Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
PRIITA PIKAMÄEA
od 11. veljače 2021.[1]

Predmet C-901/19

CF,
DN
protiv
Bundesrepublik Deutschland

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Visoki zemaljski upravni sud u Baden-Württembergu, Njemačka))

„Direktiva 2011/95/EU – Minimalni standardi uvjeta za stjecanje statusa izbjeglice ili statusa stečenog na temelju supsidijarne zaštite – Osoba koja ispunjava uvjete za supsidijarnu zaštitu – Članak 2. točka (f) – Stvarna opasnost od trpljenja ozbiljne nepravde – Članak 15. točka (c) – Ozbiljna i individualna prijetnja životu ili osobi civila zbog općeg nasilja u situacijama međunarodnog ili unutarnjeg oružanog sukoba – Ocjena stupnja općeg nasilja”

1. Kako izmjeriti stupanj općeg nasilja u oružanom sukobu u svrhu procjene zahtjeva za odobravanje supsidijarne zaštite na temelju članka 15. točke (c) Direktive 2011/95/EU[2]? Može li se stjecanje takve zaštite uvjetovati ispunjavanjem prethodnog kvantitativnog kriterija koji se odnosi na minimalan broj ranjenih ili umrlih žrtava u području sukoba u odnosu na prisutno stanovništvo, ili ono *ab initio* uključuje sveobuhvatnu kvantitativnu i kvalitativnu procjenu svih aspekata tog oružanog sukoba?

2. Takva se pitanja postavljaju u ovom predmetu koji Sudu daje priliku da pojasni svoju sudsku praksu donesenu dok je bila na snazi Direktiva 2004/83/EZ[3].

1 Izvorni jezik: francuski

2 Direktiva 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. i ispravak SL 2020., L 76, str. 37.)

3 Direktiva Vijeća od 29. travnja 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljana treće zemlje ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita te o sadržaju odobrene zaštite (SL 2004., L 304, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 64.)

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

3. U članku 2. Direktive 2011/95, naslovljenom „Definicije”, predviđa se:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

(a) ‚međunarodna zaštita’ znači status izbjeglice i status supsidijarne zaštite kako su definirani u točkama (e) i (g);

b) ‚korisnik međunarodne zaštite’ znači osoba kojoj je odobren status izbjeglice ili status supsidijarne zaštite kako su definirani 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;

[…]”

4. Člankom 4. te direktive, naslovljenim „Procjena činjenica i okolnosti”, određuje se, među ostalim, da:

„1. Države članice mogu utvrditi kao obvezu podnositelja zahtjeva da čim prije dostavi sve potrebne elemente kojima će potkrijepiti svoj zahtjev za međunarodnu zaštitu. Dužnost je države članice da u suradnji s podnositeljem zahtjeva procijeni odgovarajuće elemente zahtjeva.

[…]

3. Zahtjevi za međunarodnu zaštitu procjenjuju se pojedinačno, pri čemu se uzima u obzir sljedeće:

(a) sve odgovarajuće činjenice koje se odnose na zemlju podrijetla u vrijeme donošenja odluke o zahtjevu […];

(b) odgovarajuće izjave i dokumentacija koje je dostavio podnositelj zahtjeva uključujući informacije o tome je li podnositelj zahtjeva bio ili bi mogao biti izložen proganjanju ili ozbiljnoj nepravdi;

(c) položaj i osobne okolnosti podnositelja zahtjeva, uključujući čimbenike kao što su podrijetlo, spol i dob, kako bi se procijenilo bi li se, s obzirom na osobne okolnosti podnositelja zahtjeva, postupci kojima je podnositelj zahtjeva bio izložen ili bi mogao biti izložen mogli smatrati proganjanjem ili ozbiljnom nepravdom;

[…].

4. Činjenica da je podnositelj zahtjeva već bio izložen proganjanju ili ozbiljnoj nepravdi ili izravnim prijetnjama takvim proganjanjem ili nepravdom, predstavlja ozbiljnu naznaku za njegov osnovani strah od proganjanja ili od trpljenja ozbiljne nepravde, ako ne postoje ozbiljni razlozi za vjerovanje da se takvo proganjanje ili ozbiljna nepravda neće ponoviti.

[…]”

5. U skladu s člankom 15. navedene direktive:

„Ozbiljnom se nepravdom smatraju:

(a) smrtna kazna ili smaknuće; ili

(b) mučenje ili nečovječno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje podnositelja zahtjeva u zemlji podrijetla; ili

(c) ozbiljna i individualna prijetnja životu [ili osobi civila] zbog općeg nasilja u situacijama međunarodnog ili unutarnjeg oružanog sukoba.”

