



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

30. siječnja 2014. *

„Direktiva 2004/83/EZ – Minimalni standardi uvjeta za stjecanje statusa izbjeglice ili statusa stečenog na temelju supsidijarne zaštite – Osoba koja ispunjava uvjete za supsidijarnu zaštitu – Članak 15. točka (c) – Ozbiljna i individualna prijetnja životu ili osobi civila zbog općeg nasilja u situacijama oružanog sukoba – Pojam unutarnjeg oružanog sukoba – Autonomno tumačenje s obzirom na međunarodno humanitarno pravo – Kriteriji procjene“

U predmetu C-285/12,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je podnio Conseil d'État (Belgija) odlukom od 16. svibnja 2012. koju je Sud zaprimio 7. lipnja 2012., u postupku

Aboubacar Diakité

protiv

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: L. Bay Larsen (izvjestitelj), predsjednik vijeća, K. Lenaerts, potpredsjednik Suda, u svojstvu suca četvrtog vijeća, M. Safjan, J. Malenovský i A. Prechal, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Mengozzi,

tajnik: V. Tourrès, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 29. svibnja 2013.,

uzimajući u obzir podnesena očitovanja:

- za Diakitéa, D. Caccamisi, odvjetnik,
- za belgijsku vladu, T. Materne i C. Pochet, u svojstvu agenata,
- za njemačku vladu, T. Henze, N. Graf Vitzthum i B. Beutler, u svojstvu agenata,
- za francusku vladu, D. Colas, u svojstvu agenta,
- za vladu Ujedinjene Kraljevine, L. Christie i A. Robertson, u svojstvu agenata, uz asistenciju J. Simor, *barrister*,

* Jezik postupka: francuski.

— za Europsku komisiju, M. Condou-Durande, u svojstvu agenta,
nakon saslušanja mišljenja nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 18. srpnja 2013.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 15. točke (c) Direktive Vijeća 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 (SL L 304, str. 12. i ispravak SL 2005., L 204, str. 24., u daljnjem tekstu: Direktiva) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 64.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između gvinejskog državljanina Diakitéa i Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (u daljnjem tekstu: Commissaire général) u vezi s odlukom potonjeg da mu ne odobri supsidijarnu zaštitu.

Pravni okvir

Međunarodno pravo

- 3 Članak 3., koji je zajednički za četiri Ženevske konvencije od 12. kolovoza 1949., redom, Konvenciju (I) za poboljšanje položaja ranjenika i bolesnika u oružanim snagama u ratu; Konvenciju (II) za poboljšanje položaja ranjenika, bolesnika i brodolomaca oružanih snaga na moru; Konvenciju (III) o postupanju s ratnim zarobljenicima i Konvenciju (IV) o zaštiti građanskih osoba u vrijeme rata (u daljnjem tekstu: četiri Ženevske konvencije), propisuje:

„U slučaju oružanog sukoba koji nema međunarodni karakter i koji izbije na području jedne od visokih stranaka ugovornica, svaka stranka sukoba dužna je primjenjivati barem ove odredbe:

- 1) S osobama koje izravno ne sudjeluju u neprijateljstvima, uključujući pripadnike oružanih snaga koji su položili oružje i osobe koje su izvan bojnog ustroja („hors de combat“) zbog bolesti, rana, lišenja slobode ili bilo kojega drugog razloga, u svakoj će se prilici postupati čovječno [...]

U tu su svrhu prema gore navedenim osobama zabranjeni i ostaju zabranjeni, [...], ovi čini:

- a) nasilje protiv života i tijela [...]

[...]

- c) povrede osobnog dostojanstva, osobito uvredljivi i ponižavajući postupci;

[...]“

- 4 Članak 1. Dopunskog protokola Ženevskim konvencijama od 12. kolovoza 1949. o zaštiti žrtava nemeđunarodnih oružanih sukoba (Protokol II) od 8. lipnja 1977. propisuje:

„1. Ovaj Protokol, kojim se razvija i dopunjuje članak 3. koji je zajednički [četirima Ženevskim konvencijama] ne mijenjajući postojeće uvjete njegove primjene, primjenjuje se na sve oružane sukobe koji nisu obuhvaćeni člankom 1. Dopunskog protokola [četirima Ženevskim konvencijama] o zaštiti žrtava međunarodnih oružanih sukoba (Protokol I) i koji se odvijaju na području visoke stranke

ugovornice između njezinih oružanih snaga i odmetničkih oružanih snaga ili drugih organiziranih naoružanih grupa koje, pod odgovornim zapovjedništvom, ostvaruju nad dijelom njezina područja takvu kontrolu koja im omogućuje vođenje neprekidnih i usklađenih vojnih operacija i primjenu ovoga Protokola.

