



## Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA  
YVESA BOTA  
od 17. srpnja 2014.<sup>1</sup>

**Predmet C-542/13**

**Mohamed M'Bodj  
protiv  
État belge**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Cour constitutionnelle (Belgija))

„Zajednički europski sustav azila – Direktiva 2004/83/EZ – Minimalni standardi za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva i stjecanje statusa stečenog na temelju supsidijarne zaštite – Državljanin treće zemlje s invaliditetom kojemu je država članica odobrila boravak na svojem državnom području zbog zdravstvenih razloga – Uključivanje u područje primjene Direktive 2004/83 – Članak 2. točka (e) – Definicija pojma ‚osoba koja ispunjava uvjete za supsidijarnu zaštitu‘ – Članak 15. točka (b) – Definicija pojma ‚ozbiljna nepravda‘ – Stvarna opasnost od trpljenja nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja nakon povratka u državu podrijetla – Sadržaj međunarodne zaštite – Članci 28. i 29. – Socijalne i zdravstvene usluge – Jednako postupanje“

1. Može li se teško oboljeli državljanin treće zemlje, koji bi u slučaju da se vrati u svoju državu podrijetla bio izložen stvarnoj opasnosti od trpljenja nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja jer u toj državi ne postoji primjeren liječnički tretman, smatrati „osobom koja ispunjava uvjete za supsidijarnu zaštitu“ u smislu članka 2. točke (e) Direktive 2004/83/EZ<sup>2</sup>? U slučaju potvrdnog odgovora, jesu li države članice dužne pružiti dotičnoj osobi iste socijalne i zdravstvene usluge koje su predviđene za njihove državljane i izbjeglice?

2. To su, u bitnome, pitanja koja je uputio Cour constitutionnelle (Belgija).

3. Ta su pitanja postavljena u okviru spora koji se odnosi na plaćanje potpore za osobe s invaliditetom od strane Belgijske Države mauritanskom državljaninu M. M'Bodju. Nakon što je dotičnoj osobi izdala dozvolu boravka na svojem državnom području zbog zdravstvenih razloga, ta joj je država zatim odbila isplatiti tu potporu zato što se, u skladu s primjenjivim nacionalnim zakonodavstvom, ona može dodijeliti samo belgijskim državljanima, građanima Europske unije, alžirskim, marokanskim i tuniskim državljanima kao i osobama bez državljanstva i izbjeglicama.

4. Stoga se u ovom predmetu sud koji je uputio zahtjev pita o različitom postupanju prema teško oboljelim državljanima treće zemlje na temelju nacionalnog zakonodavstva, ovisno o tome imaju li osobe status izbjeglice u skladu s Direktivom 2004/83 ili im je navedena država izdala dozvolu boravka zbog zdravstvenih razloga.

1 – Izvorni jezik: francuski

2 – Direktiva Vijeća od 29. travnja 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljana 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.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 64.)

5. Sud koji je uputio zahtjev osobito pita, s obzirom na tekst te direktive i sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava<sup>3</sup> koja se odnosi na udaljavanje teško oboljelih osoba, nije li zapravo izdavanje takve dozvole boravka supsidijarni oblik međunarodne zaštite na temelju koje stoga nastaje pravo na ekonomske i socijalne pogodnosti predviđene navedenom direktivom.

6. Ovaj će predmet omogućiti Sudu da pojasni područje primjene Direktive 2004/83 u pogledu teško oboljele osobe, a osobito uvjete koje je utvrdio zakonodavac Unije za odobravanje statusa stečenog na temelju supsidijarne zaštite.

7. U tom ću pogledu u ovom mišljenju tvrditi da teško oboljeli državljani treće zemlje, koji bi nakon povratka u državu podrijetla bio izložen stvarnoj opasnosti od trpljenja nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja zbog svojeg zdravstvenog stanja i zato što u toj državi ne postoji primjeren liječnički tretman, ne može biti obuhvaćen područjem primjene članka 2. točke (e) te direktive.

8. Naime, ističem da u takvoj situaciji nema potrebe za međunarodnom zaštitom na kojoj se temelji zajednički europski sustav azila jer nečovječno postupanje zbog zdravstvenog stanja pojedinca i neodgovarajućih zdravstvenih resursa u državi podrijetla ne proizlazi iz postupanja ili namjernog propusta tijela te države ili neovisnih tijela te države. Međutim, pojasnit ću da u takvoj situaciji država članica može biti dužna pružiti nacionalnu zaštitu zbog važnih humanitarnih razloga na temelju članka 4. i članka 19. stavka 2. Povelje Europske unije o temeljnim pravima<sup>4</sup> kao i članka 3. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950<sup>5</sup>.

## I – Pravni okvir

### A – Pravo Unije

#### 1. Direktiva 2004/83

9. Cilj Direktive 2004/83 jest utvrditi kriterije zajedničke svim državama članicama u pogledu temeljnih uvjeta koje moraju ispuniti državljani trećih zemalja kako bi im se priznala međunarodna zaštita<sup>6</sup> kao i utvrditi materijalni sadržaj te zaštite<sup>7</sup>. U tom okviru Direktiva 2004/83 u članku 2. točkama (c) i (e) određuje kojim se osobama može priznati status izbjeglice i status stečen na temelju supsidijarne zaštite, u poglavljima II., III. i V. utvrđuje temeljne uvjete koje te osobe moraju ispunjavati te u poglavlju VII. određuje prava koja su povezana sa svakim od tih statusa.

