Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PRIITA PIKAMÄEJA,
predstavljeni 11. februarja 2021 [1]

Zadeva C-901/19

CF,
DN
proti
Bundesrepublik Deutschland

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (višje upravno sodišče zvezne dežele Baden-Württemberg, Nemčija))

„Direktiva 2011/95/EU – Minimalni standardi glede pogojev za priznanje statusa begunca ali statusa subsidiarne zaščite – Oseba, upravičena do subsidiarne zaščite – Člen 2(f) – Utemeljeno tveganje resne škode – Člen 15(c) – Resna in individualna grožnja življenju ali telesni celovitosti civilista zaradi vsesplošnega nasilja v situacijah mednarodnega ali notranjega oboroženega spopada – Ocena stopnje vsesplošnega nasilja“

1. Kako izmeriti stopnjo vsesplošnega nasilja v oboroženem spopadu za presojo prošnje za priznanje subsidiarne zaščite na podlagi člena 15(c) Direktive 2011/95/EU? [2] Ali je pridobitev take zaščite lahko odvisna od predhodnega izpolnjevanja kvantitativnega merila glede minimalnega števila žrtev, ranjenih ali mrtvih, na bojnem območju glede na število lokalnega prebivalstva, ali pa se zanjo *ab initio* zahteva celovita ocena, kvantitativna in kvalitativna, vseh vidikov tega oboroženega spopada?

2. To sta vprašanji, ki se postavljata v tej zadevi, ki Sodišču daje priložnost, da pojasni svojo sodno prakso, oblikovano na podlagi Direktive 2004/83/ES. [3]

[1] Jezik izvirnika: francoščina.

[2] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite (UL 2011, L 337, str. 9).

[3] Direktiva Sveta z dne 29. aprila 2004 o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva ali apatridi, 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).

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

3. Člen 2 Direktive 2011/95, naslovljen „Opredelitve pojmov“, določa:

„V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

(a) ‚mednarodna zaščita‘ pomeni status begunca in status subsidiarne zaščite, kot sta opredeljena v točkah (e) in (g);

(b) ‚upravičenec do mednarodne zaščite‘ pomeni osebo, ki ji je priznan status begunca ali status subsidiarne zaščite, kot sta opredeljena v točkah (e) in (g);

[…]

(f) ‚oseba, upravičena do subsidiarne zaščite‘ pomeni državljana tretje države ali osebo brez državljanstva, ki ne izpolnjuje pogojev za begunca, a je bilo v zvezi z njim/njo izkazano, 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 državo prejšnjega običajnega prebivališča, soočila z utemeljenim tveganjem, da utrpi resno škodo, kot je opredeljena v členu 15, in za katero se člen 17(1) in (2) ne uporablja in ki ne more ali zaradi takega tveganja noče izkoristiti zaščite te države;

[…]“

4. Člen 4 navedene direktive, naslovljen „Obravnavanje dejstev in okoliščin“, določa:

„1. Države članice lahko naložijo prosilcu dolžnost, da čim prej predloži vse potrebne elemente za utemeljitev prošnje za mednarodno zaščito. Dolžnost države članice je, da v sodelovanju s prosilcem obravnava ustrezne elemente prošnje.

[…]

3. Obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito se izvede v vsakem posameznem primeru posebej in vključuje upoštevanje naslednjega:

(a) vsa ustrezna dejstva, ki se nanašajo na izvorno državo v času, ko se sprejme odločitev o prošnji […];

(b) ustrezne izjave in dokumentacijo, ki jih predloži prosilec, vključno z informacijami o tem, ali je bil ali bi lahko bil prosilec podvržen preganjanju oziroma mu je bila ali bi mu lahko bila povzročena resna škoda;

(c) individualni položaj in osebne okoliščine prosilca, vključno z dejavniki, kot so poreklo, spol in starost, za oceno dejstva, ali bi na podlagi prosilčevih osebnih okoliščin dejanja, ki jim je prosilec izpostavljen ali bi jim bil lahko izpostavljen, pomenila preganjanje ali resno škodo;

[…].

4. Dejstvo, da je prosilec že bil podvržen preganjanju ali mu je že bila povzročena resna škoda ali se mu je s takšnim preganjanjem ali škodo neposredno grozilo, je resen znak prosilčevega utemeljenega strahu pred preganjanjem ali utemeljenega tveganja, da utrpi resno škodo, razen če obstajajo tehtni razlogi za prepričanje, da se takšno preganjanje ali resna škoda ne bo ponovila.

[…]“

5. Člen 15 te direktive določa:

„Resna škoda zajema:

(a) smrtno kazen ali usmrtitev ali

(b) mučenje ali nečloveško ali ponižujoče ravnanje ali kazen prosilca v izvorni državi ali

(c) resno in individualno grožnjo življenju ali telesni celovitosti civilista zaradi vsesplošnega nasilja v situacijah mednarodnega ali notranjega oboroženega spopada.“

B. Nemško pravo

6. Direktiva 2011/95 je bila v nemško pravo prenesena z Asylgesetz (zakon o azilu) (BGBl. I. str. 1798; v nadaljevanju: AsylG).

7. Člen 4(1) in (3) AsylG, s katerim sta prenesena člena 2 in 15 Direktive 2011/95, določa pogoje za priznanje subsidiarne zaščite. Ta člen določa:

„(1) Tujec je upravičen do subsidiarne zaščite, če je bilo v zvezi z njim izkazano, da obstajajo resni in utemeljeni razlogi za prepričanje, da mu v izvorni državi grozi resna škoda. Resna škoda zajema:

1. smrtno kazen ali usmrtitev,

2. mučenje ali nečloveško ali ponižujoče ravnanje ali kazen ali

3. resno in individualno grožnjo življenju ali telesni celovitosti osebe zaradi vsesplošnega nasilja v situacijah mednarodnega ali notranjega oboroženega spopada.

[…]“

II. Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

8. Iz predložitvenega sklepa izhaja, da sta tožeči stranki v sporu o glavni stvari afganistanska civilista iz province Nangarhar (Afganistan), katerih prošnji za azil, vloženi v Nemčiji, je Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (zvezni urad za migracije in begunce, Nemčija) zavrnil. Tožeči stranki s tožbama, ki sta ju vložili pri upravnih sodiščih v Karlsruheju in Freiburgu, nista uspeli. Tožeči stranki sta v pritožbenem postopku pred Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (višje upravno sodišče zvezne dežele Baden-Württemberg, Nemčija) zahtevali priznanje subsidiarne zaščite na podlagi člena 4 AsylG, če ne bi pridobili statusa begunca.

9. V teh okoliščinah želi to sodišče dodatno razjasnitev meril, ki se v pravu Unije uporabljajo za priznanje subsidiarne zaščite v primeru vsesplošnega nasilja nad civilnim prebivalstvom zaradi spopadov iz člena 15(c) v povezavi s členom 2(f) Direktive 2011/95. Sodišče naj se glede tega namreč še ne bi izreklo, sodna praksa drugih sodišč na tem področju pa naj ne bi bila enotna. Medtem ko se v nekaterih primerih opravi celovita presoja na podlagi vseh okoliščin posameznega primera, se pri drugih pristopih upošteva predvsem analiza na podlagi števila civilnih žrtev.