2. Ovaj se Protokol ne primjenjuje na situacije unutrašnjih nemira i napetosti, kao što su pobune, izolirani i sporadični čini nasilja ili drugi čini slične prirode, koji se ne smatraju oružanim sukobima.“

Pravo Unije

5 Uvodne izjave 5., 6. i 24. Direktive glase kako slijedi:

„(5) Zaključci [Europskog Vijeća] iz Tamperea također 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.

(6) 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.

[...]

(24) Također bi trebalo utvrditi minimalne 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. [Zbornik ugovora Ujedinjenih naroda, svezak 189., str. 150., br. 2545 (1954.)]].“

6 U skladu s člankom 2. točkom (e) Direktive, a u njezinu svrhu, „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 [stvarnom riziku] trpljenja ozbiljne nepravde kako je definirano člankom 15. [...] te koja nije u mogućnosti ili, zbog takve opasnosti, ne želi staviti se pod zaštitu te države“.

7 Članak 15. Direktive utvrđuje pod naslovom „Ozbiljna nepravda“:

„Ozbiljnom se nepravdom smatraju:

[...]

c) ozbiljna i individualna prijetnja životu [ili osobi civila] zbog općeg nasilja u situacijama međunarodnog ili unutarnjeg oružanog sukoba.“

Belgijsko pravo

- 8 Članak 48/4. Zakona od 15. prosinca 1980. o pristupu na teritorij, boravku, nastanjenju i protjerivanju stranaca (u daljnjem tekstu: Zakon od 15. prosinca 1980.) propisuje:

„Stavak 1. Status supsidijarne zaštite odobrava se strancu koji se ne može smatrati izbjeglicom i koji ne ispunjava uvjete iz članka 9. b, a u pogledu kojeg se opravdano vjeruje da bi, ako bi se vratio u svoju državu podrijetla ili, ako se radi o osobi bez državljanstva, u državu prethodnog uobičajenog boravišta, bio izložen stvarnom riziku trpljenja ozbiljne nepravde kako je definirano stavkom 2., i koji nije u mogućnosti ili, zbog takve opasnosti, ne želi staviti se pod zaštitu te države [...]

Stavak 2. Ozbiljnom se nepravdom smatraju:

[...]

- c) ozbiljna prijetnja životu ili osobi civila zbog općeg nasilja u situacijama međunarodnog ili unutarnjeg oružanog sukoba“.