B. Njemačko pravo

6. Direktiva 2011/95 prenesena je u njemačko pravo Asylgesetzom (Zakon o pravu na azil) (BGBl. I str. 1798., u daljnjem tekstu: AsylG).

7. Člankom 4. stavcima 1. i 3. AsylG-a, kojim se prenose članci 2. i 15. Direktive 2011/95, određuju se uvjeti za odobrenje supsidijarne zaštite. Ta odredba glasi kako slijedi:

„(1) Strani državljanin ispunjava uvjete za supsidijarnu zaštitu ako postoje ozbiljni i utvrđeni razlozi zbog kojih se vjeruje da bi u državi podrijetla bio izložen trpljenju ozbiljne nepravde. Ozbiljnom se nepravdom smatraju:

1. smrtna kazna ili smaknuće;

2. mučenje ili nečovječno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje; ili

3. ozbiljna i individualna prijetnja životu ili integritetu osobe zbog općeg nasilja u situacijama međunarodnog ili unutarnjeg oružanog sukoba.

[…]”

II. Glavni postupak i prethodna pitanja

8. Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da su oba tužitelja iz glavnog postupka afganistanski civili podrijetlom iz provincije Nangarhar (Afganistan), čije je zahtjeve za azil u Njemačkoj odbio Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Savezni ured za migraciju i izbjeglice, Njemačka). Tužbe pred Verwaltungsgerichtom Karlsruhe (Upravni sud u Karlsruheu, Njemačka) i Verwaltungsgerichtom Freiburg (Upravni sud u Freiburgu, Njemačka) nisu prihvaćene. Budući da im nije odobren status izbjeglica, tužitelji su pred žalbenim sudom Verwaltungsgerichtshofom Baden-Württemberg (Visoki zemaljski upravni sud u Baden-Württembergu, Njemačka) zatražili da im se odobri supsidijarna zaštita u skladu s člankom 4. AsylG-a.

9. Taj sud u tom kontekstu traži dodatna pojašnjenja kriterija koji se primjenjuju u pravu Unije za odobravanje supsidijarne zaštite u slučajevima općeg nasilja nad civilnim stanovništvom tijekom oružanog sukoba iz članka 15. točke (c) u vezi s člankom 2. točkom (f) Direktive 2011/95. Naime, Sud još nije odlučivao o tom pitanju, a sudska praksa ostalih sudova nije ujednačena u tom području. Dok se u nekim slučajevima provodi sveobuhvatna ocjena na temelju svih okolnosti pojedinačnog slučaja, drugi se pristupi prvenstveno temelje na analizi broja civilnih žrtava.

10. Kako bi se utvrdilo da je neka osoba, koja nije konkretno pogođena zbog elemenata svojstvenih njezinim osobnim okolnostima, izložena ozbiljnoj i individualnoj prijetnji, sud koji je uputio zahtjev naglašava da se sudska praksa Bundesverwaltungsgerichta (Savezni upravni sud, Njemačka), koja se odnosi na članak 4. stavak 1. prvu i drugu rečenicu točku 3. AsylG-a kojim se prenosi članak 15. točka (c) Direktive 2011/95 u vezi s njezinim člankom 2. točkom (f), znatno razlikuje od sudske prakse koja se temelji na sveobuhvatnoj ocjeni posebnih okolnosti svakog slučaja koju provode drugi sudovi, a osobito Europski sud za ljudska prava.

11. Prema mišljenju Bundesverwaltungsgerichta (Savezni upravni sud), utvrđenje ozbiljne i individualne prijetnje (koju trpe osobe koje nisu izložene određenoj opasnosti zbog svojih osobnih okolnosti) nužno pretpostavlja kvantitativnu procjenu „rizika od smrti ili ozljede” izraženu omjerom broja žrtava na predmetnom području u odnosu na ukupan broj stanovnika na tom području, uzimajući u obzir da dobiveni rezultat obvezno mora dosegnuti određenu minimalnu vrijednost. Međutim, iako Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) do danas nije utvrdio tu minimalnu vrijednost, ipak je odlučio da vjerojatnost smrti ili ozljede od približno 0,12 % ili približno 1 na 800 godišnje nije dovoljna jer je daleko manja od potrebne minimalne vrijednosti. Prema toj sudskoj praksi, ako prag vjerojatnosti nije prijeđen, nije potrebna dodatna procjena raširenosti opasnosti i čak ni sveukupna ocjena posebnih okolnosti predmetnog slučaja ne može dovesti do utvrđenja ozbiljne i individualne prijetnje.

