesena je u njemačko pravo Asylgesetzom (Zakon o pravu na azil, BGBl. 2008. I, str. 1798.), u verziji koja je bila na snazi u vrijeme nastanka činjenica iz glavnog postupka (u dalnjem tekstu: AsylG).

Članak 3.e AsylG-a, naslovjen „Zaštita unutar države”, određuje uvjete koji se zahtijevaju za postojanje alternativne unutarnje zaštite i predviđa:

- „(1) Status izbjeglice ne odobrava se stranom državljaninu ako:
 1. u nekom dijelu njegove zemlje podrijetla ne postoje osnovani razlozi za strah od proganjanja ili taj strani državljanin ima pristup zaštiti od proganjanja u skladu s člankom 3.d; i
 2. može sigurno i zakonito putovati i imati pristup do tog dijela zemlje te je razumno očekivati da može ostati tamo.
- (2) Prilikom ocjene pitanja ispunjava li dio zemlje podrijetla uvjete utvrđene u stavku 1., uzimaju se u obzir opće okolnosti u tom dijelu zemlje podrijetla i osobne okolnosti stranog državljanina u skladu s člankom 4. Direktive 2011/95/EU u trenutku donošenja odluke o zahtjevu. S tim ciljem treba osigurati da se od odgovarajućih izvora, kao što su visoki povjerenik za izbjeglice Ujedinjenih naroda i Europski potporni ured za azil, dobivaju točne i najnovije informacije.”

Člankom 4. stavcima 1. i 3. AsylG-a, kojim se prenose članci 2. i 15. Direktive 2011/95, određuju se uvjeti za odobravanje supsidijarne zaštite na sljedeći način:

„(1) Strani državljanin ispunjava uvjete za supsidijarnu zaštitu ako postoje ozbiljni i utvrđeni razlozi zbog kojih se vjeruje da bi u državi podrijetla bio izložen trpljenju ozbiljne nepravde. **Ozbiljnom se nepravdom smatraju:**

1. smrtna kazna ili smaknuće;
2. mučenje ili nečovječno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje; ili

3. ozbiljna i individualna prijetnja životu ili integritetu osobe zbog općeg nasilja u situacijama međunarodnog ili unutarnjeg oružanog sukoba.

(3) Članci 3.c do 3.e primjenjuju se na odgovarajući način. Progon, zaštita od progona ili opravdani strah od progona zamjenjuju se opasnošću od ozbiljne nepravde, zaštitom od ozbiljne nepravde ili stvarnom opasnošću od ozbiljne nepravde, a izbjeglički status zamjenjuje se supsidijarnom zaštitom.”

PITANJA ZA KVIZ

1. Direktiva o postupcima nalaže obvezu osobnog razgovora s podnositeljem zahtjeva za međunarodnu zaštitu prije donošenja odluke u upravnom postupku:
 - a) samo za odluke o meritumu
 - b) samo za odluke o nedopuštenosti zahtjeva za međunarodnu zaštitu
 - c) za odluke o meritumu i odluke o nedopuštenosti
 - d) prepušta nacionalnim zakonodavstvima da odrede prije donošenja kojih vrsta odluka je obvezno provesti osobni razgovor
2. Nacionalni sud koji odlučuje o pravnom lijeku protiv odluke o odbijanju očito neosnovanog zahtjeva za međunarodnu zaštitu, može odbiti taj pravni lijek bez saslušanja podnositelja zahtjeva:
 - a) ako mu to dopušta nacionalno zakonodavstvo
 - b) nikad
 - c) ako je u prvostupanjskom postupku podnositelju zahtjeva omogućen osobni razgovor
 - d) samo kada sud ocjeni da cijelovito i ex nunc razmatranje zahtjeva može provesti na temelju samih podataka iz spisa, uključujući zapisnik o osobnom razgovoru s podnositeljem zahtjeva održanom u prvostupanjskom postupku
3. Država članica može za slučaj kršenja pravila u Prihvatištu za tražitelje međunarodne zaštite propisati sankciju ukidanja prava na smještaj:
 - a) samo u slučaju opasnog nasilnog ponašanja
 - b) samo ako takvu sankciju potvrdi nacionalni sud u postupku koji se pokreće po službenoj dužnosti
 - c) nikad
 - d) samo ako je ta sankcija privremenog trajanja
4. Zahtjevi za međunarodnu zaštitu koje su zasebno podnijeli članovi iste obitelji
 - a) ne mogu se zajednički procjenjivati
 - b) mogu se zajednički procjenjivati, ako tako predviđa nacionalno pravo
 - c) moraju se zajednički procjenjivati
5. Sudjelovanje podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u podnošenju tužbe protiv svoje države porijekla pred Europskim sudom za ljudska prava
 - a) treba smatrati dokazom pripadnosti tog podnositelja zahtjeva „posebnoj društvenoj skupini”

b) treba smatrati razlogom za proganjanje zbog „političkog mišljenja“ ako postoje osnovani razlozi za strah da ta država to sudjelovanje doživljava kao čin političkog disidentstva protiv kojeg bi mogla razmotriti donošenje protumjera

c) nije relevantno za odlučivanje o zahtjevu za međunarodnu zaštitu

6. Kada je jedan od razloga za međunarodnu zaštitu po prvi put istaknut u postupku povodom uloženog pravnog lijeka taj razlog treba smatrati „naknadnim dokazom“ i sud koji odlučuje o pravnom lijeku

a) nije dužan razmotriti taj razlog prilikom razmatranja odluke protiv koje je uložen pravni lijek

b) dužan je razmotriti taj razlog prilikom razmatranja odluke protiv koje je uložen pravni lijek, iako mu to nacionalna procesna pravila ne dopuštaju, izravnom primjenom prava Unije

c) dužan je razmotriti taj razlog prilikom razmatranja odluke protiv koje je uložen pravni lijek, iako mu to nacionalna procesna pravila dopuštaju i ako prvostupanjsko tijelo odlučivanja može tom prilikom razmotriti taj naknadni dokaz

7. Članak 15. točku (c) Direktive 2011/95 (supsidijarna zaštita) treba tumačiti na način da utvrđivanje postojanja „ozbiljne i individualne prijetnje“

a) zahtjeva sveobuhvatno razmatranje svih okolnosti predmetnog slučaja, osobito onih koje obilježavaju stanje u zemlji podrijetla podnositelja zahtjeva

b) podliježe uvjetu da podnositelj zahtjeva iznese dokaze o tome da je on pogoden tom prijetnjom osobito zbog čimbenika svojstvenih njegovim osobnim okolnostima

c) ovisi o uvjetu da je omjer broja žrtava na predmetnom području u odnosu na ukupan broj stanovnika na tom području dosegnuo određeni prag