



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

13. rujna 2018.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Granice, azil i useljavanje – Status izbjeglice ili status supsidijarne zaštite – Direktiva 2011/95/EU – 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”

U predmetu C-369/17,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi bíróság (Upravni i radni sud u Budimpešti, Mađarska), odlukom od 29. svibnja 2017. koju je Sud zaprimio 16. lipnja 2017., u postupku

Shajin Ahmed

protiv

Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: M. Ilešič, predsjednik vijeća, A. Rosas (izvjestitelj), C. Toader, A. Prechal i E. Jarašiūnas, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Mengozzi,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Shajina Ahmeda, G. Győző, *ügyvéd*,
- za mađarsku vladu, M. Z. Fehér, G. Koós i M. M. Tátrai, u svojstvu agenata,
- za češku vladu, M. Smolek, J. Vlácil i A. Brabcová, u svojstvu agenata,
- za francusku vladu, E. Armoët, E. de Moustier i D. Colas, u svojstvu agenata,
- za nizozemsku vladu, M. H. S. Gijzen i M. K. Bulterman, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, A. Tokár i M. Condou-Durande, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: mađarski

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 17. stavka 1. točke (b) Direktive 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (SL 2011., L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između afganistanskog državljanina Shajina Ahmeda i Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Ured za useljavanje i azil, Mađarska), prije Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (Ured za useljavanje i državljanstvo, Mađarska) (u daljnjem tekstu: Ured), u vezi s odbijanjem potonjeg ureda zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je podnio S. Ahmed.

Pravni okvir

Međunarodno pravo

- 3 Konvencija o statusu izbjeglica potpisana u Ženevi 28. srpnja 1951. [*Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda*, sv. 189., str. 150., br. 2545 (1954)] – stupila je na snagu 22. travnja 1954. Dopunjena je i izmijenjena Protokolom o statusu izbjeglica sklopljenim u New Yorku 31. siječnja 1967. koji je stupio na snagu 4. listopada 1967. (u daljnjem tekstu: Ženevska konvencija).
- 4 U članku 1. te konvencije se, nakon što se u odjeljku A, među ostalim, definira pojam „izbjeglica”, u odjeljku F navodi:

„Odredbe ove konvencije ne primjenjuju se na osobe za koje postoje ozbiljni razlozi za sumnju:

- a) da su počinile zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protiv čovječnosti, u smislu međunarodnih instrumenata utvrđenih kako bi se predvidjele odredbe koje se odnose na takve zločine;
- b) da su počinile teško nepolitičko kazneno djelo izvan zemlje u kojoj se nalaze kao izbjeglice prije nego su u toj zemlji prihvaćene kao izbjeglice;
- c) da su krive za postupke koji su u suprotnosti s ciljevima i načelima Ujedinjenih naroda.”

Pravo Unije

- 5 Članak 78. stavci 1. i 2. UFEU-a predviđa:

„1. Unija [europska] razvija zajedničku politiku azila, supsidijarne zaštite i privremene zaštite čiji je cilj svakom državljaninu treće zemlje kojem je potrebna međunarodna zaštita ponuditi odgovarajući status i osigurati poštovanje načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja imigranta (*non-refoulement*). Ta politika mora biti u skladu sa [Ženevskom konvencijom] te s drugim odgovarajućim ugovorima.

2. Za potrebe stavka 1., Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, usvajaju mjere za zajednički europski sustav azila koji obuhvaća:

- (a) jedinstveni status azila za državljane trećih zemalja koji je na snazi u čitavoj Uniji;
- (b) jedinstven status supsidijarne zaštite za državljane trećih zemalja kojima je, bez dobivanja europskog azila, potrebna međunarodna zaštita;

[...]”

6 Direktivom 2011/95 donesenom na temelju članka 78. stavka 2. točaka (a) i (b) UFEU-a izvan snage je stavljena Direktiva 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 2004., L 304, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 64.).