10. Predložitveno sodišče zlasti poudarja, da se glede nujnega pogoja za obstoj resne in individualne grožnje pri osebah, ki zaradi elementov, značilnih za njihov osebni položaj, niso posamično prizadete, sodna praksa Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija) v zvezi s členom 4(1), prvi in drugi stavek, točka 3, AsylG, s katerim je prenesen člen 15(c) Direktive 2011/95, v povezavi s členom 2(f) te direktive pomembno razlikuje od sodne prakse drugih sodišč in zlasti Evropskega sodišča za človekove pravice, ki temelji na celoviti presoji specifičnih okoliščin vsakega posameznega primera.

11. Po mnenju Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) se za ugotovitev resne in individualne grožnje (pri osebah, ki niso posamično prizadete zaradi svojega osebnega položaja) nujno zahteva kvantitativna ocena „tveganja smrti ali poškodbe“, ki je izraženo z razmerjem med številom žrtev na zadevnem območju in skupnim številom prebivalcev na tem območju, pri čemer mora dobljeni rezultat obvezno doseči določeno minimalno raven. Čeprav Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) še ni določilo te minimalne ravni, pa naj bi presodilo, da verjetnost, da bo oseba ubita ali ranjena, ki znaša približno 0,12 % ali 1 na 800 na leto, ni zadostna, saj je precej nižja od potrebnega minimalnega števila žrtev. V skladu s to sodno prakso ni potrebna nobena dodatna ocena intenzivnosti tveganja, če ta prag verjetnosti ni presežen, in niti celovita presoja posebnih okoliščin primera ne more voditi do ugotovitve obstoja resne in individualne grožnje.

12. Tako bi bilo treba po mnenju predložitvenega sodišča, če bi se izkazalo, da je za obstoj resne in individualne grožnje odločilno število civilnih žrtev, prošnji tožečih strank za subsidiarno zaščito zavrniti. Vendar naj bi bila na podlagi celovite presoje tudi drugih okoliščin, ki povzročajo tveganje, stopnja nasilja, ki vlada v provinci Nangarhar, tako visoka, da bi bili tožeči stranki, ki nimata dostopa do notranje zaščite, že zaradi navzočnosti na zadevnem ozemlju resno ogroženi.

13. V zvezi s tem predložitveno sodišče poudarja, da je sicer Sodišče v sodbi z dne 17. februarja 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94; v nadaljevanju: sodba Elgafaji), že presodilo, da se lahko resna in individualna grožnja zaradi vsesplošnega nasilja v situacijah oboroženega spopada v smislu člena 15 Direktive 2011/95, če zadevna oseba zaradi elementov, ki so značilni za njen osebni položaj, ni posamično prizadeta, izjemoma šteje za dokazano, kadar vsesplošno nasilje, ki je značilno za spopad, doseže tako visoko stopnjo, da obstajajo utemeljeni razlogi za prepričanje, da bo ta oseba že zaradi navzočnosti na zadevnem ozemlju izpostavljena utemeljenemu tveganju, da utrpi tako škodo. Vendar pa naj se Sodišče ne bi izreklo o merilih za ugotovitev zahtevane stopnje nasilja.

14. V teh okoliščinah je Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (višje upravno sodišče zvezne dežele Baden-Württemberg) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali člen 15(c) in člen 2(f) Direktive [2011/95] nasprotujeta razlagi in uporabi nacionalne določbe, v skladu s katero lahko resna in individualna grožnja življenju ali telesni celovitosti civilista zaradi vsesplošnega nasilja v situacijah oboroženega spopada (v smislu, da bi za civilista že zaradi navzočnosti na zadevnem območju obstajalo utemeljeno tveganje, da bo izpostavljen taki grožnji) v primerih, v katerih ta oseba zaradi elementov, ki so značilni za njen osebni položaj, ni posamično prizadeta, obstaja samo, če je bilo že ugotovljeno minimalno število civilnih žrtev (mrtvih in ranjenih)?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen: ali je treba presojo, ali bo nastopila taka grožnja, opraviti ob celovitem upoštevanju vseh okoliščin posameznega primera? Če je odgovor nikalen: katere druge zahteve za to presojo so določene v pravu Unije?“

III. Postopek pred Sodiščem

15. Nemška, francoska in nizozemska vlada ter Evropska komisija so podale pisna in ustna stališča na obravnavi 19. novembra 2020, na kateri sta ustna stališča podali tudi tožeči stranki v postopku v glavni stvari.

IV. Analiza

A. Uvodne ugotovitve

16. Predložitveno sodišče prosi Sodišče za razlago člena 15(c) Direktive 2011/95, s katero je bila z učinkom od 21. decembra 2013 razveljavljena in nadomeščena Direktiva 2004/83. Ni sporno, da s to spremembo pravila ni bila v ničemer spremenjena pravna ureditev glede priznanja subsidiarne zaščite, niti oštevilčenje upoštevnih določb. Tako je besedilo člena 15(c) Direktive 2011/95 popolnoma identično besedilu člena 15(c) Direktive 2004/83.

17. V zvezi s tem je zanimivo poudariti, da je bil ta člen 15 Direktive 2004/83 ena od treh določb, navedenih v členu 37 te direktive, v skladu s katerim je morala Komisija o uporabi tega akta poročati Evropskemu parlamentu in Svetu ter predlagati vse potrebne spremembe.[4] V tem okviru je Komisija v sporočilu z dne 17. junija 2008 z naslovom „Načrt politike azila: Celostni pristop k zaščiti v EU“[5] navedla, da „je morda treba med drugim dodatno pojasniti pogoje za upravičenost do subsidiarne zaščite, saj so v skladu z besedilom obstoječih ustreznih določb možna znatna razhajanja glede razlage in uporabe koncepta v državah članicah“.

18. Kljub tej ugotovitvi in ponovni prošnji subjektom, s katerimi se je posvetovalo, za razjasnitev člena 15(c) Direktive 2004/83, je bilo v predlogu direktive z dne 21. oktobra 2009 Evropskega parlamenta in Sveta o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani

[4] Štelo se je, da je s tem členom 37 Direktive 2004/83 zakonodajalec Unije upošteval morebitne težave pri razlagi člena 15 te direktive, ki je imel dvoumno besedilo in je bil rezultat kompromisa med državami članicami (J. Périlleux, „L'interprétation de la notion de ‚conflit armé interne' et de ‚violence aveugle' de la protection subsidiaire: le droit international humanitaire est-il une référence obligatoire?“, Revue belge de droit international 2009/1, Éditions BRUYLANT, str. od 113 do 143).

[5] COM(2008) 360 final.

tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status upravičencev do mednarodne zaščite, in o vsebini te zaščite [6] nazadnje navedeno, da te določbe ni smiselno spreminjati glede na rešitev, ki jo je Sodišče uporabilo v sodbi Elgafaji. Zakonodajalec Unije je leta 2011 sledil temu predlogu in se zato odločil za normativni *status quo*, ker naj bi se s sodno prakso zagotovila potrebna pojasnila, za katera pa predložitveno sodišče glede na predlog za sprejetje predhodne odločbe meni, da očitno niso zadostna. Sicer pa živahnost razprav na obravnavi dokazuje, da navedeno sodišče ni edino, ki se sprašuje o pomenu sodbe Elgafaji.

B. Obseg vprašanj za predhodno odločanje

19. Na obravnavi so na pobudo nizozemske vlade v zvezi z odgovorom na drugo vprašanje za predhodno odločanje dejansko potekale pomembne razprave o točnem pomenu določene točke sodbe Elgafaji. Poudariti je treba, da je v tej sodbi Sodišče želelo določiti področje uporabe člena 15(c) Direktive 2011/95, v katerem je opredeljena ena od treh vrst resne škode, na podlagi katere se osebi, ki jo utrpi, prizna subsidiarna zaščita.