12. Stoga, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, ako ozbiljna i individualna prijetnja u bitnome ovisi o broju civilnih žrtava, zahtjeve tužiteljâ za odobravanje supsidijarne zaštite treba odbiti. Međutim, kad bi se provela sveobuhvatna ocjena drugih okolnosti koje bi mogle izazvati opasnost, trenutačni stupanj nasilja u provinciji Nangarhar toliko je visok da bi tužitelji koji nemaju pristup zaštiti unutar zemlje bili ozbiljno ugroženi samo zbog svoje prisutnosti na predmetnom području.

13. U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev naglašava da je točno je da je Sud u presudi od 17. veljače 2009., Elgafaji (C-465/07, u daljnjem tekstu: presuda Elgafaji, EU:C:2009:94) već odlučio da se iznimno može smatrati da postoji ozbiljna i individualna prijetnja zbog općeg nasilja u situacijama oružanog sukoba u smislu članka 15. Direktive 2011/95, ako dotična osoba nije konkretno pogođena zbog elemenata svojstvenih njezinim osobnim okolnostima, kada opće nasilje koje obilježava sukob dosegne toliko visok stupanj da postoje opravdani razlozi za pretpostavku da je ta osoba zbog same svoje prisutnosti na predmetnom području doista u opasnosti da bude izložena takvoj prijetnji. Međutim, Sud nije odlučivao o kriterijima koji se mogu primijeniti kako bi se odredio potreban stupanj nasilja.

14. U tim je okolnostima Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Visoki zemaljski upravni sud u Baden-Württembergu, Njemačka) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Protivi li se članku 15. točki (c) i članku 2. točki (f) Direktive [2011/95] tumačenje i primjena odredbe nacionalnog prava kojom se predviđa da ozbiljna i individualna prijetnja životu ili osobi civila zbog općeg nasilja u situacijama oružanog sukoba (u smislu da postoji opasnost da civil zbog same svoje prisutnosti u zahvaćenom području doista bude izložen takvoj prijetnji) u onim slučajevima u kojima ta osoba nije konkretno pogođena zbog elemenata svojstvenih njezinoj osobnoj situaciji može postojati samo ako je već utvrđen minimalan broj civilnih žrtava (mrtvi i ozlijeđeni) koje se oplakuje?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje: je li procjena hoće li se ostvariti prijetnja u tom smislu utemeljena na sveobuhvatnom razmatranju svih okolnosti pojedinačnog slučaja? Ako je odgovor na to pitanje niječan: koji još zahtjevi prava Unije postoje u pogledu te procjene?”

III. Postupak pred Sudom

15. Njemačka, francuska i nizozemska vlada te Europska komisija podnijele su pisana i usmena očitovanja na raspravi održanoj 19. studenoga 2020. na kojoj su saslušani tužitelji iz glavnog postupka.

IV. Analiza

A. Uvodne napomene

16. Sud koji je uputio zahtjev pita Sud o tumačenju članka 15. točke (c) Direktive 2011/95 kojom je stavljena izvan snage i zamijenjena Direktiva 2004/83 s učinkom od 21. prosinca 2013. Nije sporno da ta promjena pravnih pravila nije dovela do nikakve izmjene pravnog sustava za odobravanje supsidijarne zaštite, čak ni do drukčijeg numeriranja predmetnih odredbi. Stoga je tekst članka 15. točke (c) Direktive 2011/95 potpuno identičan tekstu članka 15. točke (c) Direktive 2004/83.

17. U tom je pogledu zanimljivo istaknuti da je taj članak 15. Direktive 2004/83 ipak bio jedna od triju odredbi koje se navode u članku 37. te direktive kojim se nalaže da će Komisija izvijestiti Europski parlament i Vijeće o primjeni tog akta i po potrebi predložiti sve potrebne izmjene [4]. U tom je kontekstu Komisija u Komunikaciji od 17. lipnja 2008., naslovljenoj „Akcijski plan u području azila, cjelovit pristup na razini Unije” [5], navela da bi „moglo biti nužno, među ostalim, dodatno pojasniti uvjete za odobravanje supsidijarne zaštite jer je zbog teksta postojećih relevantnih odredbi došlo do velikih razlika u tumačenju i primjeni tog pojma među državama članicama”.