7 Uvodne izjave 3., 4., 8., 9., 12., 23., 24., 33. i 39. Direktive 2011/95 glase kako slijedi:

„(3) Europsko vijeće na svojem posebnom sastanku u Tampereu 15. i 16. listopada 1999. suglasilo se da će raditi na osnivanju Zajedničkog europskog sustava azila koji će se temeljiti na punoj i sveobuhvatnoj primjeni Ženevske konvencije [...]

(4) Ženevska konvencija [...] [predstavlja] temelj međunarodnog pravnog režima za zaštitu izbjeglica.

[...]

(8) U Europskom paktu o migracijama i azilu, usvojenom 15. i 16. listopada 2008., Europsko je [v]ijeće napomenulo da države članice osiguravaju zaštitu na različite načine i u različitim oblicima te je pozvalo na nove inicijative radi postizanja konačne uspostave Zajedničkog europskog sustava azila, koji je predviđen Haškim programom [koji je Europsko vijeće usvojilo 4. studenoga 2004., u kojem se postavljaju ciljevi koji se trebaju provesti u području slobode, sigurnosti i pravde u razdoblju 2005. – 2010.], kako bi se tako postigao viši stupanj zaštite.

(9) U Programu iz Stockholma [usvojen 2010.] Europsko je vijeće ponovilo svoje nastojanje da uspostavi zajedničko područj[e] zaštite i solidarnosti koje se temelji na zajedničkom azilnom postupku i jedinstvenom statusu u skladu s člankom 78. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) za osobe kojima je priznata međunarodna zaštita, najkasnije do 2012. godine.

(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.

[...]

(23) Trebalo bi utvrditi standarde za utvrđivanje statusa izbjeglice i njegovog sadržaja kako bi se nadležnim tijelima država članica pomoglo pri primjeni Ženevske konvencije.

(24) Nužno je uvesti zajedničke kriterije prema kojima će se tražiteljima azila priznavati status izbjeglica u smislu članka 1. Ženevske konvencije.

[...]

(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 Ženevskoj konvenciji.

[...]

(39) Prilikom odazivanja na poziv Programa iz Stockholma za uspostavu jedinstvenog statusa izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu, i uz izuzetak odstupanja koja su potrebna i objektivno opravdana, korisnicima supsidijarne zaštite trebaju se odobriti jednaka prava i povlastice koje uživaju izbjeglice na temelju ove Direktive te trebaju podlijegati jednakim uvjetima za ostvarivanje tih prava i povlastica.”

8 U članku 2. te direktive određuje 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);

[...]

(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 osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita‘ znači priznavanje, od strane države članice, državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva kao osobe koja ispunjava uvjete za supsidijarnu zaštitu;

[...]”

9 U poglavlju III. te direktive naslovljenom „Uvjeti za status izbjeglice”, u njezinu članku 12. naslovljenom „Isključenje”, u stavcima 2. i 3. određuje se:

„2. Državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva nemaju pravo na stjecanje statusa izbjeglice ako postoje ozbiljni razlozi zbog kojih se može smatrati:

a) da 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 nepolitičko kazneno djelo izvan zemlje u koju su izbjegli prije nego su bili prihvaćeni kao izbjeglice, što znači prije izdavanja dozvole boravaka na temelju odobrenog statusa izbjeglice; posebno okrutna djela, čak i ako su počinjena s navodnim političkim ciljem, mogu se smatrati teškim nepolitičkim kaznenim djelima;

c) da su krivi za djela koja su u suprotnosti s ciljevima i načelima Ujedinjenih naroda kako su navedena u preambuli i člancima 1. i 2. Povelje Ujedinjenih naroda [potpisane u San Franciscu 26. lipnja 1945.].

3. Stavak 2. primjenjuje se na osobe koje potiču ili na drugi način sudjeluju u izvršenju kaznenih djela ili djela koja su u njemu navedena.”