10. U okviru zajedničkog europskog sustava azila supsidijarna zaštita dopunjuje pravila o statusu izbjeglice utvrđena Konvencijom o statusu izbjeglica<sup>8</sup>.

11. Radi se o međunarodnoj zaštiti koja je u skladu s člankom 2. točkom (e) Direktive 2004/83 namijenjena „državljanin[u] treće zemlje ili osob[i] bez državljanstva koja ne ispunjava uvjete za dobivanje statusa izbjeglice ali za koju se opravdano vjeruje da bi dotična osoba, ako bi se vratila u svoju državu porijekla, [...] 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“.

3 – U daljnjem tekstu: ESLJP

4 – U daljnjem tekstu: Povelja

5 – U daljnjem tekstu: EKLJP

6 – Vidjeti članak 1. te direktive.

7 – Vidjeti moje mišljenje u predmetu M. (C-277/11, EU:C:2012:253, t. 19.), u kojem je donesena presuda M. (C-277/11, EU:C:2012:744, t. 72.).

8 – Ta konvencija, koja je potpisana 28. srpnja 1951. u Ženevi (*Recueil des traités des Nations unies*, svezak 189., str. 150., br. 2545 (1954.)), stupila je na snagu 22. travnja 1954. Dopunjena je Protokolom o statusu izbjeglica od 31. siječnja 1967., koji je stupio na snagu 4. listopada 1967.

12. U skladu s člankom 18. navedene direktive „[d]ržave članice odobravaju supsidijarnu zaštitu državljanima treće zemlje [...] koj[i] ispunjavaju uvjete za dobivanje supsidijarne zaštite u skladu s poglavljima II. i V.“

13. Poglavlje II. navedene direktive odnosi se na „[p]rocjen[u] zahtjeva za međunarodnom zaštitom“. Članak 6., naslovljen „Počinitelji proganjanja ili ozbiljne nepravde“, određuje:

„Počinitelji proganjanja ili teškog stradanja uključuju:

- (a) državu;
- (b) stranke ili organizacije koje kontroliraju državu ili bitan dio državnog područja;
- (c) nedržavna tijela, ako se može dokazati da čimbenici navedeni u točkama (a) i (b), uključujući međunarodne organizacije, nisu u mogućnosti ili ne žele pružiti zaštitu od proganjanja ili ozbiljne nepravde kako je definirano člankom 7.“

14. Poglavlje V. Direktive 2004/83 odnosi se na „[u]vjet[e] za odobrenje supsidijarne zaštite“. U članku 15. pojam „ozbiljna nepravda“ definiran je kako slijedi:

„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.“

15. Osim toga, u okviru poglavlja VII. te direktive, koje se odnosi na „[s]adržaj međunarodne zaštite“, zakonodavac Unije u člancima 28. i 29. te direktive pojašnjava da odobravanje međunarodne zaštite osobama sa statusom izbjeglice ili supsidijarne zaštite zahtijeva od država članica da dotičnoj osobi osiguraju istu socijalnu pomoć i pravo na zdravstvenu zaštitu pod istim uvjetima dostupnosti kao što su oni predviđeni za njihove državljane. Države članice ipak mogu razlikovati ta dva statusa jer im je tim odredbama dopušteno da socijalnu pomoć odobrenu osobama sa statusom supsidijarne zaštite ograniče na osnovne povlastice<sup>9</sup>.

16. Konačno, potrebno je istaknuti da je svrha navedene direktive utvrditi minimalne standarde. U skladu s uvodnom izjavom 8. i člankom 3. države članice mogu uvesti ili zadržati povoljnije standarde prema kojima se određuje koje osobe ispunjavaju uvjete za dobivanje statusa izbjeglice ili za odobrenje supsidijarne zaštite, kao i one prema kojima se utvrđuje sadržaj međunarodne zaštite, pod uvjetom da su ti standardi u skladu s tom direktivom.

9 — U presudi M. (EU:C:2012:744) Sud je istaknuo da je priroda prava povezanih sa statusom izbjeglice i prava povezanih sa statusom supsidijarne zaštite uistinu različita (t. 92.). Ipak, potrebno je istaknuti da Direktiva 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (SL L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13. str. 248.), kojom je preinačena Direktiva 2004/83, uklanja postojeće razlike na razini prava izbjeglica i osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu u pogledu dostupnosti zdravstvene zaštite (članak 30.) Međutim, takva razlika nije bila uklonjena u pogledu socijalne skrbi (članak 29.)

17. Ipak, zakonodavac Unije u uvodnoj izjavi 9. Direktive 2004/83 pojašnjava da „[o]ni državljani trećih zemalja ili osobe bez državljanstva kojima je dopušten ostanak na državnom području država članica, ne zato što im je potrebna međunarodna zaštita nego zbog osobnih ili humanitarnih razloga na diskrecijskoj osnovi, nisu obuhvaćeni ovom Direktivom“.

## 2. Povelja

18. U skladu s člankom 4. Povelje „[n]itko ne smije biti podvrgnut mučenju, neljudskom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju“.

19. Osim toga, u skladu s člankom 19. stavkom 2. te povelje, „[n]itko ne može biti udaljen, protjeran, ili izručen u državu u kojoj postoji ozbiljna opasnost da bude osuđen na smrtnu kaznu, mučenje ili drugo neljudsko ili ponižavajuće postupanje ili kaznu“.

