



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 30. januarja 2014*

„Direktiva 2004/83/ES — Minimalni standardi v zvezi s pogoji za priznanje statusa begunca in statusa subsidiarne zaščite — Oseba, ki se ji lahko prizna subsidiarna zaščita — Člen 15(c) — Resna in individualna grožnja za življenje ali osebnost civilista zaradi samovoljnega nasilja v situacijah oboroženega spopada — Pojem ‚notranji oboroženi spopad‘ — Avtonomna razlaga glede na mednarodno humanitarno pravo — Merila presoje“

V zadevi C-285/12,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Conseil d'État (Belgija) z odločbo z dne 16. maja 2012, ki je prispela na Sodišče 7. junija 2012, v postopku

Aboubacar Diakité

proti

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides,

SODIŠČE (četrti senat)

v sestavi L. Bay Larsen (poročevalec), predsednik senata, K. Lenaerts, podpredsednik Sodišča, v vlogi sodnika četrtega senata, M. Safjan, J. Malenovský, sodnika, in A. Prechal, sodnica,

generalni pravobranilec: P. Mengozzi,

sodni tajnik: V. Tourrès, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 29. maja 2013,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za A. Diakitéja D. Caccamisi, odvetnik,
- za belgijsko vlado T. Materne in C. Pochet, agenta,
- za nemško vlado T. Henze, N. Graf Vitzthum in B. Beutler, agenti,
- za francosko vlado D. Colas, agent,
- za vlado Združenega kraljestva L. Christie in A. Robertson, agenta, skupaj z J. Simor, barrister,

* Jezik postopka: francoščina.

— za Evropsko komisijo M. Condou-Durande, agentka,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 18. julija 2013

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 15(c) Direktive Sveta 2004/83/ES z dne 29. aprila 2004 o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca ali osebe, ki iz drugih razlogov potrebuje mednarodno zaščito, in o vsebini te zaščite (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 7, str. 96, in popravek v UL 2005, L 204, str. 24, v nadaljevanju: Direktiva).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med A. Diakitéjem, gvinejskim državljanom, in Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (generalni komisar za begunce in osebe brez državljanstva, v nadaljevanju: generalni komisar) zaradi njegove odločitve, da se A. Diakitéju ne prizna subsidiarna zaščita.

Pravni okvir

Mednarodno pravo

- 3 Člen 3, skupen štirim ženevskim konvencijam z dne 12. avgusta 1949, to so konvencija (I) o izboljšanju usode ranjenih in bolnih pripadnikov oboroženih sil na bojišču, konvencija (II) o izboljšanju usode ranjenih in bolnih pripadnikov oboroženih sil na morju, konvencija (III) o ravnanju z vojnimi ujetniki ter konvencija (IV) o zaščiti civilnih oseb v času vojne (v nadaljevanju: štiri ženevske konvencije) določa:

„V oboroženem spopadu, ki ni mednaroden, na ozemlju ene od visokih pogodbenic morajo vse strani v spopadu uporabljati vsaj te določbe:

1. Z osebami, ki neposredno ne sodelujejo pri sovražnostih, vključno s pripadniki oboroženih sil, ki so odložili orožje, in osebami, ki ne morejo sodelovati v boju zaradi bolezni, ran, pridržanja ali drugega vzroka, je treba vedno ravnati humano [...]

Zato so zoper zgoraj navedene osebe [...] prepovedana naslednja dejanja:

- a) napadi na življenje in telo [...]

[...]

- c) napadi na osebno dostojanstvo, še posebej zaničevalno in poniževalno ravnanje;

[...]“

- 4 Člen 1 Dopolnilnega protokola k ženevskim konvencijam z dne 12. avgusta 1949 o zaščiti žrtev nemednarodnih oboroženih spopadov z dne 8. junija 1977 (v nadaljevanju: Protokol II) določa:

„1. Ta protokol, s katerim se razvija in dopolnjuje člen 3, ki je skupen [štirim ženevskim konvencijam], ne da bi spreminjal njegove veljavne pogoje za uporabo, se bo uporabljal za vse oborožene spopade, ki niso zajeti s členom 1 Dopolnilnega protokola k [štirim ženevskim konvencijam] o zaščiti žrtev

mednarodnih oboroženih spopadov (Protokol I), na ozemlju visoke pogodbenice med njenimi oboroženimi silami in odpadniškimi oboroženimi silami ali drugimi organiziranimi oboroženimi skupinami, ki pod odgovornim poveljstvom opravljajo takšno kontrolo nad delom njenega ozemlja, ki jim omogoča nenehne in usmerjene vojaške operacije in uporabo tega protokola.