- 10 U poglavlju IV. iste direktive nalazi se članak 14. naslovljen „Opoziv, poništenje ili odbijanje obnavljanja statusa izbjeglice”, koji u stavku 4. propisuje:

„Države članice mogu opozvati, poništiti ili odbiti obnoviti status izbjeglice koji je odobrilo izvršno, upravno, sudsko ili neformalno sudsko tijelo ako:

- a) postoje opravdani razlozi da dotična osoba predstavlja opasnost za sigurnost države članice u kojoj se nalazi;
- b) dotična osoba, s obzirom da je pravomoćno osuđena za posebno teško kazneno djelo, predstavlja opasnost za društvo države članice.”

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

„1. Državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva nemaju pravo na supsidijarnu 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 državljanina 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

- 12 Članak 8. *menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény* (Zakon br. LXXX iz 2007. o azilu) (*Magyar Közlöny* 2007/83, u daljnjem tekstu: Zakon o azilu) predviđa sljedeće:

„1. Status izbjeglice ne može biti priznat strancu na kojeg se primjenjuje jedan od razloga za isključenje iz članka 1. odjeljaka D, E ili F Ženevske konvencije.

2. Pod pojmom ‚teško nepolitičko kazneno djelo‘ u smislu članka 1. odjeljka F točke (b) Ženevske konvencije podrazumijeva se svako djelo kod kojeg u trenutku njegova počinjenja – uzimajući u obzir sve okolnosti, kao što su svrha i razlog počinjenja, način na koji je počinjeno ili sredstva koja su korištena ili predviđena – kazneni aspekti kaznenog djela prevladavaju nad njegovim političkim aspektima i za koje je prema mađarskom zakonu predviđena kazna zatvora od najmanje pet godina.”

13 U skladu s člankom 11. stavkom 3. tog zakona:

„Tijelo nadležno za azil opoziva status izbjeglice ako je navedenu izbjeglicu sud pravomoćno osudio zbog počinjenja kaznenog djela za koje je prema mađarskom zakonu predviđena kazna zatvora od najmanje pet godina.”

14 Članak 15. navedenog zakona koji uređuje razloge za isključenje iz statusa supsidijarne zaštite propisuje:

„Status supsidijarne zaštite neće se 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.”

Glavni postupak i prethodno pitanje

- 15 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.
- 16 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.
- 17 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.
- 18 Pravomoćnom presudom od 21. svibnja 2014. Fővárosi Ítéltábla (Regionalni žalbeni sud u Budimpešti, Mađarska) 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. Budapest Környéki Törvényszék (Regionalni sud u Budimpešti, Mađarska) 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.
- 19 Ured je odlukom od 4. studenoga 2014. u skladu s člankom 11. stavkom 3. Zakona o azilu S. Ahmedu ukinuo status izbjeglice.
- 20 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.

- 21 S. Ahmed je protiv te odluke podnio tužbu pred Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Upravni i radni sud u Budimpešti, Mađarska). Taj je sud prihvatio tu tužbu i naložio Uredu provođenje novog upravnog postupka.
- 22 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 supsidijarne zaštite istodobno utvrdivši postojanje prepreke prisilnom udaljenju ili vraćanju. Ured je smatrao da se supsidijarna 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.
- 23 S. Ahmed podnio je tužbu protiv te odluke pred sudom koji je uputio zahtjev, Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Upravni i radni sud u Budimpešti) jer je tom odlukom Ured odbio njegov zahtjev za odobravanje statusa supsidijarne zaštite.
- 24 Prema mišljenju S. Ahmeda, smatranjem počinjenja kaznenog djela koje je prema mađarskom pravu kažnjivo petogodišnjom kaznom zatvora razlogom za isključenje iz tog statusa, nacionalni propisi lišavaju upravna tijela nadležna za njihovu provedbu i sudove nadležne za nadzor zakonitosti odluka tih tijela svih diskrecijskih ovlasti. Izraz „da su počinili teško kazneno djelo” iz članka 17. stavka 1. točke (b) Direktive 2011/95 koji se odnosi na razloge za isključenje iz tog statusa podrazumijeva obvezu ocjene svih okolnosti dotičnog pojedinačnog slučaja.
- 25 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 supsidijarne 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 supsidijarne zaštite.
- 26 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 supsidijarne 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.
- 27 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.
- 28 Naime, definiranje pojma „teško kazneno djelo” isključivo na temelju zakonom predviđene kazne dovelo bi do toga da se teškim kaznenim djelima smatraju sva kažnjiva djela za koja se na temelju mađarskoga prava može izreći kazna zatvora od najmanje pet godina, uključujući sva kažnjiva djela za koja je najveća moguća kazna kazna zatvora od pet godina. Osim toga, ako se razlog za isključenje utemelji na zakonom predviđenoj kazni, isključuje se mogućnost uzimanja u obzir da njezino izvršenje može biti odgođeno.
- 29 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev izrazi upotrijebljeni u članku 14. stavku 4. i članku 17. stavku 1. Direktive 2011/95 podrazumijevaju detaljnu ocjenu svih okolnosti dotičnog pojedinačnog slučaja i, u ovom slučaju, odluke kaznenog suda.