18. Unatoč tom utvrđenju i ponovljenom zahtjevu tijela s kojima se savjetovalo radi pojašnjenja članka 15. točke (c) Direktive 2004/83, u Prijedlogu direktive od 21. listopada 2009. Europskog parlamenta i Vijeća o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljana treće zemlje ili osoba bez državljanstva kojima je potrebna međunarodna zaštita [6] konačno se navodi da nije potrebno mijenjati tu odredbu s obzirom na rješenje koje je Sud utvrdio u presudi Elgafaji. Zakonodavac Unije iz 2011. postupio je u skladu s tim prijedlogom te se stoga odlučio za normativni status *quo* zbog sudske prakse koja je trebala pružiti potrebna pojašnjenja, ali koju sud koji je uputio zahtjev, s obzirom na tekst zahtjeva za prethodnu odluku, očito smatra nedovoljnom. Uostalom, intenzitet diskusija na raspravi dokazuje da navedeni sud nije jedini koji postavlja pitanja o značenju navedene presude Elgafaji.

B. Opseg prethodnih pitanja

19. Na inicijativu nizozemske vlade i u pogledu odgovora koji treba dati na drugo prethodno pitanje, na raspravi su se zapravo održale važne diskusije o točnom značenju konkretne točke u presudi Elgafaji. Važno je naglasiti da je Sud u toj presudi želio pojasniti područje primjene članka 15. točke (c) Direktive 2011/95 u kojoj se definira jedna od triju ozbiljnih nepravdi čije utvrđenje može dovesti do toga da se osobi koja ih trpi odobri supsidijarna zaštita.

4 Smatralo se da je taj članak 37. Direktive 2004/83 odražavao predodžbu zakonodavca Unije o potencijalnim poteškoćama u tumačenju članka 15. te direktive, čiji je tekst nejasan te je rezultat kompromisa među državama članicama (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, Bruylant, str. 113. do 143.).

5 COM(2008) 360 *final*

6 COM(2009) 551 *final*

20. Sud je tako naveo da slučaj iz članka 15. točke (c) Direktive 2011/95, odnosno „ozbiljna i pojedinačna prijetnja životu [ili osobi]” podnositelja zahtjeva, „pokriva opasnost od općenitije nepravde” kao što su one navedene u točkama (a) i (b) istog akta. U tom smislu, članak 15. točka (c) Direktive 2011/95 odnosi se na „prijetnj[u] […] životu ili osobi civila, a ne na određeno nasilje”. Te su prijetnje svojstvene općoj situaciji unutarnjeg ili međunarodnog oružanog sukoba koja uzrokuje nasilje kvalificirano kao „opće”, a taj pojam podrazumijeva da se sukob može proširiti na osobe „neovisno o njihovoj pojedinačnoj situaciji” [7]. Iz toga proizlazi da utvrđenje ozbiljne i individualne prijetnje nije podložno uvjetu da podnositelj zahtjeva za supsidijarnu zaštitu podnese dokaz da je konkretno pogođen zbog elemenata svojstvenih njegovim osobnim okolnostima.

21. Međutim, samo objektivno utvrđenje rizika povezanog s općom situacijom u načelu nije dovoljno da se utvrdi jesu li ispunjeni uvjeti iz članka 15. točke (c) Direktive 2011/95. Prema mišljenju Suda, postojanje prijetnji na koje se odnosi taj tekst iznimno se može utvrditi „kada stupanj općeg nasilja koje obilježava oružani sukob koji je u tijeku […] dosegne toliko visok stupanj da postoje ozbiljni i utvrđeni razlozi za vjerovanje da bi civil koji je vraćen u dotičnu zemlju ili, ovisno o slučaju, predmetnu regiju, zbog same svoje prisutnosti na njezinu području bio izložen stvarnom riziku od trpljenja navedenih prijetnji” [8].

22. Iz sudske prakse Suda stoga proizlazi da primjena članka 15. točke (c) Direktive 2011/95, barem na prvi pogled, ne podrazumijeva ispitivanje tužiteljevih osobnih okolnosti. Naime, uzimajući u obzir potrebu za usporednim sustavnim tumačenjem s drugim dvjema situacijama iz članka 15. točaka (a) i (b) Direktive 2011/95, Sud je u točki 39. presude Elgafaji dodao da „što je podnositelj zahtjeva eventualno sposobniji dokazati da je konkretno pogođen zbog elemenata svojstvenih njegovim osobnim okolnostima, to će biti potreban niži stupanj općeg nasilja kako bi mogao uživati supsidijarnu zaštitu”.