Glavni postupak i prethodno pitanje

- 9 Diakité je 21. veljače 2008. podnio prvi zahtjev za azil u Belgiji pozivajući se na represiju i nasilje koje je pretrpio u svojoj državi podrijetla zbog sudjelovanja u pokretima protesta protiv aktualne vlasti.
- 10 Commissaire général odbio je priznati Diakitéu status izbjeglice i odobriti mu supsidijarnu zaštitu. Tu dvostruku odluku potvrdio je Conseil du contentieux des étrangers.
- 11 Bez vraćanja u svoju državu podrijetla u međuvremenu, Diakité je belgijskim tijelima podnio drugi zahtjev za azil 15. srpnja 2010.
- 12 Commissaire général je 22. listopada 2010. donio novu odluku o odbijanju priznanja statusa izbjeglice i odbijanju odobrenja supsidijarne zaštite. Odbijanje dodjeljivanja supsidijarne zaštite obrazloženo je tvrdnjom da u Gvineji ne postoji opće nasilje ili oružani sukob u smislu članka 48/4. stavka 2. Zakona od 15. prosinca 1980.
- 13 Ta dvostruka odluka bila je predmet pravnog lijeka pred Conseil du contentieux des étrangers, koji je presudom od 6. svibnja 2011. potvrdio dvostruko odbijanje Commissaire générala.
- 14 U svojoj žalbi pred Conseil d'État Diakité je kritizirao presudu Conseil du contentieux des étrangers jer se ona, radi utvrđenja da nije ispunjen uvjet postojanja oružanog sukoba, potreban prema članku 48/4. stavku 2. Zakona od 15. prosinca 1980., temelji na definiciji oružanog sukoba od strane Međunarodnog kaznenog suda za bivšu Jugoslaviju.
- 15 U tom kontekstu Conseil d'État smatra da se s obzirom na presudu od 17. veljače 2009., Elgafaji (C-465/07, Zb., str. I-921.), ne može isključiti to da se, kako navodi Diakité, pojam „oružanog sukoba“ u smislu članka 15. točke (c) Direktive može tumačiti na autonoman način i sa značenjem koje je različito od onog koje je zauzela sudska praksa Međunarodnog kaznenog suda za bivšu Jugoslaviju.
- 16 U tim uvjetima Conseil d'État je odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeće prethodno pitanje:
- „Trebali li članak 15. točku (c) Direktive [...] tumačiti na način da ta odredba daje zaštitu jedino u situaciji ‚unutarnjeg oružanog sukoba‘, kako ga tumači međunarodno humanitarno pravo, i osobito s obzirom na članak 3. koji je zajednički za četiri Ženevske konvencije [...]

Ako pojam ‚unutarnjeg oružanog sukoba‘ propisan člankom 15. točkom (c) Direktive [...] treba tumačiti na autonoman način u odnosu na članak 3., koji je zajednički za četiri Ženevske konvencije [...], koji su u tom slučaju kriteriji prema kojima se procjenjuje postojanje takvog ‚unutarnjeg oružanog sukoba‘?“

O prethodnom pitanju

- 17 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 15. točku (c) Direktive tumačiti na način da postojanje unutarnjeg oružanog sukoba treba procjenjivati na temelju kriterija uspostavljenih međunarodnim humanitarnim pravom i, ako to nije slučaj, koji se kriteriji moraju upotrijebiti za procjenu postojanja takvog sukoba kako bi se utvrdilo može li državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva uživati supsidijarnu zaštitu.
- 18 U tom pogledu valja podsjetiti na to da tri vrste ozbiljnih nepravdi utvrđenih u članku 15. Direktive predstavljaju uvjete koje je potrebno ispuniti kako bi se moglo smatrati da osoba može uživati supsidijarnu zaštitu, kada se, sukladno članku 2. točki (e) Direktive, opravdano vjeruje da bi podnositelj zahtjeva bio izložen stvarnoj opasnosti od trpljenja takve ozbiljne nepravde u slučaju vraćanja u dotičnu državu podrijetla (gore navedena presuda Elgafaji, t. 31.).
- 19 Nepravda propisana u članku 15. točki (c) Direktive postoji kod ozbiljne i individualne prijetnje životu ili osobi civila zbog općeg nasilja u situacijama međunarodnog ili unutarnjeg oružanog sukoba.
- 20 U tom pogledu valja navesti da je zakonodavac Unije koristio izraz „međunarodni ili unutarnji oružani sukob“, kojim se razlikuju pojmovi koji su u samoj osnovi međunarodnog humanitarnog prava, a ono razlikuje, s jedne strane, „međunarodne oružane sukobe“ i, s druge strane, „oružane sukobe koji nemaju međunarodni karakter“.
- 21 U tim uvjetima treba navesti da je zakonodavac Unije želio dodijeliti supsidijarnu zaštitu dotičnim osobama ne samo u slučaju međunarodnih oružanih sukoba i oružanih sukoba koji nemaju međunarodni karakter, kao što su definirani međunarodnim humanitarnim pravom, već također u slučaju unutarnjih oružanih sukoba, pod uvjetom da te sukobe obilježava primjena općeg nasilja. U tom pogledu nije potrebno postojanje svih kriterija na koje se pozivaju članak 3., zajednički za četiri Ženevske konvencije, i članak 1. stavak 1. Dopunskog protokola II od 8. lipnja 1977., koji razrađuje i nadopunjuje taj članak.
- 22 Osim toga valja navesti da se međunarodno humanitarno pravo primjenjuje na vođenje i međunarodnih oružanih sukoba i onih koji nemaju međunarodni karakter, što implicira da je postojanje takvog sukoba uvjet za primjenu pravilâ koja to pravo uspostavlja (presuda žalbenog vijeća Međunarodnog kaznenog suda za bivšu Jugoslaviju od 2. listopada 1995., Glavni tužitelj protiv Duško Tadić *alias* „Dule“, predmet br. IT-94-1-AR72, t. 67.).
- 23 Ako međunarodno humanitarno pravo predviđa, posebice, davanje zaštite civilnom stanovništvu u zoni sukoba ograničavajući učinke rata na osobe i stvari, ne propisuje, za razliku od članka 2. točke (e) Direktive, zajedno s njezinim člankom 15. točkom (c), odobravanje međunarodne zaštite određenim civilima izvan zone sukoba i područja sukobljenih strana. Definicije pojma oružanog sukoba u međunarodnom humanitarnom pravu ne utvrđuju situacije u kojima bi takva zaštita bila nužna i trebala biti odobrena od strane nadležnih tijela država članica.
- 24 Općenitije, potrebno je naglasiti da, kao što je nezavisni odvjetnik naveo u točkama 66. i 67. svojeg mišljenja, međunarodno humanitarno pravo i režim supsidijarne zaštite propisan Direktivom nastoje ostvariti različite ciljeve i uspostavljaju mehanizme zaštite koji su jasno odvojeni.