## B – *Belgijsko pravo*

1. Zakon od 15. prosinca 1980. o pristupu državnom području, boravku, nastanjenju i udaljavanju stranaca

20. Svrha Zakona od 15. prosinca 1980. o pristupu državnom području, boravku, nastanjenju i udaljavanju stranaca<sup>10</sup> jest prenijeti Direktivu 2004/83 u belgijski pravni poredak.

21. Članak 9.b navedenog zakona pojašnjava uvjete za izdavanje dozvole boravka zbog zdravstvenih razloga. Stavak 1. tog članka glasi kako slijedi:

„Stranac koji boravi u Belgiji, koji dokaže svoj identitet u skladu sa stavkom 2. i koji boluje od bolesti zbog koje postoji stvarna opasnost za njegov život ili fizički integritet ili stvarna opasnost od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja jer u njegovoj državi podrijetla ili državi gdje boravi ne postoji nikakav primjeren liječnički tretman, može od ministra ili njegova ovlaštenika zatražiti dozvolu boravka u Kraljevini.

Zahtjev se šalje preporučenom pošiljkom ministru ili njegovom ovlašteniku i sadrži adresu stvarnog boravišta stranca u Belgiji.

Stranac sa zahtjevom šalje sve novije korisne podatke o svojoj bolesti te mogućnostima i dostupnosti primjerenog liječničkog tretmana u državi podrijetla ili državi u kojoj boravi.

Stranac mora poslati standardnu zdravstvenu potvrdu koju predviđa kralj uredbom o kojoj raspravlja Conseil des [m]inistres. Ta zdravstvena potvrda, koja ne smije biti starija od tri mjeseca od dana podnošenja zahtjeva, naznačuje bolest, njezin stupanj ozbiljnosti i procjenu potrebnog tretmana.

Ocjenu opasnosti [iz podstavka 1.], mogućnosti tretmana, njegove dostupnosti u državi podrijetla ili državi u kojoj boravi i bolesti, njezina stupnja ozbiljnosti i procjene potrebnog tretmana koji su navedeni u zdravstvenoj potvrdi provodi zdravstveni dužnosnik ili liječnik kojeg odredi ministar ili njegov ovlaštenik i o tome donosi mišljenje. Taj liječnik može, ako to smatra potrebnim, pregledati stranca i zatražiti dodatno mišljenje stručnjaka.

[...]“

<sup>10</sup> — Kako je izmijenjen Zakonom od 15. rujna 2006. (u daljnjem tekstu: Zakon od 15. prosinca 1980.).

22. Članak 48/4 istog zakona pojašnjava uvjete koji se trebaju ispuniti za odobravanje statusa stečenog na temelju supsidijarne zaštite<sup>11</sup>. Njime se u nacionalno zakonodavstvo prenose članak 2. točka (e) i članci 15. i 17. Direktive 2004/83 te on određuje sljedeće:

„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 definirane stavkom 2., i koji nije u mogućnosti ili se zbog takve opasnosti ne želi staviti pod zaštitu te države, i to pod uvjetom da se na njega ne odnose odredbe o isključivanju predviđene u članku 55/4.

2. 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 prijetnja životu ili osobi civila zbog općeg nasilja u situacijama međunarodnog ili unutarnjeg oružanog sukoba.“

2. Zakon od 27. veljače 1987. o potporama za osobe s invaliditetom

23. U skladu s člancima 1. i 2. Zakona od 27. veljače 1987. o potporama za osobe s invaliditetom (u daljnjem tekstu: Zakon od 27. veljače 1987.), osobe s invaliditetom ispunjavaju uvjete za dobivanje naknada prihoda, integracijskih potpora ili pomoći za starije osobe.

24. Članak 4. stavak 1. navedenog zakona određuje:

„Potpore navedene u članku 1. mogu se odobriti samo osobi koja ima stvarno boravište u Belgiji i koja je:

- 1° Belgijac;
- 2° državljanin države članice Europske unije;
- 3° Marokanac, Alžirac ili Tunizanin koji ispunjava uvjete iz Uredbe (EEZ) br. 1408/71<sup>[12]</sup>;
- 4° osoba bez državljanstva na koju se primjenjuje Konvencija o statusu osoba bez državljanstva, potpisana u New Yorku 28. rujna 1954. i potvrđena Zakonom od 12. svibnja 1960.;
- 5° izbjeglica na koju se odnosi članak 49. [Zakona od 15. prosinca 1980.];

[...]“

25. Kraljevskom uredbom od 9. veljače 2009., kralj je od 12. prosinca 2007. proširio područje primjene tog zakona na strance koji su upisani u registar stanovništva.

11 — Putem statusa supsidijarne zaštite osoba koja na njega ima pravo može dobiti dozvolu boravka na jednu godinu, koja se može obnavljati tijekom razdoblja od pet godina. Nakon isteka tog petogodišnjeg razdoblja dotičnoj osobi može se priznati boravak na neodređeno vrijeme na temelju članka 49/2 stavaka 2. i 3. Zakona od 15. prosinca 1980.

12 — Uredba Vijeća od 14. lipnja 1971. o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe i njihove obitelji koji se kreću unutar Zajednice, kako je izmijenjena i ažurirana Uredbom Vijeća br. 118/97 od 2. prosinca 1996. (SL 1997., L 28, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 5., str. 7.).