20. Sodišče je navedlo tudi, da primer iz člena 15(c) Direktive 2011/95, ki zajema „resno in individualno grožnjo za življenje ali osebnost“ prosilca, „zajema tveganje nastanka bolj splošne škode“ kot primera iz točk (a) in (b) istega člena. V tem smislu je v členu 15(c) Direktive 2011/95 širše opredeljena „‚grožnj[a] za življenje ali osebnost civilista‘ kot pa določeno nasilje“. Ta grožnja je neločljiv del splošnih razmer oboroženega notranjega ali mednarodnega spopada, ki ustvarjajo nasilje, opredeljeno kot „samovoljno“, to pa je izraz, ki pomeni, da lahko vpliva na osebe „ne glede na njihove osebne okoliščine“. [7] Iz tega izhaja, da pogoj za opredelitev resne in individualne grožnje ni, da prosilec za subsidiarno zaščito predloži dokaz, da ga posamično zadeva zaradi elementov, ki so značilni za njegove osebne okoliščine.

21. Kljub temu zgolj objektivna ugotovitev tveganja, vezanega na splošne razmere, načeloma ne zadostuje za ugotovitev, da so izpolnjeni pogoji, določeni v členu 15(c) Direktive 2011/95. Po mnenju Sodišča je lahko obstoj grožnje, na katero se nanaša to besedilo, izjemoma dokazan, „kadar samovoljno nasilje, ki je značilno za potekajoč oboroženi spopad, […] doseže tako visoko stopnjo, da obstajajo utemeljeni razlogi za prepričanje, da se bo civilist, če se vrne v zadevno državo ali, odvisno od primera, v zadevno pokrajino, samo zaradi navzočnosti na tem ozemlju soočil z utemeljenim tveganjem, da utrpi navedeno škodo“. [8]

22. Iz sodne prakse Sodišča tako izhaja, da uporaba člena 15(c) Direktive 2011/95 ne zajema preučitve osebnega položaja tožeče stranke, vsaj ne na začetku. Glede na potrebo po sistematični razlagi v primerjavi z drugima dvema položajema iz člena 15(a) in (b) Direktive 2011/95 je Sodišče v točki 39 sodbe Elgafaji namreč dodalo, da „čim bolj je prosilec morebiti sposoben dokazati, da ga grožnje posamično zadevajo zaradi elementov, ki so značilni za njegov položaj, tem nižja stopnja samovoljnega nasilja bo zadoščala, da se osebi prizna pravica do subsidiarne zaščite“.

23. Nizozemska vlada je tako v pisnih stališčih kot na obravnavi trdila, da zgoraj navedeni točki nasprotuje izrek te sodbe, v skladu s katerim pogoj za uporabo člena 15(c) Direktive 2011/95 ni, da prosilec predloži dokaz, da ga posamično zadeva zaradi elementov, ki so značilni za njegove osebne okoliščine. Ne da bi se tej določbi odvzel njen polni učinek, naj bi se ta lahko nanašala samo na presojo tveganja škode, ki temelji zgolj na upoštevanju dejanskih, objektivnih in splošnih

6 COM(2009) 551 final.

7 Sodba Elgafaji (točki 33 in 34).

8 Sodba Elgafaji (točka 43).

okoliščin brez upoštevanja osebnih elementov prosilca za zaščito. Komisija to analizo izpodbija, saj meni, da točka 39 sodbe Elgafaji izraža koncept „drsne“ ali „degresivne“ lestvice,[9] ki bi poleg zgoraj opisanih okoliščin lahko vključeval individualne elemente, povezane z zadevno osebo.

24. Po mojem mnenju je besedilo točke 39 sodbe Elgafaji samo po sebi jasno, njegov pomen, kot ga navaja Komisija, pa je potrjen v naslednji točki.[10] V tej točki 40 namreč Sodišče navaja možnost, da se pri obravnavi prošnje za subsidiarno zaščito v zvezi s prosilcem upošteva obstoj preteklega preganjanja, resne škode ali neposrednih groženj v tem smislu. Meni, da je ta pretekla škoda resen znak utemeljenega tveganja resne škode, ki je naveden v členu 4(4) Direktive 2011/95 in „na podlagi katerega za priznanje pravice do subsidiarne zaščite zadošča nižja stopnja samovoljnega nasilja“. Zdi se torej, da je treba člen 15(c) Direktive 2011/95 razumeti v povezavi s členom 4 navedene direktive, kot bom pojasnil v nadaljevanju, in da se lahko osebni elementi po potrebi upoštevajo pri presoji obstoja resne in individualne grožnje v smislu prve določbe.

25. Vsekakor menim, da ta razprava ni upoštevna v okviru odgovora, ki ga je treba dati predložitvenemu sodišču, da bi bil ta koristen za rešitev spora o glavni stvari. Spomniti je treba, da je predložitveno sodišče – potem ko je navedlo, da subsidiarne zaščite tožečima strankama ni mogoče priznati na podlagi nacionalnih določb, s katerimi je prenesen člen 15(a) in (b) Direktive 2011/95 – najprej pojasnilo, da zainteresirani stranki nista niti posamično prizadeti *zaradi svojih osebnih okoliščin* zaradi vsesplošnega nasilja, ki vlada v provinci, v smislu sodbe Elgafaji, pri čemer se je izrecno sklicevalo na točko 39 te sodbe.[11]

26. Dalje navaja svoje prepričanje, ki temelji na celoviti presoji varnostnih razmer v Afganistanu in torej na elementih, ki se ne nanašajo osebno na tožeči stranki, da bi bili tožeči stranki ob vrnitvi v provinco Nangarhar izpostavljeni utemeljenemu tveganju, da bosta zaradi vsesplošnega nasilja, ki je posledica spopadov, *že zaradi svoje navzočnosti* izpostavljeni resni in individualni grožnji,[12] s čimer se uvrščata v primer, opredeljen v točki 35 sodbe Elgafaji. Obseg vprašanj za predhodno odločanje je tako omejen na določitev meril za oceno stopnje vsesplošnega nasilja v oboroženem spopadu, ki ni povezano z osebnimi okoliščinami. V tem okviru odgovor, ki se pričakuje od Sodišča v zvezi s členom 15(c) Direktive 2011/95, po mojem mnenju ne vključuje nobene razprave o pomenu točke 39 sodbe Elgafaji.[13]

27. Nazadnje je treba poudariti, da iz predloga za sprejetje predhodne odločbe izhaja, da predložitveno sodišče dvomi o razlagi člena 15(c) Direktive 2011/95 in želi ravno dodatna pojasnila o merilih, ki se v pravu Unije uporabljajo glede pogojev za priznanje subsidiarne zaščite v primeru vsesplošnega nasilja nad civilnim prebivalstvom zaradi oboroženih spopadov. Meni, da na ti vprašanji ni mogoče jasno odgovoriti na podlagi dosedanje sodne prakse Sodišča, saj se to

[9] Ta pristop je uporabil tudi Evropski azilni podporni urad (EASO) v poročilih iz januarja 2015 z naslovom „Article 15, point c), de la directive qualification aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile (2011/95/EU) – Analyse judiciaire“ (str. 26 in 27) ter iz aprila 2018 z naslovom „Conditions à remplir pour bénéficier de la protection internationale“ (str. 31). Ta koncept drsne ali degresivne lestvice se kaže tako: ali gre za ozemlja, na katerih vsesplošno nasilje doseže tako visoko stopnjo, da obstajajo utemeljeni razlogi za prepričanje, da bi bil civilist, če bi se vrnil v zadevno državo ali, odvisno od primera, v zadevno pokrajino, *že zaradi navzočnosti* na tem ozemlju izpostavljen utemeljenemu tveganju, da utrpi resno škodo, navedeno v členu 15(c) Direktive 2011/95; ali pa gre za ozemlja, na katerih se izvaja samovoljno nasilje, ne da bi to doseglo tako visoko stopnjo in glede katerega bi bilo treba predstaviti *dodatne individualne elemente*. To razlikovanje je med drugim v Franciji uporabilo Cour nationale du droit d'asile (CNDA) (nacionalno sodišče za azil, Francija) (glej sklep CNDA v veliki sestavi z dne 19. novembra 2020, M. N., št. 19009476, točka 10).