23. Nizozemska je vlada u pisanim očitovanjima i na raspravi tvrdila da prethodno navedenoj točki proturječi izreka te presude prema kojoj primjena članka 15. točke (c) Direktive 2011/95 ne podliježe uvjetu da podnositelj zahtjeva podnese dokaz da je konkretno pogođen zbog elemenata svojstvenih njegovim osobnim okolnostima. Osim ako se ta odredba liši svakog korisnog učinka, ona se može odnositi samo na procjenu rizika od nepravde, koja se isključivo temelji na uzimanju u obzir materijalnih, objektivnih i općih okolnosti, neovisno o bilo kakvim osobnim elementima podnositelja zahtjeva za zaštitu. Tu analizu osporava Komisija koja smatra da je točka 39. presude Elgafaji izraz koncepta „klizne ljestvice” [9] koja može, osim prethodno navedenih okolnosti, uključivati osobne elemente svojstvene zainteresiranoj osobi.

24. Smatram da je tekst točke 39. presude Elgafaji suštinski izričit i da sljedeća točka potvrđuje značenje koje navodi Komisija [10]. Naime, u toj točki 40. Sud ističe mogućnost da se prilikom ispitivanja zahtjeva za supsidijarnu zaštitu u pogledu podnositelja zahtjeva uzme u obzir postojanje prijašnjih progona, ozbiljnih nepravdi ili izravnih prijetnji. Sud smatra da ta negativna prošlost predstavlja, među ostalim, ozbiljnu naznaku stvarne opasnosti od trpljenja ozbiljne nepravde navedene u članku 4.

7 Presuda Elgafaji, t. 33. i 34.

8 Presuda Elgafaji, t. 43.

9 Taj je pristup prihvatio i Europski potporni ured za azil (EASO) u svojem izvješću iz siječnja 2015., naslovljenom „Članak 15. točka (c) Direktive o kvalifikaciji uvjeta koje moraju ispuniti tražitelji azila (2011/95/EU) – pravna analiza” (str. 26. i 27.) i izvješću iz travnja 2018., naslovljenom „Uvjeti koje treba ispuniti za odobravanje međunarodne zaštite” (str. 31.). Taj koncept klizne ljestvice održava se na sljedeći način: riječ je o područjima na kojima je stupanj općeg nasilja toliko visok da postoje ozbiljni i utvrđeni razlozi za vjerovanje da bi civil koji je vraćen u dotičnu zemlju ili, ovisno o slučaju, predmetnu regiju, zbog same svoje prisutnosti na njezinu području bio izložen stvarnom riziku od trpljenja ozbiljne prijetnje navedene u članku 15. točki (c) Direktive 2011/95 ili je riječ o području na kojem se provodi opće nasilje koje ipak ne doseže tako visok stupanj te u pogledu njega treba utvrditi dodatne pojedinačne elemente. To razlikovanje, osobito u Francuskoj, provodi Cour nationale du droit d'asile (Nacionalni sud za pravo azila, Francuska (u daljnjem tekstu: CNDA)) (vidjeti odluku CNDA-a u sastavu velikog vijeća od 19. studenoga 2020., M. N, br. 19009476, t. 10.).

10 Sud je uostalom jednoznačno ponovio svoje stajalište u presudi od 30. siječnja 2014., Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, t. 31.).

stavku 4. Direktive 2011/95, „s obzirom na koju potreban stupanj općeg nasilja za odobravanje supsidijarne zaštite može biti niži”. Stoga članak 15. točku (c) Direktive 2011/95 treba tumačiti u vezi s njezinim člankom 4., kao što će se to vidjeti u nastavku, te se, ovisno o slučaju, osobni elementi mogu uzeti u obzir prilikom ocjene postojanja ozbiljne i individualne prijetnje u smislu prve odredbe.

25. U svakom slučaju, smatram da ta rasprava nije relevantna u okviru odgovora koji treba pružiti sudu koji je uputio zahtjev u pogledu njegove korisnosti za rješenje glavnog postupka. Valja istaknuti da, nakon što je naveo da se supsidijarna zaštita tužiteljima ne može odobriti na temelju nacionalnih odredbi kojima se prenosi članak 15. točke (a) i (b) Direktive 2011/95, sud koji je uputio zahtjev najprije objašnjava da zainteresirane osobe, *zbog svojih osobnih okolnosti*, nisu konkretno pogođene općim nasiljem koje vlada u provinciji u smislu presude Elgafaji, pri čemu se izričito navodi njezina točka 39.[11].