30 Sud koji je uputio zahtjev stoga smatra potrebnim pojasniti tumačenje članka 17. stavka 1. točke (b) Direktive 2011/95 koji se odnosi na isključenje iz statusa supsidijarne zaštite, osobito s obzirom na tumačenje koje je Sud u pogledu 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, koji se odnosi na isključenje iz statusa izbjeglice dao u presudi od 9. studenoga 2010., B i D (C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, t. 87.) prema kojem 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 dva razloga za isključenje predviđena navedenom odredbom.

31 U tim je okolnostima Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Upravni i radni sud u Budimpešti) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Proizlazi li iz izraza „su počinili teško kazneno djelo” iz članka 17. stavka 1. točke (b) [Direktive 2011/95] da kazna koja je zakonom predviđena za određeno kazneno djelo prema pravu određene države članice može biti jedini kriterij za određivanje toga je li podnositelj zahtjeva počinio kazneno djelo na temelju kojeg može biti isključen od prava na supsidijarnu zaštitu?”

O prethodnom pitanju

32 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti 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 supsidijarnu 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.

33 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.

34 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.

35 Prema mišljenju češke i mađarske vlade, s obzirom na to da zakonodavac Unije nije definirao pojam „teško kazneno djelo” u kontekstu zahtjeva za međunarodnu zaštitu, na zakonodavcu država članica je da definira taj pojam. Suprotno tomu, S. Ahmed, francuska i nizozemska vlada te Europska komisija smatraju da navedeni pojam u kontekstu zahtjeva za međunarodnu zaštitu treba tumačiti uzimajući u obzir ciljeve i opća načela prava Unije koji se primjenjuju na izbjeglice te da članak 17. stavak 1. točku (b) Direktive 2011/95 treba stoga tumačiti u svjetlu Ženevske konvencije, osobito njezina članka 1. odjeljka F točke (b) i članka 12. stavka 2. točke (b) te direktive koji u bitnome preuzima sadržaj te potonje odredbe.