[10] Sodišče je sicer nedvoumno ponovilo svoje stališče v sodbi z dne 30. januarja 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, točka 31).

[11] Glej točko 13 predložitvenega sklepa.

[12] Glej točke od 14 do 20 predložitvenega sklepa.

[13] Vprašanji predložitvenega sodišča se nanašata na področje uporabe člena 15(c) Direktive 2011/95, s čimer se nizozemska vlada v celoti strinja in celo meni, da je edino mogoče.

v sodbi Elgafaji ni izreklo o navedenih merilih. Vprašanji za predhodno odločanje, katerih povezava bi lahko zaradi dvoumnega oblikovanja drugega vprašanja povzročala težave, je treba razumeti ob upoštevanju teh pojasnil.

28. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 15(c) Direktive 2011/95 v povezavi s členom 2(f) te direktive razlagati tako, da nasprotuje razlagi nacionalne prakse, v skladu s katero se za ugotovitev obstoja resne in individualne grožnje življenju ali telesni celovitosti civilista zaradi vsesplošnega nasilja v situacijah oboroženega spopada v smislu te določbe v primeru, v katerem ta oseba zaradi elementov, ki so značilni za njen osebni položaj, ni posamično prizadeta, predpostavlja, da je razmerje med številom žrtev, mrtvih in ranjenih, na zadevnem območju in skupnim številom prebivalcev na tem območju doseglo določen prag. [14]

29. V primeru pritrdilnega odgovora na to prvo vprašanje in s tem povezane potrebe po celoviti presoji različnih elementov, značilnih za zadevni položaj, predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje Sodišče, kakšne okoliščine je mogoče šteti za upoštevne za opredelitev grožnje, omenjene zgoraj.

C. Prvo vprašanje za predhodno odločanje

30. Iz člena 18 Direktive 2011/95 v povezavi z opredelitvijo pojmov „oseba, upravičena do subsidiarne zaščite“, iz člena 2(f) te direktive in „status subsidiarne zaščite“ iz člena 2(g) navedene direktive izhaja, da je treba status subsidiarne zaščite iz te direktive načeloma priznati državljanu tretje države ali osebi brez državljanstva, za katero obstaja utemeljeno tveganje, da bo v primeru vrnitve v izvorno državo ali v državo običajnega prebivališča utrpela resno škodo v smislu člena 15 navedene direktive. [15] Med tremi vrstami resne škode, opredeljene v členu 15 Direktive 2011/95, je v točki (c) navedena resna in individualna grožnja življenju ali telesni celovitosti civilista zaradi vsesplošnega nasilja v situacijah mednarodnega ali notranjega oboroženega spopada.

31. V skladu z ustaljeno sodno prakso pri razlagi določbe prava Unije ni treba upoštevati le njeno besedilo, ampak tudi sobesedilo in cilje, ki jih uresničuje ureditev, katere del je. [16] Člen 15(c) Direktive 2011/95 v povezavi s členom 2(f) te direktive je torej treba razlagati jezikovno, sistematično in teleološko, pri tem pa upoštevati dognanja iz sodne prakse, upoštevna za rešitev spora o glavni stvari. Zdi se mi, da bi morala ta analiza pripeljati do ugotovitve, v skladu s katero za priznanje subsidiarne zaščite ni potrebna ugotovitev, da je bil dosežen določen minimalni prag števila žrtev, kar potrjujejo pregled sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice v zvezi s členom 3 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane v Rimu 4. novembra 1950 (v nadaljevanju: EKČP), in priporočila EASO.

[14] Na obravnavi je zastopnik nemške vlade v bistvu navedel, da predložitveno sodišče ni pravilno razumelo sodne prakse Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče), na katero se sklicuje v svojem sklepu, in opozoril na odločbo tega sodišča z dne 20. maja 2020, v kateri so pojasnila, ki nasprotujejo pristopu s sistematično uporabo predhodnega kvantitativnega merila kot dejavnika za izključitev iz subsidiarne zaščite. V zvezi s tem je treba opozoriti, da je Sodišče pristojno zgolj za odločitev o razlagi ali veljavnosti prava Unije glede na dejansko in pravno stanje, kot ga je opisalo predložitveno sodišče, da bi temu sodišču dalo koristne napotke za razrešitev spora, ki mu je predložen (sodba z dne 28. julija 2016, Kratzer, C-423/15, EU:C:2016:604, točka 27), pri čemer je za presojo dejstev in nacionalnega prava pristojno nacionalno sodišče (sodba z dne 19. septembra 2019, Lovasné Tóth, C-34/18, EU:C:2019:764, točka 42). Poleg tega ni nobenega dvoma glede nadaljnjega obstoja spora o glavni stvari, v okviru katerega mora predložitveno sodišče izdati odločbo, v kateri bo mogoče upoštevati sodbo Sodišča, izdano v postopku predhodnega odločanja.

[15] Sodba z dne 23. maja 2019, Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, točka 36).

[16] Sodba z dne 10. septembra 2014, Ben Alaya (C-491/13, EU:C:2014:2187, točka 22 in navedena sodna praksa).

1. Jezikovna razlaga

32. Zdi se mi primerno poudariti, da se zadevne določbe Direktive 2011/95 nanašajo na obstoj „utemeljenega tveganja“, da bo prosilec za mednarodno zaščito utrpel resno škodo, ki je opredeljena kot resna in individualna grožnja za „življenje ali telesno celovitost“ civilista. Pojem „utemeljeno tveganje“ se nanaša na dokazni standard, ki se uporabi ob dejanski oceni tveganja in ustreza merilu verjetnosti, ki ga ni mogoče omejiti na preprosto možnost. Popis števila civilnih žrtev na zadevnem ozemlju se v tem smislu zdi element, ki ni domneven, ampak je, nasprotno, resničen in zato lahko opredeljuje zahtevano tveganje. V zvezi z grožnjo za „življenje ali telesno celovitost“ civilista je mogoče sklepati, da število mrtvih civilistov ni edini pomembni kazalnik, saj lahko ta izraz zajema še druge posege v telesno celovitost in celo psihološko škodo.[17]

33. Čeprav so ti preudarki resnično zanimivi, se zdi, da jezikovna razlaga člena 15(c) Direktive 2011/95 v povezavi s členom 2(f) te direktive ne more dati zadostnega in nedvoumnega odgovora na vprašanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče.