26. Upućuje zatim na svoje uvjerenje, koje se temelji na sveukupnoj ocjeni opće sigurnosne situacije u Afganistanu, a time i na elementima različitima od onih koji se odnose na tužitelje, da će, ako budu vraćeni u provinciju Nangarhar, *zbog same svoje prisutnosti* biti izloženi stvarnoj opasnosti od ozbiljne i individualne prijetnje zbog općeg nasilja vezanog za sukob[12], te bi se tako nalazili u situaciji definiranoj u točki 35. presude Elgafaji. Opseg prethodnih pitanja tako je ograničen na utvrđivanje kriterija za procjenu stupnja općeg nasilja u oružanom sukobu koji uopće nije osobne prirode. U tom kontekstu smatram da odgovor koji se traži od Suda u pogledu tumačenja članka 15. točke (c) Direktive 2011/95 ne podrazumijeva nikakvu raspravu o značenju točke 39. presude Elgafaji[13].

27. Na kraju je važno naglasiti da iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da sud koji je uputio zahtjev ima dvojbe u pogledu tumačenja članka 15. (c) Direktive 2011/95 i konkretno želi dobiti više pojašnjenja o kriterijima primjenjivim u pravu Unije u pogledu uvjeta za odobravanje supsidijarne zaštite u situacijama općeg nasilja nad civilnim stanovništvom tijekom oružanog sukoba. Smatra da odgovor na ta pitanja nije očit na temelju postojeće sudske prakse Suda jer Sud nije odlučivao o tim kriterijima u presudi Elgafaji. Prethodna pitanja treba shvatiti s obzirom na ta objašnjenja jer bi njihova povezanost zbog dvosmislenog teksta drugog pitanja mogla biti problematična.

28. Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 15. točku (c) Direktive 2011/95 u vezi s člankom 2. točkom (f) te direktive tumačiti na način da mu se protivi tumačenje nacionalne prakse prema kojem utvrđenje da postoji ozbiljna i individualna prijetnja životu ili osobi civila zbog općeg nasilja u situacijama oružanog sukoba u smislu te odredbe, u slučaju u kojem ta osoba nije konkretno pogođena zbog elemenata svojstvenih njezinim osobnim okolnostima, pretpostavlja da je omjer broja mrtvih ili ozlijeđenih žrtava na predmetnom području u odnosu na ukupan broj stanovnika na tom području dosegao utvrđeni prag[14].

29. U slučaju potvrdnog odgovora na to prvo pitanje i povezane potrebe za sveobuhvatnom ocjenom različitih elemenata koji obilježavaju predmetnu situaciju, sud koji je uputio zahtjev svojim drugim pitanjem u biti pita Sud o prirodi okolnosti koje se mogu smatrati relevantnima u svrhu utvrđenja prethodno navedenih prijetnji.

11 Vidjeti točku 13. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku.

12 Vidjeti točke 14. do 20. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku.

13 Pitanje suda koji je uputio zahtjev obuhvaćeno je područjem primjene članka 15. točke (c) Direktive 2011/95, što nizozemska vlada u potpunosti priznaje, pa čak smatra jedinom mogućnosti.

14 Predstavnik njemačke vlade na raspravi je u biti naveo da sud koji je uputio zahtjev nije pravilno razumio sudsku praksu Bundesverwaltungsgerichta (Savezni upravni sud) koju navodi u svojem rješenju te je istaknuo odluku tog suda od 20. svibnja 2020. u kojoj se navode pojašnjenja koja proturječe pristupu sustavne primjene prethodnog kvantitativnog kriterija kao čimbenika za uskraćivanje supsidijarne zaštite. U tom pogledu najprije valja podsjetiti da je Sud samo ovlašten očitovati se o tumačenju ili o valjanosti prava Unije s obzirom na činjeničnu i pravnu situaciju kako ju je opisao sud koji je uputio zahtjev, kako bi tom sudu dao elemente koji će mu koristiti u rješavanju spora koji se pred njim vodi (presuda od 28. srpnja 2016., Kratzer, C-423/15, EU:C:2016:604, t. 27.), uzimajući u obzir da je za svaku ocjenu činjenica i nacionalnog prava nadležan nacionalni sud (presuda od 19. rujna 2019., Lovasné Tóth, C-34/18, EU:C:2019:764, t. 42.). K tomu, ne postoji dvojba u pogledu postojanja glavnog postupka s obzirom na to da se od suda koji je uputio zahtjev traži da donese odluku u kojoj se može uzeti u obzir presuda Suda donesena u prethodnom postupku.