## II – Činjenice u glavnom postupku

A – *Postupak povezan s izdavanjem dozvole boravka zbog zdravstvenih razloga na temelju članka 9.b Zakona od 15. prosinca 1980.*

26. M. M'Bodj podnio je 4. siječnja 2006. zahtjev za azil Uredu za strance, koji je odlučio da je taj zahtjev nedopušten jer je očito neosnovan.

27. Nakon toga M. M'Bodj je 24. kolovoza 2007. podnio zahtjev za odobrenje boravka zbog zdravstvenih razloga na temelju članka 9.b Zakona od 15. prosinca 1980. Naveo je da je zadobio ozbiljnu ozljedu oka u napadu koji je pretrpio u centru Crvenog križa za tražitelje azila u kojem je bio nastanjen. Ured za strance taj je zahtjev najprije proglasio nedopuštenim, a nakon završenog sudskog postupka proglasio ga je dopuštenim 19. rujna 2008. M. M'Bodj je time upisan u registar stranaca.

28. Dana 17. svibnja 2010. odobren mu je boravak na državnom području na neodređeno vrijeme u skladu s člancima 9. i 13. Zakona od 15. prosinca 1980.

B – *Postupak povezan s dodjelom potpore za osobe s invaliditetom na temelju članka 4. Zakona od 27. veljače 1987.*

29. Nadležna su tijela 19. veljače 2009. odobrila zahtjev M. M'Bodja za zdravstveno priznanje invaliditeta, na temelju kojeg su mu odobrene socijalne i porezne pogodnosti.

30. M. M'Bodj je 21. travnja 2009., i dalje u okviru sudskog postupka koji je pokrenuo na temelju članka 9.b Zakona od 15. prosinca 1980. radi dobivanja dozvole boravka, podnio zahtjev za dobivanje naknada prihoda i integracijskih potpora. Taj je zahtjev odbijen 5. listopada 2009. uz obrazloženje da podnositelj ne ispunjava uvjete propisane člankom 4. stavkom 1. Zakona od 27. veljače 1987., u skladu s kojim se te potpore mogu odobriti samo belgijskim državljanima, državljanima Unije, alžirskim, marokanskim i tuniskim državljanima kao i osobama bez državljanstva i izbjeglicama.

31. M. M'Bodj je zatim 31. prosinca 2009. podnio tužbu protiv te odluke pred Tribunal du travail u Liègeu. Taj je sud u okviru ispitivanja te tužbe najprije smatrao da državljani trećih zemalja s invaliditetom, bez obzira na to jesu li izbjeglice ili su dobili dozvolu boravka zbog zdravstvenih razloga, imaju status međunarodne zaštite predviđen Direktivom 2004/83, kojom se državama članicama propisuje da tim pojedincima odobre jednaku socijalnu pomoć kao što je ona predviđena za njihove državljane.

32. Tribunal du travail u Liègeu se stoga pitao o usklađenosti članka 4. Zakona od 27. veljače 1987. u pogledu, osobito, načela jednakosti i zabrane diskriminacije zajamčenih belgijskim Ustavom i zato je uputio prethodno pitanje Cour constitutionnelle.

33. U okviru ispitivanja tog prethodnog pitanja, Cour constitutionnelle pitao se je li potrebno osigurati jednako postupanje prema državljanima trećih zemalja s invaliditetom bez obzira na to imaju li status izbjeglice ili su dobili dozvolu boravka izdanu zbog zdravstvenih razloga. Taj se sud stoga pita je li dozvola boravka, koja se temelji na postojanju opasnosti od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja zbog zdravstvenog stanja tužitelja ili nepostojanja primjerenog liječničkog tretmana u njegovoj državi podrijetla, obuhvaćena supsidijarnom zaštitom koja je zajamčena Direktivom 2004/83.

34. Iz elemenata spisa kao i iz razmjene argumenata i dokaza tijekom rasprave proizlazi da o tome ne postoji jedinstveno mišljenje nacionalnih tijela.

35. Što se tiče sudskih tijela, iz teksta prethodnog pitanja koje je uputio Tribunal du travail u Liègeu jasno proizlazi da državljanin treće zemlje koji zakonito boravi u Belgiji na temelju dozvole boravka izdane na temelju članka 9.b Zakona od 15. prosinca 1980. ispunjava uvjete za supsidijarnu zaštitu. Taj se sud poziva na presudu koju je donio Cour constitutionnelle, u kojoj je potvrdio da „članci 9.b i 48/4 Zakona od 15. prosinca 1980. zajedno predstavljaju prijenos članka 15. [navedene direktive] u belgijsko pravo“<sup>13</sup>.

36. Što se tiče nacionalnog zakonodavca, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je u okviru pripremljenih akata tog zakona čiji je cilj bio prijenos Direktive 2004/83 u belgijsko pravo<sup>14</sup> naveo sljedeće:

„Stranci koji boluju od bolesti zbog koje postoji stvarna opasnost za njihov život ili fizički integritet ili stvarna opasnost od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja jer u njihovoj državi podrijetla ili državi gdje mogu boraviti ne postoji nikakav primjeren liječnički tretman, obuhvaćeni su člankom 15. točkom (b) Direktive [2004/83] na temelju sudske prakse [ESLJP-a] (nečovječno ili ponižavajuće postupanje).“

37. U okviru postupka koji se vodi pred Cour constitutionnelle, Conseil des ministres tvrdi da je regulacija boravka zbog zdravstvenih razloga „isključena iz supsidijarne zaštite“ jer je uređena člankom 9.b Zakona od 15. prosinca 1980., koji predstavlja posebnu odredbu. Conseil des ministres smatra da se ta dozvola boravka temelji na članku 3. EKLJP-a. Osim toga ističe da se radi o drukčijem postupku od onog pred Općim povjerenstvom za izbjeglice i osobe bez državljanstva jer ostaje u nadležnosti ministra unutarnjih poslova i Ureda za strance.