2. Sistematična razlaga

34. V skladu z ustaljeno sodno prakso mora vsaka odločitev o priznanju statusa begunca ali statusa subsidiarne zaščite temeljiti na posamičnem obravnavanju, katerega namen je ugotoviti, ali so ob upoštevanju osebnih okoliščin prosilca izpolnjeni pogoji za priznanje takega statusa. Tako iz postopka za dodelitev enotnega statusa azila ali subsidiarne zaščite, ki ga je določil zakonodajalec Unije, izhaja, da je namen obravnavanja prošenj za mednarodno zaščito, ki se zahteva s členom 4 Direktive 2011/95, ugotoviti, ali se prosilec – ali, odvisno od primera, oseba, v imenu katere ta vloži prošnjo – utemeljeno boji, da bo osebno preganjan, oziroma ali obstaja utemeljeno tveganje, da bo osebno utrpel resno škodo.[18]

35. V členu 4(3) Direktive 2011/95 so našteti elementi, ki jih morajo pristojni organi upoštevati pri posamičnem obravnavanju prošnje za mednarodno zaščito, med katerimi so „*vsa ustrezna dejstva, ki se nanašajo na izvorno državo*“.[19] Sodišče se je v sodbi Elgafaji oprlo ravno na to besedilo, ko je navedlo, da se lahko ob posamičnem obravnavanju prošnje za subsidiarno zaščito „*zlasti*“ upoštevata geografski obseg razmer vsesplošnega nasilja in dejanski kraj morebitne vrnitve prosilca v zadevno državo, kot je razvidno iz člena 8(1) te direktive.

36. V zvezi s tem je treba poudariti, da če zaščita ni mogoča na območju prebivališča v izvorni državi prosilca, mora pristojni nacionalni organ na podlagi člena 8(1) Direktive 2011/95 preučiti, ali je v tej državi neki drug, varen del. Pristojni nacionalni organ se lahko odloči, da prosilec ne potrebuje mednarodne zaščite, če je v njegovi izvorni državi del ozemlja, kjer ni razlogov za utemeljen strah pred preganjanjem ali utemeljeno tveganje, da utrpi resno škodo, ali ima dostop do zaščite pred preganjanjem ali resno škodo. V okviru te presoje člen 8(d) navedene direktive določa, da države članice v trenutku odločanja o prošnji v skladu s členom 4 „*upoštevajo splošne okoliščine, ki prevladujejo v tem delu države*“, in osebne okoliščine prosilca.

[17] Ta zadnja trditev ni potrjena v vseh jezikovnih različicah člena 15(c) Direktive 2011/95. Tako je v španski različici navedeno: „las amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física de un civil […]“.

[18] Sodba z dne 4. oktobra 2018, Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, točki 48 in 49).

[19] Glej v tem smislu sodbo z dne 25. januarja 2018, F (C-473/16, EU:C:2018:36, točka 33).

37. Po mojem mnenju se z razlago člena 4 v povezavi s členom 8 in členom 15(c) Direktive 2011/95 tako potrjuje rešitev nujnega celovitega pristopa k zadevnim konfliktnim razmeram, z upoštevanjem več dejavnikov, ki imajo enako težo, kar je rešitev, ki jo je Sodišče, tako se mi zdi, potrdilo, ne da bi se izrecno sklicevalo na prvi dve določbi, v sodbi z dne 30. januarja 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39).

38. Sodišče je po tem, ko je določilo pomen in obseg pojma „oboroženi spopad“ iz člena 15(c) Direktive 2004/83/ES, navedlo, da lahko obstoj oboroženega spopada vodi do priznanja subsidiarne zaščite zgolj takrat, ko vsesplošno nasilje v teh spopadih doseže stopnjo, ki se zahteva v sodbi Elgafaji. Poleg tega je menilo, da za dokaz obstoja oboroženega spopada ni treba opraviti posebne presoje intenzivnosti teh spopadov, neodvisno od presoje stopnje nasilja, povzročenega s temi spopadi. Sodišče je za ponazoritev in natančnejšo razlago svojega pristopa naštelo več konkretnih elementov, ki so koristni pri merjenju stopnje nasilja, ki vlada na zadevnem ozemlju, in v zvezi s katerimi zavrača kakršno koli potrebo po samostojni analizi, da bi se dokazal obstoj spopada, in sicer intenzivnost oboroženih spopadov, stopnjo organiziranosti udeleženih oboroženih sil ali določeno trajanje spopadov. Posredni in implicitni nauk sodbe Diakité je, da se ocena stopnje intenzivnosti vsesplošnega nasilja ne more omejiti na eno samo in predhodno kvantitativno merilo števila žrtev glede na število prebivalcev na zadevnem ozemlju. [20]

3. Teleološka razlaga

39. Na prvem mestu je iz uvodne izjave 12 Direktive 2011/95 razvidno, da je eden od njenih glavnih ciljev zagotoviti, da države članice uporabljajo skupna merila za ugotavljanje, katere osebe resnično potrebujejo mednarodno zaščito. [21]

40. Glede na ta cilj se zdi bistveno, da se zagotovi enotna razlaga člena 15(c) Direktive 2011/95 v vseh državah članicah. Natančneje, kot je navedeno v uvodni izjavi 13 te direktive, „[p]ribliževanje pravil o priznavanju in vsebini statusa begunca in statusa subsidiarne zaščite bi moralo pripomoči k omejevanju sekundarnega gibanja prosilcev za mednarodno zaščito med državami članicami v primerih, ko takšno gibanje povzročajo le razlike med pravnimi okviri“. Dejstvo, da je pogoj za priznanje subsidiarne zaščite predhodno dosežen prag minimalnega števila žrtev, ki ga enostransko in po prosti presoji določijo pristojni nacionalni organi, bi lahko bilo v nasprotju s tem ciljem.

41. Kot pravilno poudarja francoska vlada, bi to lahko prosilce za mednarodno zaščito namreč spodbudilo k temu, da zapustijo prvo državo, v katero so prispeli, in gredo v druge države članice, kjer se ne uporablja tak minimalni prag ali kjer je prag zahtev nižji, kar bi povzročilo sekundarno gibanje, ki se želi z Direktivo 2011/95 preprečiti s približevanjem pravil o priznavanju in vsebini statusa subsidiarne zaščite. Tak rezultat, ki je posledica razlike med pravnimi okviri držav članic, se mi zdi v popolnem nasprotju s ciljem, ki je določen v zgoraj navedeni uvodni izjavi 13, in bi v veliki meri odvzel polni učinek zadevnim določbam Direktive 2011/95.

42. Na drugem mestu je iz uvodnih izjav 5, 6 in 24 Direktive 2011/95 razvidno, da morajo minimalni standardi priznanja subsidiarne zaščite omogočati dopolnitev zaščite beguncev, določene v Konvenciji o statusu beguncev, podpisani 28. julija 1951 v Ženevi, tako da so opredeljene osebe, ki resnično potrebujejo mednarodno zaščito, in se jim zagotovi ustrezen

[20] Sodba z dne 30. januarja 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, točke 30, 32 in 35).

[21] Sodba z dne 23. maja 2019, Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, točka 35).

status.[22] Člen 15(c) Direktive 2011/95 in s tem tudi področje uporabe mehanizma subsidiarne zaščite je torej treba razlagati glede na izrecni cilj navedene direktive, ki je zagotoviti mednarodno zaščito osebam, ki jo resnično potrebujejo.

43. Zdi se mi, da razlaga člena 15(c) Direktive 2011/95, omejena na uporabo kvantitativnega merila nujne predhodne ugotovitve, da je bil dosežen prag števila žrtev, v tem smislu povzroča resne težave. Naj opomnim, da je nemška vlada – ob tem, da je v pisnih stališčih omenila objektivno, primerno in preverljivo merilo – navedla odlomek iz odločbe Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče), v katerem so razkrite te težave in v skladu s katerim je treba „kvantitativno vsaj *približno* določiti po eni strani skupno število civilistov, ki živijo v zadevni regiji, in po drugi strani dejanja vsesplošnega nasilja, ki so jih strani, udeležene v spopadu, storile zoper življenje ali telesno celovitost civilistov v tej regiji“.