C. Prvo prethodno pitanje

30. Iz članka 18. Direktive 2011/95, u vezi s definicijom „osobe koja ispunjava uvjete za supsidijarnu zaštitu” sadržane u članku 2. točki (f) te direktive i izrazom „status osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita” sadržanom u njezinu članku 2. točki (g), proizlazi da status supsidijarne zaštite iz te direktive u načelu treba odobriti svakom državljaninu treće zemlje ili osobi bez državljanstva kojem, u slučaju vraćanja u državu svojega podrijetla ili prethodnog uobičajenog boravišta, prijeti stvarna opasnost od ozbiljne nepravde u smislu članka 15. navedene direktive [15]. Među tri vrste ozbiljnih nepravdi utvrđenih u članku 15. Direktive 2011/95 u točki (c) navodi se ozbiljna i individualna prijetnja životu ili osobi civila zbog općeg nasilja u situacijama međunarodnog ili unutarnjeg oružanog sukoba.

31. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, prilikom tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo formulaciju te odredbe već i njen kontekst te cilj propisa čijih je ta odredba dio [16]. Stoga je potrebno provesti doslovno, sustavno i teleološko tumačenje članka 15. točke (c) Direktive 2011/95, u vezi s njezinim člankom 2. točkom (f), uzimajući u obzir relevantnu sudsku praksu za rješenje glavnog postupka. Ta me analiza dovodi do zaključka prema kojem odobravanje supsidijarne zaštite ne pretpostavlja utvrđenje da se dosegao minimalan prag žrtava, a taj se zaključak potvrđuje ispitivanjem sudske prakse Europskog suda za ljudska prava donesene na temelju članka 3. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP) i EASO-ovim preporukama.

1. Doslovno tumačenje

32. Čini mi se da je prikladno naglasiti da se predmetne odredbe Direktive 2011/95 odnose na postojanje „stvarne opasnosti” za podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu od trpljenja ozbiljne nepravde definirane kao ozbiljne i individualne prijetnje „životu [ili osobi]” civila. Pojam „stvarna opasnost” upućuje na razinu dokaza koja se primjenjuje u procjeni činjenične prirode opasnosti i odgovara kriteriju vjerojatnosti koji se ne može svesti na običnu mogućnost. Popis broja civilnih žrtava na određenom području u tom se pogledu ne čini kao špekulativni element, nego naprotiv kao dio stvarnosti i stoga se na temelju njega može utvrditi potrebna opasnost. Što se tiče upućivanja na prijetnju protiv „života [ili osobi]” civila, iz toga se može zaključiti da broj poginulih civila nije jedini relevantan parametar jer navedeni izraz može obuhvaćati povrede fizičkog, pa čak i psihičkog integriteta [17].

33. Iako su ta razmatranja od stvarnog interesa, doslovno tumačenje članka 15. točke (c) Direktive 2011/95 u vezi s njezinim člankom 2. točkom (f) ne može dati dovoljan i jednoznačan odgovor na pitanje suda koji je uputio zahtjev.

2. Sustavno tumačenje

34. Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da se svaka odluka o odobravanju statusa izbjeglice ili statusa osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita mora temeljiti na pojedinačnoj procjeni kojom se želi utvrditi jesu li, s obzirom na osobne okolnosti podnositelja zahtjeva, ispunjeni uvjeti za odobravanje takvog statusa. Stoga iz sustava odobravanja jedinstvenog statusa azila ili supsidijarne zaštite koji je

15 Presuda od 23. svibnja 2019., Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, t. 36.)

16 Presuda od 10. rujna 2014., Ben Alaya (C-491/13, EU:C:2014:2187, t. 22. i navedena sudska praksa)

17 Ta posljednja tvrdnja ne navodi se u svim jezičnim verzijama članka 15. točke (c) Direktive 2011/95. Tako se u verziji na španjolskom jeziku navodi: „las amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física de un civil […]”.

uspostavio zakonodavac Unije proizlazi da je svrha procjene zahtjeva za međunarodnu zaštitu, koja je obvezna u skladu s člankom 4. Direktive 2011/95, utvrditi strahuje li osnovano podnositelj zahtjeva – ili, ovisno o slučaju, osoba u čije ime podnosi zahtjev – da ga se osobno proganja ili je li osobno izložen stvarnoj opasnosti od ozbiljne nepravde [18].