38. Stoga je Cour constitutionnelle odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Treba li članak 2. [točke] (e) i (f) te članke 15., 18., 28. i 29. Direktive 2004/83 [...] tumačiti na način da socijalnu pomoć i zdravstvenu zaštitu predviđene člancima 28. i 29. te direktive treba moći uživati ne samo osoba kojoj je neovisno tijelo države članice temeljem njezinog zahtjeva odobrilo status supsidijarne zaštite, nego i stranac kojemu je upravno tijelo države članice izdalo dozvolu boravka na državnom području te države članice i koji boluje od bolesti zbog koje postoji stvarna opasnost za njegov život ili fizički integritet ili zbog koje postoji stvarna opasnost od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja jer u njegovoj državi podrijetla ili državi gdje boravi ne postoji nikakav primjeren liječnički tretman?
2. Ako odgovor na prvo prethodno pitanje podrazumijeva da dvije kategorije osoba koje su u njima opisane trebaju moći uživati socijalnu pomoć i zdravstvenu zaštitu koje su u njima navedene, treba li članak 20. stavak 3., članak 28. stavak 2. i članak 29. stavak 2. te iste direktive tumačiti na način da obveza država članica da uzmu u obzir specifičnu situaciju ranjivih osoba, poput osoba s invaliditetom, podrazumijeva da se njima trebaju odobriti potpore predviđene Zakonom od 27. veljače 1987. [...], vodeći računa o tome da socijalna pomoć koja uzima u obzir invaliditet može biti dodijeljena na temelju organskog Zakona od 8. srpnja 1976. o javnim centrima za socijalnu skrb?“

39. Stranke u glavnom postupku, belgijska, njemačka, grčka i francuska vlada te Europska komisija, podnijele su očitovanja.

13 — Vidjeti presudu br. 193/2009 od 26. studenoga 2009., B.3.1. Vidjeti također presudu br. 43/2013 od 21. ožujka 2013., B.4.1.

14 — Parlamentarni dokument, Zastupnički dom, 2005.-2006., DOC 51-2478/001, str. 9.

### III – Analiza

40. Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita Sud treba li teško oboljelog državljanina treće zemlje, koji bi u slučaju vraćanja u državu podrijetla bio izložen nečovječnom ili ponižavajućem postupanju jer u njegovoj zemlji ne postoji primjeren liječnički tretman, smatrati „osobom koja ispunjava uvjete za supsidijarnu zaštitu“ u smislu članka 2. točke (e) Direktive 2004/83.

41. Podsjećam da je u skladu s tom odredbom „osoba koja ispunjava uvjete za supsidijarnu zaštitu“ osoba za koju se opravdano vjeruje da bi, kad bi se vratila u svoju državu podrijetla, bila izložena trpljenju ozbiljne nepravde kako je definirano člankom 15. te direktive te koja nije u mogućnosti ili se, zbog takve opasnosti, ne želi staviti pod zaštitu te države.

42. Članak 15. Direktive 2004/83 definira tri vrste ozbiljne nepravde, među kojima je u točki (b) navedeno nečovječno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje podnositelja zahtjeva u državi podrijetla.

43. Pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev postavlja se jer, kao što je naveo Sud u presudi Elgafaji<sup>15</sup> i kao što proizlazi iz pripremnih akata Direktive 2004/83<sup>16</sup>, ta odredba „odgovara u biti članku 3. EKLJP-a“.

44. Međutim, iz sudske prakse ESLJP-a proizlazi da tjelesna ili duševna bolest koja je prirodno nastupila može predstavljati nečovječno ili ponižavajuće postupanje u smislu članka 3. EKLJP-a ako se pojačava ili postoji opasnost da se pojača zbog djelovanja ili postupanja koje je, među ostalim, posljedica zatvorskih uvjeta, protjerivanja ili drugih mjera za koje se tijela mogu smatrati odgovornima<sup>17</sup>.

45. Tako je u određenim vrlo iznimnim okolnostima, kao što su one u presudi D. protiv Ujedinjene Kraljevine<sup>18</sup>, ESLJP presudio da bi izvršenje odluke o protjerivanju osobe koja boluje od AIDS-a, u slučaju da se vrati u svoju državu podrijetla, predstavljalo povredu članka 3. EKLJP-a jer bi bila izložena stvarnoj opasnosti od umiranja u osobito teškim okolnostima. ESLJP je u svojoj presudi uzeo u obzir činjenicu da je bolest dotične osobe u uznapređovalom stadiju i da bi iznenadni prekid liječenja koje je dobivala u državi domaćinu kao i nepostojanje primjerenog liječničkog tretmana u njezinoj državi podrijetla te nepostojanje nikakve moralne podrške i socijalne pomoći ubrzali smrt dotične osobe i prouzročili joj velike tjelesne i duševne boli<sup>19</sup>.

