



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

17. srpnja 2014.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Ženevska konvencija od 28. srpnja 1951. o pravnom položaju izbjeglica – Članak 31. – Državljanin treće zemlje koji je ušao u državu članicu prešavši preko druge države članice – Korištenje uslugama krijumčara ljudi – Neovlašten ulazak i neovlašten boravak – Predočenje krivotvorene putovnice – Kaznenopravne sankcije – Nenadležnost Suda“

U predmetu C-481/13,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Oberlandesgericht Bamberg (Njemačka), odlukom od 29. kolovoza 2013., koju je Sud zaprimio 9. rujna 2013., u kaznenom postupku protiv

Mohammada Ferooza Qurbanija,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: L. Bay Larsen (izvjestitelj), predsjednik vijeća, M. Safjan, J. Malenovský, A. Prechal i K. Jürimäe, suci,

nezavisna odvjetnica: E. Sharpston,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za M. F. Qurbanija, M. Koch, *Rechtsanwalt*,
- za Staatsanwaltschaft Würzburg, D. Geuder, *Leitender Oberstaatsanwalt*,
- za njemačku vladu, T. Henze i A. Wiedmann, u svojstvu agenata,
- za nizozemsku vladu, M. Bulterman i J. Langer, u svojstvu agenata,
- za austrijsku vladu, C. Pesendorfer, u svojstvu agenta,
- za Europsku komisiju, W. Bogensberger i M. Condou-Durande, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnu odvjetnicu, da u predmetu odluči bez njezinog mišljenja,
donosi sljedeću

* Jezik postupka: njemački.

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 31. Konvencije o pravnom položaju izbjeglica, koja je potpisana u Ženevi 28. srpnja 1951., a stupila je na snagu 22. travnja 1954. [*Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda*, sv. 189., str. 150., br. 2545 (1954.), u daljnjem tekstu: Ženevska konvencija], kako je dopunjena Protokolom o pravnom položaju izbjeglica od 31. siječnja 1967. koji je stupio na snagu 4. listopada 1967.
- 2 Zahtjev je upućen u kaznenom postupku pokrenutom protiv M. F. Qurbanija zbog krivotvorenja isprave, neovlaštenog ulaska, neovlaštenog boravka i neovlaštenog boravka bez putovnice.

Pravni okvir

Međunarodno pravo Ženevska konvencija

- 3 U skladu s člankom 31. Ženevske konvencije, pod naslovom „Izbjeglice koji bespravno borave u državi prihvata“:

„1. Države ugovornice neće primjenjivati kaznene sankcije zbog bespravnog ulaska ili boravka na izbjeglice koji, dolazeći izravno s područja gdje su njihov život ili sloboda bili u opasnosti u smislu predviđenom člankom 1., ulaze ili se nalaze na njihovu području bez ovlaštenja, pod uvjetom da se odmah prijave vlastima i iznesu im valjane razloge bespravnog svojeg ulaska, odnosno svoje prisutnosti.

2. Države ugovornice neće primjenjivati u pogledu putovanja tih izbjeglica druga ograničenja osim onih koja su nužna; ta ograničenja će se primjenjivati samo dok u državi prihvata ne bude uređen položaj tih izbjeglica ili dok ne budu prihvaćeni u nekoj drugoj državi. Radi ovog zadnjeg prijama države ugovornice davat će izbjeglicama razuman rok kao i sve potrebne olakšice.“

Pravo Unije Direktiva 2004/83/EZ

- 4 U skladu s člankom 14. 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.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 64.):

„[...]“

4. Države članice mogu opozvati, poništiti ili odbiti obnavljanje statusa izbjeglice koje 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 teško kazneno djelo, predstavlja opasnost za društvo države članice.

5. U slučajevima koji su opisani u stavku 4., države članice mogu odlučiti ne odobriti status izbjeglice ako takva odluka još nije bila donesena.

6. Osobama na koje se primjenjuju stavci 4. ili 5. pripadaju prava navedena u člancima 3., 4., 16., 22., 31., 32. i 33. Ženevske konvencije ili slična prava, pod uvjetom da se nalaze u državi članici.“

Njemačko pravo

5 Članak 267. stavak 1. Kaznenog zakonika (Strafgesetzbuch) propisuje:

„Tko radi prijevare u pravnom prometu izradi lažnu ispravu, preinači pravu ispravu ili uporabi lažnu ili preinačenu ispravu, kaznit će se kaznom zatvora do pet godina ili novčanom kaznom.“

Glavni postupak i prethodna pitanja

6 M. F. Qurbani afganistanski je državljanin koji je, nakon što je prešao preko Irana i Turske, ušao u Grčku koristeći se uslugama krijumčara ljudi.

7 Dotična je osoba 17. kolovoza 2010. napustila Grčku kako bi zrakoplovom stigla u München (Njemačka) pomoću krivotvorene putovnice koju je nabavila od drugog krijumčara ljudi.