44. V tem odlomku je poudarjena dvojna statistična problematika: zbiranje zanesljivih in natančnih podatkov o številu civilnih žrtev in številu oseb v državi ali na zadevnem ozemlju, ki se soočajo z nasilnimi spopadi, katerih neizbežna posledica je razseljevanje paničnega prebivalstva. V takšnem položaju se postavlja vprašanje obstoja objektivnih in neodvisnih virov informacij, ki so kar najbližje spopadom, da lahko zanesljivo beležijo zadevne podatke.[23] Pridobivanje objektivnih, zanesljivih in ustrezno posodobljenih podatkov o lokalnih okoliščinah oboroženega spopada, poleg podatkov v zvezi s številom žrtev in prebivalstva na tem območju, se bo seveda prav tako izkazalo za težavno. Vendar po mojem mnenju ni mogoče zanikati, da to, da je priznanje subsidiarne zaščite odvisno od predhodne izpolnitve enega samega kvantitativnega merila, katerega zanesljivost je prav tako negotova, ni najprimernejši način za opredelitev oseb, ki resnično potrebujejo mednarodno zaščito.

45. Nazadnje je pomembno poudariti, da metoda, opisana v predložitvenem sklepu, sestoji iz opredelitve razmerja, in sicer razmerja med številom žrtev na zadevnem območju in skupnim številom prebivalcev na tem območju. Ali se bo to razmerje štelo za zadostno ali ne, bo odvisno od tega, ali je višje ali nižje od praga, ki ga enostransko in po svoji presoji določi pristojni nacionalni organ, ne da bi bil ta prag sploh omenjen, kar je po mojem mnenju daleč od merila, ki naj bi bilo objektivno.[24] To metodo je treba razlikovati od tiste, katere edini cilj je beleženje skupnega števila žrtev, ki je – če je dovolj zanesljivo – eden od objektivnih kazalnikov stopnje vsesplošnega nasilja v oboroženem spopadu.

46. Na tretjem mestu je treba poudariti, da je v skladu s členom 2(f) Direktive 2011/95 sistem subsidiarne zaščite namenjen varstvu posameznika pred utemeljenim tveganjem resne škode v primeru vrnitve v njegovo državo izvora, kar pomeni, da obstajajo utemeljeni razlogi za prepričanje, da bi bila zadevna oseba, če bi se vrnila v to državo, soočena s takšnim tveganjem.[25] Zdi se torej, da analiza, ki jo mora izvesti pristojni nacionalni organ, vključuje presojo hipotetičnega prihodnjega položaja, kar nujno vključuje določeno predvidevanje.

[22] Sodba z dne 30. januarja 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, točka 33).

[23] V zvezi s tem člen 8(2) Direktive 2011/95 določa, da države članice zagotovijo, da se iz ustreznih virov, kot sta Visoki komisar Združenih narodov za begunce in EASO, pridobijo natančne in najnovejše informacije.

[24] Predložitveni sklep se sklicuje na odločbo Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) z dne 17. novembra 2011, v kateri je to sodišče menilo, da je verjetnost smrti ali poškodbe, ki znaša približno 0,12 % ali približno 1 na 800 na leto, veliko nižja od minimalne zahtevane ravni oziroma pomeni samo nevarnost za škodo, ki je tako oddaljena od upoštevnega praga verjetnosti, da neupoštevanje drugih okoliščin ne more vplivati na končni rezultat. Ni sporno, da upoštevni prag verjetnosti ni določen, s tem pa tudi ne razlogi, ki so pripeljali do sprejetja takega praga. Torej se je treba upravičeno vprašati, zakaj se razmerje 1 na 800 šteje za nezadostno za opredelitev vsesplošnega nasilja, ki je še posebej intenzivno.

[25] Glej po analogiji sodbo z dne 24. aprila 2018, MP (Subsidiarna zaščita za žrtev preteklega mučenja) (C-353/16, EU:C:2018:276, točka 31).

47. Ta analiza, ki je nujno dinamična, se po mojem mnenju ne more omejiti na eno samo kvantitativno oceno števila žrtev glede na zadevno število prebivalcev v zadevnem trenutku, ki je bolj ali manj oddaljen od trenutka, ko mora nacionalni organ ali sodišče odločiti.[26] Presoja potrebe po mednarodni zaščiti mora omogočati vključitev količinsko neopredeljivih vidikov, kot je zadnji razvoj dogodkov v oboroženem spopadu, ki je dovolj pomemben, da pomeni utemeljeno tveganje resne škode za civilno prebivalstvo, tudi če se še ni izrazil s povečanjem števila žrtev.[27]

4. Razlaga Direktive 2011/95 ob upoštevanju varstva temeljnih pravic

48. Kot je razvidno iz uvodne izjave 16 Direktive 2011/95, je treba pri razlagi določb tega akta upoštevati pravice, priznane z Listino Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina),[28] pri čemer se predložitveno sodišče v predlogu za sprejetje predhodne odločbe v zvezi s tem sklicuje na člen 4 Listine.

49. V pojasnilih k Listini, ki so bila v skladu s členom 6(1), tretji pododstavek, PEU in členom 52(7) Listine pripravljena kot vodilo za razlago te listine in jih morajo ustrezno upoštevati tako sodišča Unije kot sodišča držav članic, je glede člena 4 te listine izrecno navedeno, da pravica iz člena 4 ustreza pravici iz člena 3 EKČP, ki ima enako besedilo: „Nihče ne sme biti podvržen mučenju ali nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju ali kaznovanju.“ Na podlagi člena 52(3) Listine ima člen 4 torej enak pomen in področje uporabe kot zadnjenavedeni člen.[29]

50. Vendar je treba spomniti, da je Sodišče v sodbi Elgafaji v odgovoru predložitvenemu sodišču, ki ga je spraševalo glede povezave med zaščito iz člena 15(c) Direktive 2004/83 in zaščito, zagotovljeno s členom 3 EKČP, pojasnilo, da je z navedenim členom 15 uveden primer subsidiarne zaščite, ki ne ustreza prepovedi mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja, ki je zagotovljena s členom 3 EKČP, in ga je zato treba razlagati samostojno, pri čemer je treba spoštovati temeljne pravice, kot so zagotovljene z EKČP.[30]

51. V zvezi s tem je zanimivo ugotoviti, da je Evropsko sodišče za človekove pravice jasno navedlo, da ni „prepričano“, da s členom 3 EKČP ni zagotovljena zaščita, ki je primerljiva s tisto, ki je zagotovljena na podlagi člena 15(c) Direktive 2004/83. Poudarilo je, da je lahko prag, določen v zadnjenavedeni določbi in v členu 3 EKČP, v izrednih okoliščinah dosežen zaradi razmer tako intenzivnega splošnega nasilja, da bi bila vsaka oseba, ki bi bila vrnjena v zadevno regijo, v nevarnosti že zaradi svoje navzočnosti.[31] Glede na to sorodnost analize se zdi, da je mogoče pri odgovoru na vprašanji za predhodno odločanje v tej zadevi izhajati iz sodne prakse Evropskega

[26] Poudariti je treba, da člen 46(3) Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (UL 2013, L 180, str. 60) določa obseg pravice do učinkovitega pravnega sredstva, ki je priznana prosilcu za zaščito, pri čemer morajo države članice, ki jih zavezuje ta direktiva, zagotoviti, da sodišče, pred katerim se izpodbija odločba v zvezi s prošnjo za mednarodno zaščito, izvede „podrobno in *ex nunc* presojo dejstev in pravnih vprašanj, po potrebi vključno s presojo potreb po mednarodni zaščiti“. Pojem „*ex nunc*“ opozarja na obveznost sodišča, da opravi presojo, pri kateri se po potrebi upoštevajo novi elementi, ki so se pojavili po sprejetju odločbe, zoper katero je vloženo pravno sredstvo. Glede pridevnika „podrobno“ ta potrjuje, da mora sodišče obravnavati tako elemente, ki jih je organ, pristojen na področju azila, upošteval ali bi jih lahko upošteval, kot elemente, ki so se pojavili po tem, ko je ta organ sprejel odločbo (sodba z dne 12. decembra 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Združitev družine – Sestra begunca), C-519/18, EU:C:2019:1070, točka 52).