15 — C-465/07, EU:C:2009:94, t. 28.

16 — Vidjeti bilješku Predsjedništva Vijeća Europske unije sa Strateškog odbora za useljavanje, granice i azil od 25. rujna 2002., 12148/02, str. 5.

17 — Presuda ESLJP-a, Josef protiv Belgije, br. 70055/10, točka 118. od 27. veljače 2014. Međutim, ESLJP podsjeća da u skladu s njegovom sudskom praksom državljani trećih zemalja protiv kojih je određena mjera udaljavanja načelno ne mogu tražiti pravo ostanka na državnom području države ugovornice kako bi nastavili koristiti pomoć i zdravstvene, socijalne ili druge usluge koje pruža država iz koje ih se protjerava. Činjenica da se, u slučaju protjerivanja iz države ugovornice, položaj tužitelja može znatno pogoršati i osobito značajno smanjiti njegov očekivani životni vijek, nije sama po sebi dovoljna za povredu članka 3. EKLJP-a.

18 — Presuda ESLJP-a, D. protiv Ujedinjene Kraljevine, br. 30240/96, ESLJP 1997-III

19 — *Ibidem* (t. 51. do 54.)



46. ESLJP je stoga istaknuo da mora zadržati dovoljno prilagodljivosti kada je riječ o primjeni članka 3. EKLJP-a u situacijama u kojima opasnost da dotična osoba u određenoj zemlji bude podvrgnuta zabranjenom postupanju proizlazi iz čimbenika za koje javna tijela te zemlje ne mogu biti ni izravno ni neizravno odgovorna ili koji sami po sebi ne povrjeđuju pravna pravila tog članka<sup>20</sup>. Stoga u takvom slučaju, uzimajući u obzir važne humanitarne razloge, države ugovornice ne mogu izvršiti svoju odluku o protjerivanju zbog opasnosti da budu odgovorne na temelju članka 3. EKLJP-a<sup>21</sup>.

47. Sud koji je uputio zahtjev u biti pita mogu li usporedive okolnosti biti obuhvaćene pojmom „ozbiljne nepravde“ iz članka 15. Direktive 2004/83 i stoga opravdati odobravanje statusa stečenog na temelju supsidijarne zaštite.

48. Ne mislim da bi osoba koja boluje od teške bolesti u tom pogledu mogla biti obuhvaćena područjem primjene te direktive.

49. Iako u određenim posebnim okolnostima patnja zbog bolesti može predstavljati nečovječno ili ponižavajuće postupanje, nedostaje jedan od bitnih kriterija za odobravanje supsidijarne zaštite, a to je identificiranje prouzročitelja štete protiv kojeg je potrebna zaštita.

50. Naime, zajednički europski sustav azila temelji se na potrebi da se pojedincima, koji se boje toga da će biti proganjeni zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, političkog mišljenja ili pripadnosti određenoj društvenoj skupini, ili da će biti suočeni s opasnošću od izloženosti ozbiljnoj nepravdi u svojoj državi podrijetla, osigura zaštita koju im njihova država ne može ili više ne može osigurati jer namjerno pridonosi počinjenju takvih djela ili ih ne sprečava.

51. Sustav za odobravanje međunarodne zaštite od strane države članice, bez obzira na to radi li se o statusu izbjeglice ili statusu stečenom na temelju supsidijarne zaštite, ima stoga poseban cilj i uspostavlja poseban mehanizam zaštite<sup>22</sup> koji podrazumijeva dva bitna elementa. Prvi je postojanje opasnosti od proganjanja ili ozbiljne nepravde s kojom bi se suočila dotična osoba kad bi se vratila u državu podrijetla. Drugi je postojanje izravne ili neizravne odgovornosti te države za postojanje te opasnosti. Status izbjeglice ili status stečen na temelju supsidijarne zaštite stoga je ograničen na slučajeve u kojima javna tijela države podrijetla ne sudjeluju u osiguravanju te zaštite, bilo zato što su sama odgovorna za proganjanje ili zato što potiču ili dopuštaju proganjanja koja provodi vojska ili druge posebne skupine.

52. Ta dva elementa odlučujuća su za odobravanje međunarodne zaštite jer opravdavaju strah pojedinca i objašnjavaju zašto taj pojedinac nije u mogućnosti ili se ne želi staviti pod zaštitu države podrijetla.

53. Što se tiče supsidijarne zaštite, ta dva elementa jasno proizlaze iz teksta članka 2. točke (e) Direktive 2004/83. Naime, zakonodavac Unije nedvosmisleno pojašnjava da „osoba koja ispunjava uvjete za supsidijarnu zaštitu“ nije samo osoba koja bi bila izložena trpljenju ozbiljne nepravde kako je definirano člankom 15. ako bi se vratila u svoju državu porijekla, nego i ona koja nije u mogućnosti ili se, zbog takve opasnosti, ne želi staviti pod zaštitu te države.

54. Osim toga, taj članak definira pojam „ozbiljne nepravde“ kao postupanja ili okolnosti za koje su javna tijela države podrijetla izravno ili neizravno odgovorna.

20 — *Ibidem* (t. 49.)