2. Ta protokol se ne bo uporabljal za situacije pri notranjih nemirih in napetostih, kot so upori, izolirani ali sporadični akti nasilja in drugi akti podobne narave, ker to niso oboroženi spopadi.“

Pravo Unije

5 V uvodnih izjavah 5, 6 in 24 Direktive je navedeno:

„(5) Sklepi iz Tampereja predvidevajo tudi, da je treba pravila o statusu begunca dopolniti z ukrepi o subsidiarnih oblikah zaščite, s čimer se zagotovi ustrezen status vsaki osebi, ki potrebuje takšno zaščito.

(6) Glavni cilj te direktive je po eni strani zagotoviti, da države članice uporabljajo skupna merila za ugotavljanje, katere osebe resnično potrebujejo mednarodno zaščito, po drugi strani pa zagotoviti, da je v vseh državah članicah tem osebam na voljo določena minimalna raven ugodnosti.

[...]

(24) Treba je določiti tudi minimalne standarde za opredelitev in vsebino statusa subsidiarne zaščite. Subsidiarna zaščita naj bo dopolnilna in dodatna oblika zaščite beguncev, ki jo vsebuje konvencija [o statusu beguncev, podpisana 28. julija 1951 v Ženevi (*Zbirka pogodb Združenih narodov*, zvezek 189, str. 150, št. 2545 (1954))].“

6 V skladu s členom 2(e) Direktive „oseba, upravičena do subsidiarne zaščite“, pomeni državljan tretje države ali osebo brez državljanstva, ki ni opredeljena kot begunec, a je bilo v zvezi z njim dokazano, da obstajajo utemeljeni razlogi za prepričanje, da bi se zadevna oseba, če bi se vrnila v izvorno državo, ali v primeru osebe brez državljanstva, v prejšnjo državo stalnega prebivališča, soočila z utemeljenim tveganjem, da utрпи resno škodo, kot je opredeljena v členu 15 [...], in ki zaradi takega tveganja noče izkoristiti zaščite te države“.

7 Člen 15 Direktive, naslovljen „Resna škoda“, določa:

„Resna škoda zajema:

[...]

c) resno in individualno grožnjo za življenje ali osebnost civilista zaradi samovoljnega nasilja v situacijah mednarodnega ali notranjega oboroženega spopada.“

Belgijsko pravo

8 Člen 48/4 zakona z dne 15. decembra 1980 o vstopu na ozemlje, prebivanju, namestitvi in izgonu nedržavljanov (v nadaljevanju: zakon z dne 15. decembra 1980) določa:

„1. Status subsidiarne zaščite se prizna nedržavljanu, ki ni opredeljen kot begunec in se ne more sklicevati na člen 9b ter v zvezi z njim obstajajo utemeljeni razlogi za prepričanje, da bi se ob vrnitvi v izvorno državo ali v primeru osebe brez državljanstva v prejšnji državi stalnega prebivališča soočil z utemeljenim tveganjem, da utрпи resno škodo, kot je opredeljena v odstavku 2, in ki zaradi takega tveganja ne more ali noče izkoristiti zaščite te države [...]

2. Resna škoda pomeni:

[...]

- c) resno grožnjo za življenje ali osebnost civilista zaradi samovoljnega nasilja v situacijah mednarodnega ali notranjega oboroženega spopada.“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