8 U zračnoj luci München tijela nadležna za pregled otkrila su da je putovnica koju je M. F. Qurbani predao krivotvorena te su ga uhitili.

9 Dotična je osoba odmah izrazila namjeru da zatraži povlasticu pravnog položaja izbjeglice.

10 M. F. Qurbani prebačen je 18. kolovoza 2010. u Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Savezni ured za migracije i izbjeglice) gdje je podnio odgovarajući formalni zahtjev.

11 Iz podataka koje je dostavio sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da je postupak u vezi s navedenim zahtjevom za azil još uvijek u tijeku.

12 Staatsanwaltschaft Würzburg (Državno odvjetništvo Würzburg) podnijelo je Amtsgerichtu 11. travnja 2011. prijedlog za donošenje kaznenog naloga u skraćenom postupku protiv M. F. Qurbanija zbog nedopuštenog ulaska, nedopuštenog boravka, nedopuštenog boravka bez putovnice i krivotvorenja isprave. Protiv kaznenog naloga koji je donio Amtsgericht M. F. Qurbani uložio je prigovor pred istim sudom.

13 Presudom od 4. veljače 2013. Amtsgericht Würzburg (Općinski sud Würzburg) oslobodio je M. F. Qurbanija u odnosu na sve točke optužbe.

14 Prema shvaćanju tog suda, pravo na azil zaštićeno njemačkim ustavom ne dopušta osudu dotične osobe zbog nedopuštenog boravka i nedopuštenog boravka bez putovnice, dok se oslobođenje od kažnjivosti iz članka 31. Ženevske konvencije primjenjuje na kaznena djela neovlaštenog ulaska i krivotvorenja isprava.

15 Staatsanwaltschaft Würzburg podnio je zahtjev za reviziju („Revision“) na Oberlandesgericht Bamberg (Regionalni viši sud Bamberg) pozivajući se u bitnome na nemogućnost primjene članka 31. Ženevske konvencije, s obzirom na to da dotična osoba nije ušla na njemačko državno područje izravno iz države progona nego je prešla preko druge države članice koja nije Savezna Republika Njemačka, u konkretnom slučaju Helenske Republike. Nadalje, navedeni članak odnosi se samo na nedopušten ulazak i ne može oduzeti njemačkim vlastima ovlast za kažnjavanje kaznenih djela koja su povezana s tim ulaskom.

16 U tim je okolnostima Oberlandesgericht Bamberg, s obzirom na sumnje glede primjerenog tumačenja članka 31. Ženevske konvencije, odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Obuhvaća li osobno oslobođenje od kažnjivosti na temelju članka 31. [Ženevske konvencije], unatoč sadržaju teksta toga članka, i krivotvorenje isprave počinjeno predočenjem krivotvorene putovnice policijskom službeniku prilikom ulaska u [Njemačku] zračnim putem kada uporaba krivotvorene putovnice uopće nije bila potrebna za postavljanje zahtjeva za azil u toj državi?
2. Isključuje li korištenje uslugama krijumčara ljudi mogućnost pozivanja na članak 31. [Ženevske konvencije]?
3. Treba li pretpostavku primjene članka 31. [Ženevske konvencije], prema kojoj je potrebno da dotična osoba ‚izravno‘ dolazi s područja gdje su njezin život ili sloboda bili u opasnosti, tumačiti na način da je ta pretpostavka ispunjena i u situaciji kada je dotična osoba najprije ušla u drugu državu članicu Europske unije (u konkretnom slučaju [Helensku republiku] odakle je nastavila put do druge države članice (u konkretnom slučaju do Savezne Republike Njemačke) u kojoj je zatražila azil?“