21 — ESLJP je u svojoj gore navedenoj presudi Josef protiv Belgije, međutim, pojasnio da takva situacija može nastati samo u slučaju važnih humanitarnih razloga, pri čemu se pozvao na predmete u kojima su donesene njegove presude N. protiv Ujedinjene Kraljevine ([VV] br. 26565/05, ESLJP 2008-III) i Yoh-Ekale Mwanje protiv Belgije (br. 10486/10 od 20. ožujka 2012.). U tim predmetima tužitelji su isto osobe koje boluju od AIDS-a. Međutim, ESLJP je smatrao da njihovo udaljavanje ne može dovesti do problema u smislu članka 3. EKLJP-a jer je u trenutku njihova udaljavanja njihovo zdravstveno stanje bilo stabilno, nisu bili u „kritičnom stanju“ te su bili sposobni putovati.

22 — Vidjeti u tom pogledu presudu Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, t. 24.).

55. Naime, članak 15. navedene direktive treba tumačiti u vezi s člankom 6. te direktive.

56. Zakonodavac u članku 15. Direktive 2004/83, kao što smo vidjeli, definira objektivni element ozbiljne nepravde. Radi se o smrtnoj kazni ili smaknuću, mučenju, nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju podnositelja zahtjeva u državi podrijetla te ozbiljnoj prijetnji životu zbog općeg nasilja u situacijama međunarodnog ili unutarnjeg oružanog sukoba. Ta postupanja podrazumijevaju namjeru počinitelja da prouzroči posebno intenzivne tjelesne ili duševne boli.

57. Suprotno tomu, u članku 6. Direktive 2004/83 definira se subjektivni element jer se njime utvrđuju „počinitelji ozbiljne nepravde“. Zakonodavac Unije tako izričito ograničava opseg nepravda iz članka 15. navedene direktive na nepravde koje je počinila država, stranke ili organizacije koje kontroliraju tu državu ili bitan dio njezina državnog područja ili nadržavna tijela, ako se može dokazati da država, stranke ili organizacije koje je kontroliraju nisu u mogućnosti ili ne žele pružiti zaštitu od proganjanja ili ozbiljne nepravde.

58. Stoga, kako bi se moglo smatrati da se osobi može odobriti supsidijarna zaštita, nije dovoljno dokazati opasnost da bi pri povratku u državu podrijetla bila izložena nečovječnom ili ponižavajućem postupanju, nego treba dokazati i da ta opasnost proizlazi iz čimbenika koji se izravno ili neizravno mogu pripisati javnim tijelima te zemlje, bilo zbog toga što prijetnje dotičnoj osobi upućuju ili dopuštaju tijela zemlje njezine nacionalnosti ili zbog toga što te prijetnje upućuju nezavisne skupine protiv kojih tijela te države ne mogu osigurati djelotvornu zaštitu svojim državljanima.

59. Međutim, kao što navodi francuska vlada u svojim očitovanjima, u slučaju pojedinca čije zdravstveno stanje zahtijeva zdravstvenu njegu i koji ne može dobiti primjeren liječnički tretman u državi podrijetla, nečovječno ili ponižavajuće postupanje kojem može biti izložen u slučaju povratka u tu zemlju ne proizlazi iz namjernog postupanja ili propusta javnih tijela ili tijela neovisnih od države. Drugim riječima, u takvom slučaju nužno nedostaje jedan od bitnih kriterija za priznavanje prava na supsidijarnu zaštitu iz članka 6. Direktive 2004/83, to jest izravna ili neizravna odgovornost javnih tijela države podrijetla za počinjenje ozbiljne nepravde od koje se pruža zaštita.

60. U takvoj situaciji zaštita koju osigurava država članica ne odgovara potrebi za međunarodnom zaštitom u smislu članka 2. točke (a) te direktive i stoga ne može biti obuhvaćena okvirom zajedničkog europskog sustava azila.

61. U skladu s člankom 2. točkom (g) *in fine* navedene direktive<sup>23</sup> radi se o „drugoj vrsti zaštite“ koja nije obuhvaćena područjem primjene iste direktive. Ta se zaštita pruža zbog drugih razloga, to jest osobnih ili humanitarnih razloga na diskrecijskoj osnovi, temeljenih na poštovanju članka 3. EKLJP-a te članka 4. i članka 19. stavka 2. Povelje. U tom posljednjem slučaju, izvršenje odluke o protjerivanju dotične osobe od strane države članice domaćina, kad u zemlji podrijetla ne postoji primjeren liječnički tretman, može predstavljati nečovječno postupanje.

62. Međutim, zakonodavac Unije očito je htio situacije koje se temelje na humanitarnim razlozima isključiti iz područja primjene Direktive 2004/83.

63. Naime, u okviru uvodne izjave 9. Direktive 2004/83 zakonodavac izričito pojašnjava da „[o]ni državljani trećih zemalja ili osobe bez državljanstva kojima je dopušten ostanak na državnom području država članica, ne zato što im je potrebna međunarodna zaštita nego zbog osobnih ili humanitarnih razloga na diskrecijskoj osnovi, nisu obuhvaćeni [navedenom direktivom]“<sup>24</sup>.

23 — Kao što je istaknuo Sud u presudi B i D (C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661), iz zadnjeg dijela članka 2. točke (g) Direktive 2004/83 proizlazi da nije protivno direktivi da osoba traži „drug[u] vrst[u] zaštite“ koja nije obuhvaćena njezinim područjem primjene (t. 116.).