- 9 A. Diakité je 21. februarja 2008 v Belgiji vložil prvo prošnjo za azil in v njej navedel, da bi se v izvorni državi zaradi sodelovanja pri protestniških gibanjih proti nacionalnim oblastem soočil z represijo in nasilnimi dejanji.
- 10 Generalni komisar A. Diakitéju ni priznal statusa begunca in mu ni podelil subsidiarne zaščite. To dvojno odločbo je potrdilo Conseil du contentieux des étrangers.
- 11 A. Diakité, ki se v vmesnem obdobju ni vrnil v izvorno državo, je 15. julija 2010 pri belgijskih organih vložil drugo prošnjo za azil.
- 12 Generalni komisar je 22. oktobra 2010 sprejel novo odločbo o zavrnitvi priznanja statusa begunca in subsidiarne zaščite. Zavrnitev priznanja subsidiarne zaščite, ki se edina izpodbija v postopku v glavni stvari, je bila obrazložena z ugotovitvijo, da takrat v Gvineji ni bilo samovoljnega nasilja ali oboroženega spopada v smislu člena 48/4(2) zakona z dne 15. decembra 1980.
- 13 Zoper to dvojno odločbo je bila vložena pritožba pri Conseil du contentieux des étrangers, ki je v sodbi z dne 6. maja 2011 potrdilo dvojno zavrnitev generalnega komisarja.
- 14 A. Diakité v kasacijski pritožbi, vloženi pri Conseil d'État, očita Conseil du contentieux des étrangers, da se je v sodbi oprlo na opredelitev oboroženega spopada, ki jo je podalo Mednarodno kazensko sodišče za nekdanjo Jugoslavijo, in na podlagi te ugotovilo, da pogoj obstoja oboroženega spopada, določen v členu 48/4(2) zakona z dne 15. decembra 1980, ni izpolnjen.
- 15 Conseil d'État meni, da glede na sodbo z dne 17. februarja 2009 v zadevi Elgafaji (C-465/07, ZOdl., str. I-921) ni mogoče izključiti, kot trdi A. Diakité, da je pojem „oboroženi spopad“ v smislu člena 15(c) Direktive mogoče razlagati avtonomno in mu pripisati drugačen pomen v primerjavi s pomenom, ki je bil sprejet v sodni praksi Mednarodnega kazenskega sodišča za nekdanjo Jugoslavijo.
- 16 V teh okoliščinah je Conseil d'État prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba člen 15(c) Direktive razlagati tako, da ta določba daje zaščito samo v primeru ‚notranjega oboroženega spopada‘, kakor izhaja iz mednarodnega humanitarnega prava, zlasti iz člena 3 štirih ženevskih konvencij [...], ki je tem skupen?

Če je treba pojem ‚notranji oboroženi spopad‘ iz člena 15(c) [...] Direktive razlagati neodvisno od člena 3 štirih ženevskih konvencij [...], ki je tem skupen, na podlagi katerih meril je v takem primeru mogoče presoditi obstoj takega ‚notranjega oboroženega spopada‘?“