[27] Zamisliti si je mogoče zlasti nedavno prekinitev premirja, ki ji sledi vdor oboroženih sil na zadevno ozemlje, to pa povzroči množično razseljevanje civilnega prebivalstva.

[28] Sodba z dne 1. marca 2016, Alo in Osso (C-443/14 in C-444/14, EU:C:2016:127, točka 29).

[29] Glej v tem smislu sodbo z dne 27. maja 2014, Spasic (C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, točka 54).

[30] Sodba z dne 17. februarja 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, točki 28 in 44).

[31] Sodba ESČP z dne 28. junija 2011, Sufi in Elmi proti Združenemu kraljestvu (CE:ECHR:2011:0628JUD000831907, točka 226).

sodišča za človekove pravice za presojo stopnje splošnega nasilja. Vendar ni sporno, da metoda, ki jo je uporabilo to sodišče, temelji na splošnem razumevanju vseh upoštevnih podatkov, ki se lahko razlikujejo od zadeve do zadeve in niso omejeni na kvantitativni vidik.[32]

52. Iz navedenih ugotovitev izhaja, da je za ugotovitev obstoja resne škode v smislu člena 15(c) Direktive 2011/95 potrebna celovita in navzkrižna analiza vseh upoštevnih dejstev, ki lahko kažejo ali ne na obstoj vsesplošnega nasilja, ki je doseglo tako visoko stopnjo, da za civiliste obstaja utemeljeno tveganje, da bodo utrpeli resno škodo, že zaradi svoje navzočnosti na zadevnem ozemlju. Za priznanje subsidiarne zaščite se ne zahteva izpolnitev predhodnega pogoja glede minimalnega števila žrtev glede na zadevno število prebivalcev.

53. Ta razlaga je podprta s poročiloma EASO,[33] v katerih se sodiščem priporoča, da za oceno stopnje nasilja uporabijo splošen in vključujoč pristop, kvantitativen in kvalitativen, ter da upoštevajo širok razpon upoštevnih spremenljivk, ne da bi se omejila na zgolj kvantitativen pregled števila mrtvih in ranjenih med civilisti.[34] EASO se v zvezi s tem sklicuje na odločbe Evropskega sodišča za človekove pravice in nacionalnih sodišč, pri čemer navaja – in očitno obžaluje – da Sodišče „ne pomaga sodiščem razumeti, kako bi morala ravnati“, kar me pripelje do drugega vprašanja za predhodno odločanje.

D. Drugo vprašanje za predhodno odločanje

54. Kot je bilo navedeno, predložitveno sodišče dvomi o razlagi člena 15(c) Direktive 2011/95 in želi pridobiti več pojasnil o pogojih za uporabo te določbe, pri čemer v zvezi s tem meni, da razlogi iz sodbe Elgafaji niso zadostni. To obžalovanje ali kritika je prisotno tudi v delu doktrine in v analizi EASO, ki meni, da Sodišče „ni podalo nobene usmeritve glede meril za oceno stopnje nasilja v oboroženem spopadu“.[35]

55. Na tem mestu se obravnava še posebej kočljiva problematika razlikovanja med *nalogo razlage* prava Unije, ki jo ima Sodišče v postopku predhodnega odločanja, in *uporabo* tega prava, ki je načeloma v pristojnosti nacionalnih sodišč; to razlikovanje je včasih težko razumljivo, njegovo izvajanje pa vključuje pravilno analizo zadevnega postopka predhodnega odločanja in okvira sodne prakse, v katerega se umešča.

56. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 15(c) Direktive 2011/95, ki vsebuje zelo splošen pravni pojem, pri čemer je treba opozoriti, da je to besedilo rezultat kompromisa med državami članicami, ki so se očitno odločile, da skrb za določitev njegovega natančnega okvira prepustijo sodiščem. V zvezi s tem je Sodišče v sodbi Elgafaji podalo razlago tega pojma, ki jo je glede na besedilo izreka odločbe mogoče šteti za široko. V tem izreku je sicer navedeno: „po presoji pristojnih nacionalnih organov […] ali po presoji sodišč države članice“, kar se nanaša na stopnjo vsesplošnega nasilja, ki je značilno za spopad, pri čemer taka ubeseditev običajno izraža voljo Sodišča, da predložitvenemu sodišču prepusti presojo dejanskih podatkov, od katerih je odvisen izid uporabe te sodbe o razlagi. Ta razlaga je bila dopolnjena, vsaj

[32] Sodba ESČP z dne 28. junija 2011, Sufi in Elmi proti Združenemu kraljestvu (CE:ECHR:2011:0628JUD000831907, točka 241).

[33] Sodba z dne 13. septembra 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, točka 56).

[34] Poročili EASO iz januarja 2015 z naslovom „Article 15, point c), de la directive qualification aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile (2011/95/EU) – Analyse judiciaire“ (glej zlasti str. od 33 do 35) ter iz aprila 2018 z naslovom „Conditions à remplir pour bénéficier de la protection internationale“ (glej zlasti str. 32).

[35] Glej zlasti Boutruche-Zarevac, S., „The Court of Justice of the EU and the Common European Asylum System: Entering the Third Phase of Harmonisation?“ (2009–2010), 12 CYELS 53, 63, ter poročilo EASO iz januarja 2015 z naslovom „Article 15, point c), de la directive qualification aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile (2011/95/EU) – Analyse judiciaire“ (glej zlasti str. od 33 do 35).

implicitno, v sodbi Diakité,[36] v kateri je Sodišče intenzivnost oboroženih spopadov, stopnjo organiziranosti udeleženih oboroženih sil in trajanje spopadov navedlo kot elemente, ki jih je treba upoštevati pri presoji utemeljenega tveganja resne škode v smislu člena 15(c) Direktive 2011/95.

57. Dejstvo ostaja, da ta predlog za sprejetje predhodne odločbe[37] ter pripombe doktrine in EASO razkrivajo, da pojasnila Sodišča očitno niso zadostna ali celo niso bila razvidna, kar lahko pomeni, da zadevne sodbe niso dovolj jasne. Dejansko se mi zdi težko ugotoviti obstoj sodne prakse, ki bi bila dovolj dovršena glede razlage pojma „utemeljeno tveganje“ resne škode na podlagi zgoraj navedene določbe. Ker je s tem pojmom opredeljeno področje uporabe ob priznanju subsidiarne zaščite v pravu Unije, je morda koristna natančnejša razlaga. Sodišče bi z dodatnimi pojasnili o okoliščinah, ki se lahko upoštevajo pri uporabi člena 15(c) Direktive 2011/95, spodbudilo enotno uporabo tega besedila v Uniji in tako izpolnilo cilj opredelitve skupnih meril za države članice, naveden v uvodni izjavi 12 navedene direktive.