- 25 Osim toga, kao što je naveo nezavisni odvjetnik u točki 70. svojeg mišljenja, određene povrede međunarodnog humanitarnog prava osnova su za individualnu kaznenu odgovornost. Stoga je međunarodno humanitarno pravo vrlo usko povezano s međunarodnim kaznenim pravom, dok takva veza nije svojstvena mehanizmu supsidijarne zaštite propisanome Direktivom.
- 26 Dakle, nije moguće, a da se ne povrijede područja svojstvena svakome od dva režima, koji su definirani međunarodnim humanitarnim pravom odnosno člankom 2. točkom (e) Direktive, zajedno s njezinim člankom 15. točkom (c), podrediti mogućnost uživanja potonjeg režima postojanju uvjeta primjene prvog režima.
- 27 Stoga, u odsutnosti bilo koje definicije pojma unutarnjeg oružanog sukoba u Direktivi, utvrđenje značenja i dosega tih pojmova treba se utvrditi, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, sukladno njihovom uobičajenom smislu u svakodnevnom jeziku, a sve uzimajući u obzir kontekst u kojem se koriste i ciljeve kojima teži propis čiji su dio (presude od 22. prosinca 2008., Wallentin-Hermann, C-549/07, Zb., str. I-11061., t. 17. i od 22. studenoga 2012., Probst, C-119/12, t. 20.).
- 28 U svojem uobičajenom smislu u svakodnevnom jeziku, pojam unutarnjeg oružanog sukoba podrazumijeva situaciju u kojoj se redovne državne snage suprotstavljaju jednoj ili više naoružanih skupina ili u kojoj se suprotstavljaju dvije ili više naoružanih skupina.
- 29 U tom pogledu valja navesti da, iako je u prijedlogu Komisije koji je doveo do usvajanja Direktive [COM(2001) 510 *final*] definicija ozbiljne nepravde u članku 15. točki (c) Direktive predviđala da do prijetnji životu, sigurnosti ili slobodi podnositelja zahtjeva može doći bilo u oružanom sukobu bilo u sustavnim ili općim povredama prava čovjeka, zakonodavac Unije je u konačnici odlučio zadržati samo hipotezu prijetnje životu ili osobi civila zbog općeg nasilja u situacijama međunarodnog ili unutarnjeg oružanog sukoba.
- 30 Nadalje, potrebno je podsjetiti na to da postojanje unutarnjeg oružanog sukoba ne može dovesti do odobrenja supsidijarne zaštite osim u mjeri u kojoj se suprotstavljanja između redovnih državnih snaga i jedne ili više naoružanih skupina ili između dvije ili više naoružanih skupina iznimno smatraju ozbiljnom i individualnom prijetnjom životu ili osobi podnositelja zahtjeva za supsidijarnu zaštitu u smislu članka 15. točke (c) Direktive jer je stupanj općeg nasilja koji ih karakterizira dosegnuo toliko visoku razinu da se opravdano vjeruje da bi civil u slučaju vraćanja u dotičnu državu ili, ako je primjenjivo, na dotično područje, bio izložen stvarnom riziku trpljenja navedenih prijetnji samom činjenicom svoje prisutnosti na tom teritoriju (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Elgafaji, t. 43.).
- 31 U tom pogledu Sud je utvrdio da što je podnositelj zahtjeva eventualno sposobniji pokazati da je posebice pogođen zbog elemenata svojstvenih njegovoj osobnoj situaciji, to će biti potreban niži stupanj općeg nasilja kako bi mogao uživati supsidijarnu zaštitu (gore navedena presuda Elgafaji, t. 39.).
- 32 U tom kontekstu, kod ispitivanja zahtjeva za supsidijarnu zaštitu nije potrebno izvršiti posebnu procjenu intenziteta tih suprotstavljanja kako bi se utvrdilo, neovisno o ocjeni stupnja nasilja koje iz toga proizlazi, je li zadovoljen uvjet postojanja oružanog sukoba.
- 33 Osim toga, iz uvodnih izjava 5., 6. i 24. Direktive proizlazi da minimalni kriteriji za odobravanje supsidijarne zaštite moraju omogućiti ostvarenje zaštite izbjeglica propisane Konvencijom o statusu izbjeglica, potpisanom u Ženevi 28. srpnja 1951., utvrđivanjem osoba kojima je zaista potrebna međunarodna zaštita i nudeći im odgovarajući status.