Vprašanje za predhodno odločanje

- 17 Predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 15(c) Direktive razlagati tako, da je obstoj notranjega oboroženega spopada treba presojeti na podlagi meril, določenih v mednarodnem humanitarnem pravu, in če je odgovor na to vprašanje negativen, katera merila je treba uporabiti za presojo obstoja takega spopada za ugotovitev, ali je državljani tretje države ali oseba brez državljanstva upravičen do subsidiarne zaščite.
- 18 V zvezi s tem je treba navesti, da tri vrste „resne škode“, opredeljene v členu 15 Direktive, pomenijo pogoje, ki jih je treba izpolniti, da bi se štelo, da je oseba upravičena do subsidiarne zaščite, kadar v skladu s členom 2(e) te direktive obstajajo utemeljeni razlogi za prepričanje, da bi se prosilec po vrnitvi v zadevno državo soočil z utemeljenim tveganjem, da utrpí takšno škodo (zgoraj navedena sodba Elgafaji, točka 31).
- 19 Škoda je v členu 15(c) Direktive opredeljena kot resna in individualna grožnja za življenje ali osebnost civilista zaradi samovoljnega nasilja v situacijah mednarodnega ali notranjega oboroženega spopada.
- 20 Glede tega je treba ugotoviti, da je zakonodajalec Unije uporabil izraz „mednarodni ali notranji oboroženi spopad“, ki se razlikuje od temeljnih pojmov mednarodnega humanitarnega prava, to sta na eni strani „mednarodni oboroženi spopadi“ in na drugi strani „oboroženi spopadi, ki niso mednarodni“.
- 21 Zato je treba ugotoviti, da je zakonodajalec Unije želel subsidiarno zaščito zadevnim osebam priznati ne le v primeru mednarodnih oboroženih spopadov in oboroženih spopadov, ki niso mednarodni, kot so opredeljeni v mednarodnem humanitarnem pravu, temveč tudi v primeru notranjih oboroženih spopadov, pod pogojem, da je pri teh spopadih uporabljeno samovoljno nasilje. Glede tega ni treba, da so izpolnjena vsa merila iz člena 3, skupnega štirim ženevskim konvencijam, in člena 1 Dopolnilnega protokola II z dne 8. junija 1977, ki razširja in dopolnjuje ta člen.
- 22 Poleg tega je treba ugotoviti, da mednarodno humanitarno pravo ureja potek mednarodnih oboroženih spopadov in nima mednarodnega značaja, kar pomeni, da obstoj takega spopada pomeni pogoj za uporabo pravil, ki jih določa to pravo (sodba pritožbenega senata Mednarodnega kazenskega sodišča za nekdanjo Jugoslavijo z dne 2. oktobra 1995 v zadevi Tožilstvo proti Dušku Tadiću, drugače imenovanem „Duletu“, zadeva št. IT-94-AR 72, točka 67).
- 23 Čeprav je namen mednarodnega humanitarnega prava zagotoviti zaščito civilnega prebivalstva na konfliktnem območju z omejevanjem učinkov vojne za posameznike in dobrine, pa to pravo drugače kakor člen 2(e) Direktive v povezavi z njenim členom 15(c) ne določa priznanja mednarodne zaščite nekaterim civilistom zunaj konfliktnega območja in ozemlja sprtih strani. Opredelitve pojma oboroženega spopada, sprejete v mednarodnem humanitarnem pravu, torej niso namenjene določiti položajev, v katerih bi bila taka zaščita potrebna in bi jo pristojni organi držav članic morali priznati.
- 24 V splošnem je treba poudariti, kot je generalni pravobranilec navedel v točkah 66 in 67 sklepnih predlogov, da imata mednarodno humanitarno pravo in sistem subsidiarne zaščite, urejen z Direktivo, različne cilje in uvajata jasno razmejena mehanizma zaščite.
- 25 Poleg tega, kot je navedel generalni pravobranilec v točki 70 sklepnih predlogov, je posledica nekaterih kršitev mednarodnega humanitarnega prava individualna kazenska odgovornost. Zato je mednarodno humanitarno pravo tesno povezano z mednarodnim kazenskim pravom, pri mehanizmu subsidiarne zaščite, določenem v Direktivi, pa te povezave ni.
- 26 Zato možnost pridobitve ugodnosti iz zadnjenavedenega sistema – da bi upoštevali področji uporabe, lastni vsakemu od dveh sistemov, opredeljenih v mednarodnem humanitarnem pravu in členu 2(e) Direktive v povezavi z njenim členom 15(c) – ne more biti odvisna od ugotovitve, ali so izpolnjeni pogoji za uporabo prvega sistema.