58. S tega vidika bi se lahko Sodišče, če bi želelo pojasniti svojo sodno prakso, koristno oprlo na odločbe Evropskega sodišča za človekove pravice, ki je navedlo, da se lahko razmere splošnega nasilja presojajo glede na to, ali strani v spopadu uporabljajo ali ne vojne metode in taktike, zaradi katerih se povečuje tveganje za civilne žrtve ali ki so usmerjene neposredno zoper civiliste, ali strani v spopadu pogosto posegajo po takih metodah ali ne, ali so spopadi lokalni ali razširjeni, koliko je zaradi spopadov mrtvih, ranjenih ali razseljenih civilnih žrtev. Evropsko sodišče za človekove pravice je pojasnilo, da ta merila niso izčrpen seznam, ki ga je treba uporabiti v vseh primerih.[38] Poleg tega, če so ta merila *a priori* sklop upoštevnih indicev, jih je treba upoštevati le, če temeljijo na zanesljivih in posodobljenih podatkih, ki izvirajo iz čim bolj različnih neodvisnih in objektivnih virov.[39]

59. Evropsko sodišče za človekove pravice se je za določitev teh meril sklicevalo neposredno na odločbo britanskega sodišča za azil in priseljevanje.[40] V zvezi s tem nacionalna sodišča združijo različne dejavnike, da ocenijo stopnjo nasilja, ki vlada v zadevni državi ali regiji. V pregledu sodne prakse več držav članic[41] so našteti še število mrtvih in ranjenih civilnih žrtev na zadevnih geografskih območjih, razseljevanje zaradi oboroženega spopada, vojne metode in taktike ter njihove posledice za civiliste, kršitev človekovih pravic, sposobnost države ali organizacij, ki nadzorujejo zadevno ozemlje, da zaščitijo civiliste, in pomoč, ki jo priskrbijo mednarodne organizacije. Velika raznolikost meril, ki jih preučijo nacionalni organi, dokazuje, da metodo celovite presoje vključi večina nacionalnih organov, ko odločajo o prošnji za subsidiarno zaščito, ki ustreza primeru iz člena 15(c) Direktive 2011/95. Ta celostni in dinamični pristop zahteva navzkrižno analizo vseh upoštevnih podatkov, ki jih zberejo nacionalni organi. Drugače

[36] Sodba z dne 30. januarja 2014 (C-285/12, EU:C:2014:39).

[37] Iz predložitvenega sklepa je razvidno, da so v njem izraženi dvomi povezani z razlago v tem smislu, da se predlog za sprejetje predhodne odločbe ne nanaša na opredelitev pravilne uporabe pojma „utemeljenega tveganja“ resne škode v smislu člena 15(c) Direktive 2011/95 z vidika zelo natančnih dejanskih položajev spora o glavni stvari, temveč se z njim prosi za razjasnitev meril, na katerih bi morala temeljiti razlaga tega pojma, in sicer zaradi presplošne prvotne razlage. Opraviti imamo torej s položajem, v katerem se s predlogom za sprejetje predhodne odločbe prosi za razlago razlage, ki jo je Sodišče podalo v sodbi Elgafaji.

[38] Sodba ESČP z dne 28. junija 2011, Sufi in Elmi proti Združenemu kraljestvu (CE:ECHR:2011:0628JUD000831907, točka 241).

[39] Evropsko sodišče za človekove pravice pogosto opozarja na to potrebo. V sodbi z dne 23. avgusta 2016, J. K. in drugi proti Švedski (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612), je tako poudarilo, „da je treba za presojo pomembnosti, ki jo je treba pripisati podatkom o zadevni državi, upoštevati njihov vir, zlasti njegovo neodvisnost, zanesljivost in objektivnost. Upoštevna merila za presojo zanesljivosti teh poročil so avtoriteta in ugled njihovih avtorjev, resnost preiskav, na podlagi katerih so bila pripravljena, doslednost njihovih sklepov in njihova potrditev z drugimi viri.“

[40] Asylum and Immigration Tribunal (sodišče za azil in priseljevanje, Združeno kraljestvo), 25. november 2011, AMM in drugi, UKUT 445.

[41] Pregled sodne prakse v različnih državah članicah je priložen poročilu z naslovom „Article 15, point c), de la directive qualification aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile (2011/95/EU) – Analyse judiciaire“, ki ga je pripravil EASO (januar 2015).

povedano, okoliščine, navedene v prošnji za subsidiarno zaščito, se ne smejo obravnavati ločeno, temveč jih je treba med seboj združiti, da se opredeli obstoj resne in individualne grožnje v smislu člena 15(c) Direktive 2011/95.

60. Skratka, zadnje vprašanje, ki se postavlja, je, ali mora biti pojasnilo, ki se legitimno pričakuje od Sodišča glede presoje zahtevane stopnje nasilja, v obliki jasnejše razlage, a še vedno splošno, ali v obliki seznama konkretnih elementov za oceno intenzivnosti spopada, kot so navedeni v teh sklepnih predlogih, pri čemer se ohrani določena splošnost. Čeprav nisem prepričan, da bi bilo mogoče s katero od teh možnosti preprečiti, da bi bila Sodišču poslana nova vprašanja za predhodno odločanje glede pojma „utemeljeno tveganje“ resne škode v smislu člena 15(c) Direktive 2011/95, sem bolj naklonjen drugi rešitvi, pri kateri gre zgolj za ponovno navedbo in dopolnitev meril za presojo, ki jih je Sodišče že določilo,[42] pri čemer seznam teh meril seveda ne bi bil izčrpen.

V. Predlog

61. Glede na zgornje ugotovitve Sodišču predlagam, naj na vprašanji za predhodno odločanje, ki ju je postavilo Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (višje upravno sodišče dežele Baden-Württemberg, Nemčija), odgovori:

1. Člen 15(c) v povezavi s členom 2(f) Direktive 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite, je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni praksi, v skladu s katero se za ugotovitev resne in individualne grožnje življenju ali telesni celovitosti civilista zaradi vsesplošnega nasilja v situacijah oboroženega spopada, v smislu te določbe, v primerih, v katerih ta oseba zaradi elementov, ki so značilni za njen osebni položaj, ni posamično prizadeta, zahteva, da razmerje med številom žrtev na zadevnem območju in skupnim številom prebivalcev na tem območju doseže določen prag.

2. Preverjanje ravni stopnje vsesplošnega nasilja v oboroženem spopadu, da se ugotovi obstoj utemeljenega tveganja resne škode v smislu člena 15(c) Direktive 2011/95, vključuje celovito oceno, kvantitativno in kvalitativno, vseh upoštevnih dejstev, značilnih za ta spopad, na podlagi zbiranja objektivnih, zanesljivih in posodobljenih podatkov, kot so zlasti geografski obseg razmer vsesplošnega nasilja, dejanski kraj morebitne vrnitve prosilca v zadevno državo ali regijo, intenzivnost oboroženih spopadov, trajanje spopada, stopnja organiziranosti udeleženih oboroženih sil, število mrtvih, ranjenih ali razseljenih civilistov zaradi spopadov ter narava vojnih metod ali taktik, ki jih uporabljajo vojskujoče se strani.

[42] Poudariti je treba, da gre dejansko za merila razlage, na katera bi se morala nacionalna sodišča opreti pri presoji dejanskih okoliščin posameznega primera za razrešitev sporov, ki so jim predloženi.