O nadležnosti Suda

- 17 Svojim pitanjima sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 31. Ženevske konvencije tumačiti na način da ne dopušta, s jedne strane, kaznenopravno sankcioniranje osobe u državi članici u kojoj ta osoba traži azil i to za kaznena djela koja su povezana s njezinim nedopuštenim ulaskom na državno područje te države članice, poput nedopuštenog ulaska uz pomoć krijumčara ljudi i uporabe krivotvorene osobne isprave, kao i, s druge strane, da se ta osoba može pozivati na oslobođenje od kažnjivosti predviđeno tim člankom ako je na državno područje navedene države članice ušla prešavši preko druge države članice Unije.
- 18 Na samom početku valja istaknuti da se u vezi s ovim zahtjevom za prethodnu odluku javlja pitanje nadležnosti Suda.
- 19 S tim u svezi, njemačka i nizozemska vlada, kao i Europska komisija, ističu prigovor nenadležnosti Suda za davanje odgovora na prethodna pitanja onako kako su postavljena jer se njima traži izravno tumačenje članka 31. Ženevske konvencije.
- 20 U tim okolnostima i s obzirom na činjenicu da Ženevska konvencija nema odredbu kojom se daje nadležnost Sudu, valja napomenuti da Sud može dati traženo tumačenje odredaba te konvencije, u konkretnom slučaju članka 31., samo ako je obavljanje takvih zadataka obuhvaćeno člankom 267. UFEU-a (presuda TNT Express Nederland, C-533/08, EU:C:2010:243, t. 58.).
- 21 Međutim, prema ustaljenoj sudskoj praksi, ovlast za davanje tumačenja u prethodnim odlukama, kako proizlazi iz potonje odredbe, odnosi se samo na pravila koja su dio prava Unije (presuda TNT Express Nederland, C-533/08, EU:C:2010:243, t. 59. i navedena sudska praksa).
- 22 Kada je riječ o međunarodnim ugovorima neupitno je da su međunarodni ugovori koje je sklopila Europska unija sastavni dio pravnog poretka Unije te mogu biti predmetom zahtjeva za prethodnu odluku. Nasuprot tomu, u okviru postupka povodom zahtjeva za prethodnu odluku Sud načelno nije nadležan za tumačenje međunarodnih ugovora koje su države članice sklopile s trećim državama (presuda TNT Express Nederland, EU:C:2010:243, t. 60. i 61. kao i navedena sudska praksa).

- 23 Sud je samo onda i utoliko nadležan za tumačenje konvencije koju nije sklopila Unija ako i ukoliko je Unija preuzela ovlasti kojima su nekada raspolagale države članice u području primjene te konvencije, zbog čega je učinak odredaba navedene konvencije takav da obvezuju Uniju (presuda TNT Express Nederland, EU:C:2010:243, t. 62. i navedena sudska praksa).
- 24 U konkretnom slučaju, iako je doduše u okviru uspostavljanja zajedničkog europskog sustava azila usvojeno nekoliko akata prava Unije u području primjene Ženevske konvencije, neupitno je da su države članice zadržale određene ovlasti u tom području, a posebice u pogledu materije obuhvaćene člankom 31. navedene konvencije. Stoga Sud ne može biti nadležan za izravno tumačenje članka 31. te konvencije kao niti bilo kojeg drugog članka iste konvencije.
- 25 Činjenica da članak 78. pobliže navodi da zajednička politika azila mora biti u skladu sa Ženevskom konvencijom kao i da članak 18. Povelje Europske unije o temeljnim pravima naglašava da je pravo na azil zajamčeno uz poštovanje te konvencije i Protokola od 31. siječnja 1967. o pravnom položaju izbjeglica ne može promijeniti zaključak o nenadležnosti Suda kako je utvrđeno u prethodnoj točki.
- 26 Osim toga, u skladu sa stavom izraženim u točki 71. presude B i D (C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661), iako doduše postoji određeni interes Unije za ujednačenim tumačenjem odredaba međunarodnih konvencija kojih je tekst preuzet u nacionalnom pravu i pravu Unije kako bi se izbjegle buduće razlike u tumačenju, bez obzira na pretpostavke za njihovu primjenu, valja utvrditi da tekst članka 31. Ženevske konvencije nije preuzet ni u jednom aktu prava Unije premda više odredaba prava Unije upućuje na taj članak.
- 27 S tim u svezi Komisija u pisanom očitovanju ističe da članak 14. stavak 6. Direktive 2004/83 upućuje na članak 31. Ženevske konvencije.
- 28 Međutim, iako je Sud doduše u presudama Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351) i Abed El Karem El Kott i dr. (C-364/11, EU:C:2012:826) prihvatio nadležnost za tumačenje odredaba Ženevske konvencije na koje su upućivale odredbe prava Unije, valja zaključiti da se u konkretnom zahtjevu za prethodnu odluku ne spominje nijedno pravilo prava Unije koje upućuje na članak 31. Ženevske konvencije, a osobito se ne spominje članak 14. stavak 6. Direktive 2004/83. Usto treba istaknuti da navedeni zahtjev ne sadrži nijedan element na temelju kojeg bi se moglo zaključiti da bi potonja odredba bila relevantna za predmet u glavnom postupku.
- 29 Iz svih navedenih elemenata proizlazi da u ovom predmetu Sud nema nadležnost za tumačenje članka 31. Ženevske konvencije.
- 30 U tim okolnostima valja zaključiti da Sud Europske unije nije nadležan za davanje odgovora na prethodna pitanja koja je postavio Oberlandesgericht Bamberg.

Troškovi

- 31 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 Suda, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (četvrto vijeće) odlučuje:

Sud Europske unije nije nadležan za davanje odgovora na prethodna pitanja koja je postavio Oberlandesgericht Bamberg (Njemačka) odlukom od 29. kolovoza 2013. u predmetu C-481/13.

Potpisi