- 27 Ker torej Direktiva ne vsebuje nikakršne opredelitve pojma notranjega oboroženega spopada, je v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča treba opredelitev pomena in obsega tega pojma določiti v skladu z njegovim običajnim pomenom v vsakdanjem jeziku, pri čemer je treba upoštevati kontekst, v katerem se uporablja, in cilje, ki jim sledi ureditev, katere del so (sodbi z dne 22. decembra 2008 v zadevi Wallentin-Hermann, C-549/07, ZOdl., str. I-11061, točka 17, in z dne 22. novembra 2012 v zadevi Probst, C-119/12, točka 20).
- 28 Kar zadeva njegov običajni pomen v vsakdanjem jeziku, se pojem notranjega oboroženega spopada nanaša na položaj, v katerem vladne sile neke države napadejo eno ali več oboroženih skupin ali v katerem se spopadeta dve ali več oboroženih skupin.
- 29 V zvezi s tem je treba navesti, da je v predlogu Komisije, ki je vodil k sprejetju Direktive (COM(2001) 510 final), opredelitev resne škode iz člena 15(c) Direktive določala, da do resne in individualne grožnje za življenje ali osebnost civilista lahko pride bodisi zaradi oboroženega spopada bodisi zaradi sistematičnih ali splošnih kršitev človekovih pravic, vendar se je zakonodajalec Unije nazadnje odločil obdržati le premiso grožnje za življenje ali osebnost civilista zaradi samovoljnega nasilja v situacijah mednarodnega ali notranjega oboroženega spopada.
- 30 Poleg tega je treba navesti, da obstoj oboroženega spopada lahko vodi do priznanja subsidiarne zaščite zgolj takrat, ko je izjemoma treba šteti, da spopadi med vladnimi silami in eno ali več oboroženimi skupinami ali dvema ali več oboroženimi skupinami povzročajo resno in individualno grožnjo za življenje ali osebnost prosilca za subsidiarno zaščito v smislu člena 15(c) Direktive, ker samovoljno nasilje v teh spopadih doseže tako visoko stopnjo, da obstajajo resni in utemeljeni razlogi za prepričanje, da se bo civilist, če se vrne v zadevno državo ali, odvisno od primera, zadevno pokrajino, samo zaradi navzočnosti na tem ozemlju soočil z utemeljenim tveganjem, da utrpi navedeno škodo (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Elgafaji, točka 43).
- 31 V zvezi s tem je Sodišče pojasnilo, da čim bolj prosilec morebiti lahko dokaže, da ga grožnje posamično zadevajo zaradi dejavnikov, ki so značilni za njegov položaj, tem nižja stopnja samovoljnega nasilja zadošča, da se mu prizna subsidiarna zaščita (zgoraj navedena sodba Elgafaji, točka 39).
- 32 V zvezi s tem pri presoji prošnje za priznanje subsidiarne zaščite ni treba opraviti posebne presoje intenzivnosti teh spopadov, da bi se ugotovilo – neodvisno od presoje stopnje nasilja, povzročene s temi spopadi – ali je pogoj obstoja oboroženega spopada izpolnjen.
- 33 Poleg tega je iz uvodnih izjav 5, 6 in 24 Direktive razvidno, da morajo minimalni standardi priznanja subsidiarne zaščite omogočati dopolnitev zaščite beguncev, določene v Konvenciji o statusu beguncev, podpisane 28. julija 1951 v Ženevi, tako da se opredeli osebe, ki resnično potrebujejo mednarodno zaščito, in se jim zagotovi ustrezen status.
- 34 Zato ugotovitev obstoja oboroženega spopada, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 92 sklepnih predlogov, ne sme biti pogojena z določeno stopnjo organiziranosti udeleženih oboroženih sil ali z določenim trajanjem spopadov, temveč zadošča, da spopadi med temi oboroženimi silami povzročajo stopnjo nasilja, opredeljeno v točki 30 te sodbe, in torej ustvarjajo resnično potrebo za mednarodno zaščito prosilca, ki se sooča z utemeljenim tveganjem, da utrpi resno in individualno škodo za svoje življenje ali osebnost.
- 35 Zato je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člena 15(c) Direktive razlagati tako, da se obstoj notranjega oboroženega spopada za uporabo te določbe mora priznati, kadar vladne sile neke države napadejo eno ali več oboroženih skupin ali kadar se spopadeta dve ali več oboroženih skupin, pri čemer ni potrebno, da bi bilo ta spopad mogoče opredeliti za oboroženi konflikt, ki ni mednarodni, v smislu mednarodnega humanitarnega prava, niti ni treba intenzivnosti oboroženih spopadov, stopnje organiziranosti udeleženih oboroženih sil ali trajanja spopadov presojati ločeno od stopnje nasilja, ki vlada na zadevnem ozemlju.

Stroški

- ³⁶ Ker je ta postopek za stranke v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopkih pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

Člen 15(c) Direktive Sveta 2004/83/ES z dne 29. aprila 2004 o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca ali osebe, ki iz drugih razlogov potrebuje mednarodno zaščito, in o vsebini te zaščite je treba razlagati tako, da se obstoj notranjega oboroženega spopada za uporabo te določbe mora priznati, kadar vladne sile neke države napadejo eno ali več oboroženih skupin ali kadar se spopadeta dve ali več oboroženih skupin, pri čemer ni potrebno, da bi bilo ta spopad mogoče opredeliti za oboroženi konflikt, ki ni mednaroden, v smislu mednarodnega humanitarnega prava, niti ni treba intenzivnosti oboroženih spopadov, stopnje organiziranosti udeleženih oboroženih sil ali trajanja spopadov presojati ločeno od stopnje nasilja, ki vlada na zadevnem ozemlju.

Podpisi