36 U tom pogledu 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.).

- 37 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.
- 38 U tom kontekstu treba napomenuti da, poput Direktive 2004/83, Direktiva 2011/95 u okviru koncepta „međunarodne zaštite” uređuje dva različita režima zaštite, to jest, s jedne strane, status izbjeglice i, s druge strane, status supsidijarne zaštite (vidjeti, kada je riječ o Direktivi 2004/83, presudu od 8. svibnja 2014., N., C-604/12, EU:C:2014:302, t. 26.).
- 39 Kako proizlazi iz uvodnih izjava 6. i 33. Direktive 2011/95, cilj supsidijarne zaštite je nadopuna zaštite izbjeglica propisane u Ženevskoj konvenciji (presuda od 1. ožujka 2016., Alo i Osso, C-443/14 i C-444/14, EU:C:2016:127, t. 31.).
- 40 Iz uvodnih izjava 4., 23. i 24. Direktive 2011/95 proizlazi da Ženevska konvencija predstavlja temelj međunarodnog pravnog režima za zaštitu izbjeglica i da su odredbe te direktive koje se odnose na uvjete priznavanja statusa izbjeglice kao i njegov sadržaj donesene kako bi pomogle nadležnim tijelima država članica u primjeni te konvencije na temelju zajedničkih pojmova i kriterija (presuda od 1. ožujka 2016., Alo i Osso, C-443/14 i C-444/14, EU:C:2016:127, t. 28. i navedena sudska praksa).
- 41 Sud je u nekoliko navrata presudio da odredbe te direktive, poput onih iz Direktive 2004/83, stoga treba tumačiti s obzirom na njezinu opću strukturu i krajnji cilj, poštujući Ženevsku konvenciju i druge relevantne ugovore navedene u članku 78. stavku 1. UFEU-a (presude od 9. studenoga 2010., B i D, C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, t. 78.; od 1. ožujka 2016., Alo i Osso, C-443/14 i C-444/14, EU:C:2016:127, t. 29. i od 31. siječnja 2017., Lounani, C-573/14, EU:C:2017:71, t. 42.).
- 42 Iako su ta razmatranja, u dijelu u kojem se odnose na Ženevsku konvenciju, relevantna samo u odnosu na uvjete za odobrenje i sadržaj statusa izbjeglice jer se sustav predviđen tom konvencijom primjenjuje samo na izbjeglice, a ne i na korisnike statusa supsidijarne zaštite, iz uvodnih izjava 8., 9. i 39. Direktive 2011/95 proizlazi da je zakonodavac Unije želio uspostaviti jedinstveni status u korist svih korisnika međunarodne zaštite (vidjeti u tom smislu presudu od 1. ožujka 2016., Alo i Osso, C-443/14 i C-444/14, EU:C:2016:127, t. 31. i 32.).
- 43 Što se tiče razloga za isključenje iz statusa supsidijarne zaštite valja istaknuti da je zakonodavstvo Unije nadahnuto pravilima koja se primjenjuju na izbjeglice kako bi ih se, u mjeri u kojoj je to moguće, proširilo na korisnike statusa supsidijarne zaštite.
- 44 Naime, sadržaj i struktura članka 17. stavka 1. točaka (a) do (c) Direktive 2011/95 koji se odnosi na isključenje prava na supsidijarnu zaštitu imaju sličnosti s člankom 12. stavkom 2. točkama (a) do (c) te direktive koji se odnosi na isključenje iz statusa izbjeglice i koji, u biti, preuzima sadržaj članka 1. odjeljka F točaka (a) do (c) Ženevske konvencije.
- 45 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.
- 46 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.

- 47 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.
- 48 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.
- 49 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.).
- 50 Takav zahtjev se mora prenijeti na odluke o isključenju iz supsidijarne zaštite.
- 51 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 nedostojnima 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.).
- 52 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.
- 53 Sud koji je uputio zahtjev smatra da Zakon o azilu, međutim, automatski kvalificira kao teška kaznena djela sva kažnjiva djela za koja se na temelju mađarskoga prava može izreći kazna zatvora od najmanje pet godina.
- 54 Komisija pravilno ističe da ta kvalifikacija može pokriti širok raspon ponašanja različitog stupnja težine. Prema mišljenju Komisije potrebno je da tijelo ili nacionalni nadležni sud koji odlučuje o zahtjevu za supsidijarnu zaštitu može na temelju kriterija različitih od zakonom predviđene kazne ispitati je li kažnjivo djelo koje je počinio podnositelj zahtjeva, koji usto ispunjava kriterije za stjecanje statusa supsidijarne zaštite, toliko teško da nužno dovodi do odbijanja njegova zahtjeva za međunarodnu zaštitu.
- 55 U tom pogledu 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.).

- 56 Takvo tumačenje potvrđeno je izvješćem Europskog potpornog ureda za azil (EASO) od siječnja 2016. naslovljenim „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.
- 57 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.].
- 58 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.

Troškovi

- 59 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

Članak 17. stavak 1. točku (b) Direktive 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljanima trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite, 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.

Potpisi