- 34 Stoga, kao što je naveo nezavisni odvjetnik u točki 92. svojeg mišljenja, utvrđenje postojanja oružanog sukoba ne treba biti podređeno određenoj razini organizacije prisutnih oružanih snaga ili određenom trajanju sukoba ako su oni dostatni da suprotstavljaju u koje su uključene te naoružane snage obuhvaćaju stupanj nasilja naveden u točki 30. ove presude, stvarajući tako stvarnu potrebu međunarodne zaštite podnositelja zahtjeva koji je izložen stvarnoj opasnosti od trpljenja ozbiljne i individualne prijetnje svojem životu ili osobi.
- 35 Iz toga proizlazi da na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 15. točku (c) Direktive treba tumačiti na način da je potrebno priznati postojanje unutarnjeg oružanog sukoba, u cilju primjene te odredbe, ako se redovne državne snage suprotstavljaju jednoj ili više naoružanih skupina ili ako se suprotstavljaju dvije ili više naoružanih skupina, a bez da je potrebno da se taj sukob može kvalificirati kao oružani sukob koji nema međunarodni karakter u smislu međunarodnog humanitarnog prava i bez da su intenzitet oružanih suprotstavljajuća, razina organizacije prisutnih oružanih snaga ili trajanje sukoba predmet procjene koja je različita od procjene stupnja nasilja koje vlada na dotičnom području.

Troškovi

- 36 Budući da postupak, u odnosu na stranke glavnog postupka, ima svojstvo prethodnog pitanja pred nacionalnim sudom, na nacionalnom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, različiti od troškova spomenutih stranaka, ne mogu biti predmet naknade.

Slijedom navedenog, Sud (četvrto vijeće) odlučuje:

Članak 15. točku (c) Direktive Vijeća 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 treba tumačiti na način da je potrebno priznati postojanje unutarnjeg oružanog sukoba, u cilju primjene te odredbe, ako se redovne državne snage suprotstavljaju jednoj ili više naoružanih skupina ili ako se suprotstavljaju dvije ili više naoružanih skupina, a bez da je potrebno da se taj sukob može kvalificirati kao oružani sukob koji nema međunarodni karakter u smislu međunarodnog humanitarnog prava i bez da su intenzitet oružanih suprotstavljajuća, razina organizacije prisutnih oružanih snaga ili trajanje sukoba predmet procjene koja je različita od procjene stupnja nasilja koje vlada na dotičnom području.

Potpisi