24 — Direktiva 2004/83 kao i Konvencija o statusu izbjeglica, potpisana 28. srpnja 1951. u Ženevi, polazi od načela da države članice domaćini mogu u skladu s nacionalnim pravom pružiti nacionalnu zaštitu koja obuhvaća prava koja osobama, koje su na temelju članka 12. stavka 2. navedene direktive isključene iz statusa izbjeglice, odobravaju boravak na državnom području dotične države članice.

64. Osim toga, zanimljivo je pozvati se na pripremne akte Direktive 2004/83 koji se odnose na tekst članka 15. točke (b)<sup>25</sup>, u kojima zakonodavac Unije pojašnjava kako slijedi:

„Međutim, ako bi točka (b) uključivala cijelu sudsku praksu [ESLJP-a] koja se odnosi na članak 3. EKLJP-a, trebalo bi uključiti predmete koji se temelje jedino na humanitarnim razlozima, kao što je predmet D protiv Ujedinjene Kraljevine (1997.), poznat i kao predmet Saint-Kitts.

Iako se u predmetu Saint-Kitts nepostojanje razvijenog zdravstvenog sustava, kao i sustava potpore, ne smatra mučenjem ili nečovječnim ili ponižavajućim postupanjem, protjerivanje u tu zemlju, koje bi predstavljalo prijetnju životu dotične osobe, jest opisano kao takvo postupanje.

Prema tome, kako bi se iz sustava supsidijarne zaštite isključili predmeti temeljeni na humanitarnim razlozima, koji nikada nisu bili cilj [Direktive 2004/83], Predsjedništvo predlaže da se ograniči područje primjene točke (b), navodeći da *u državi podrijetla mora vladati stvarna opasnost od mučenja ili kažnjavanja ili nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja*<sup>26</sup>.

65. Iako, kao što je naveo Sud u presudi Elgafaji<sup>27</sup>, članak 15. točka (b) Direktive 2004/83 „u biti odgovara članku 3. EKLJP-a“<sup>28</sup>, zakonodavac Unije ipak je ograničio područje njegove primjene na postupanja „prema podnositelju zahtjeva u *njegovoj državi podrijetla*“<sup>29</sup>, što podrazumijeva izravnu ili neizravnu odgovornost javnih tijela te zemlje. Sustav međunarodne zaštite i osobito status stečen na temelju supsidijarne zaštite uspostavljaju stoga vlastiti i poseban mehanizam zaštite<sup>30</sup>, koji se razlikuje od obveza država ugovornica na temelju članka 3. EKLJP-a.

66. S obzirom na te elemente, smatram stoga da članak 2. točku (e) Direktive 2004/83 treba tumačiti na način da je protivan tome da država članica teško oboljelog državljanina treće zemlje, koji bi u slučaju vraćanja u državu podrijetla bio izložen stvarnoj opasnosti od trpljenja nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja zbog toga što u njegovoj zemlji ne postoji primjeren liječnički tretman, smatra „osobom koja ispunjava uvjete za supsidijarnu zaštitu“.

67. Zato dozvola boravka, kao što je dozvola izdana M. M'Bodju na temelju članka 9.b Zakona od 15. prosinca 1980., ne može predstavljati supsidijarni oblik međunarodne zaštite u smislu članka 2. točke (e) te direktive.

68. Isto tako ne može predstavljati „povoljniji standard“ u smislu članka 3. navedene direktive.

69. Naime, iako države članice u skladu s tom odredbom mogu donijeti ili zadržati povoljnije standarde prema kojima se, među ostalim, određuje koje osobe ispunjavaju uvjete za dobivanje statusa izbjeglice ili za odobrenje supsidijarne zaštite, ti standardi ipak moraju biti usklađeni s Direktivom 2004/83<sup>31</sup>.

70. Zbog upravo navedenih razloga odobravanje statusa stečenog na temelju supsidijarne zaštite od strane države članice pojedincu u situaciji kao što je ona M. M'Bodja ne bi bilo usklađeno s tekстом i ciljem te direktive.

71. S obzirom na predloženi odgovor na prvo pitanje, na drugo pitanje nije potrebno odgovoriti.

25 — Vidjeti bilješku Predsjedništva Vijeća Europske unije sa Strateškog odbora za useljavanje, granice i azil od 25. rujna 2002., 12148/02, str. 6.

26 — Moje isticanje

27 — EU:C:2009:94

28 — *Ibidem* (t. 28.)

29 — McAdam, J., „The Qualification Directive: An Overview“, *The Qualification Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*, Wolf Legal Publishers, Nimègue, 2007., str. 19.

30 — Vidjeti u tom pogledu presudu Diakitè (EU:C:2014:39, t. 24.).

31 — Vidjeti u tom pogledu razmatranja Suda u presudi B i D (EU:C:2010:661, t. 114. do 120.).

#### IV – Zaključak

72. S obzirom na prethodno navedena razmatranja, predlažem Sudu da Cour constitutionnelle odgovori kako slijedi:

Članak 2. točku (e) Direktive 2004/83/EZ od 29. travnja 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljana 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 protivan tome da država članica teško oboljelog državljanina treće zemlje, koji bi u slučaju vraćanja u državu podrijetla bio izložen stvarnoj opasnosti od trpljenja nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja jer u toj državi ne postoji primjeren liječnički tretman, smatra „osobom koja ispunjava uvjete za supsidijarnu zaštitu“.