35. U članku 4. stavku 3. Direktive 2011/95 navode se elementi o kojima nadležna tijela moraju voditi računa prilikom pojedinačne procjene zahtjeva za međunarodnu zaštitu, među kojima su i *„sve odgovarajuće činjenice koje se odnose na zemlju podrijetla”* [19]. U presudi Elgafaji Sud se oslonio konkretno na taj tekst kako bi naveo da, prilikom pojedinačne procjene zahtjeva za međunarodnu zaštitu, *„osobito”* treba uzeti u obzir zemljopisni opseg situacije općeg nasilja i stvarno odredište podnositelja zahtjeva u slučaju njegova vraćanja u dotičnu zemlju, kao što to proizlazi iz članka 8. stavka 1. te direktive.

36. U tom pogledu važno je naglasiti da, ako zaštita nije dostupna na području boravišta u zemlji podrijetla podnositelja zahtjeva, nadležno nacionalno tijelo na temelju članka 8. stavka 1. Direktive 2011/95 treba ispitati postoji li unutar te zemlje neko drugo sigurno područje. Nadležno nacionalno tijelo može odlučiti da podnositelju zahtjeva nije potrebna međunarodna zaštita ako u njegovoj zemlji podrijetla postoji neki dio državnog područja u kojem nema nikakvog osnovanog razloga za strah od proganjanja ni stvarne opasnosti od trpljenja ozbiljne nepravde, ili ako ima pristup zaštiti od proganjanja i ozbiljne nepravde. U okviru te ocjene u članku 8. stavku 2. navedene direktive navodi se da države članice pri donošenju odluke o zahtjevu uzimaju u obzir *„opće okolnosti koje prevladavaju u tom dijelu zemlje”* i osobne okolnosti podnositelja zahtjeva u skladu s člankom 4. tog akta.

37. Stoga mi se čini da zajedničko tumačenje članaka 4. i 8. te članka 15. točke (c) Direktive 2011/95 potvrđuje rješenje nužnog sveobuhvatnog pristupa predmetnoj konfliktnoj situaciji, koje podrazumijeva da se uzme u obzir niz čimbenika na istoj razini, a čini se da je Sud to rješenje potvrdio a da pritom nije izričito uputio na prve dvije odredbe u presudi od 30. siječnja 2014., Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39).

38. Nakon utvrđivanja značenja i dosega pojma „oružanog sukoba” iz članka 15. točke (c) Direktive 2004/83, Sud je naveo da takav unutarnji oružani sukob može dovesti do odobravanja supsidijarne zaštite samo ako stupanj općeg nasilja koji obilježava taj sukob dosegne razinu koja se zahtijeva u presudi Elgafaji. Smatrao je i da dokaz postojanja oružanog sukoba ne zahtijeva posebnu procjenu intenziteta suprotstavljanja, neovisnu o procjeni čiji je cilj izmjeriti prethodno navedeni stupanj nasilja. Kako bi dao primjer i pojasnio svoj pristup, Sud je nabrojao nekoliko konkretnih elemenata korisnih za mjerenje stupnja nasilja koje vlada na određenom području i zbog kojih izuzima bilo kakvu potrebu za zasebnom analizom kako bi se dokazalo postojanje sukoba, odnosno intenzitet oružanih suprotstavljanja, razinu organizacije prisutnih oružanih snaga ili određeno trajanje sukoba. Neizravan i implicitan zaključak iz presude Diakité jest da se procjena stupnja intenziteta općeg nasilja ne može ograničiti samo na prethodan kvantitativni kriterij omjera broja žrtava u odnosu na stanovnike prisutne na određenom području [20].

3. Teleološko tumačenje

39. Kao prvo, 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 [21].

18 Presuda od 4. listopada 2018., Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, t. 48. i 49.)

19 Vidjeti u tom smislu presudu od 25. siječnja 2018., F. (C-473/16, EU:C:2018:36, t. 33.).

20 Presuda od 30. siječnja 2014., Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, t. 30., 32. i 35.)

21 Presuda od 23. svibnja 2019., Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, t. 35)

40. S obzirom na taj cilj, ključno je osigurati ujednačeno tumačenje članka 15. točke (c) Direktive 2011/95 u svim državama članicama. Konkretnije, kao što se to navodi u uvodnoj izjavi 13. te direktive, „[u]sklađivanje propisa o priznavanju i sadržaju statusa izbjeglica i supsidijarne zaštite trebalo bi pomoći u ograničavanju sekundarnih kretanja tražitelja međunarodne zaštite između država članica, gdje je takvo kretanje isključivo uzrokovano razlikama u pravnim okvirima”. Međutim, činjenica da se odobravanje supsidijarne zaštite uvjetuje prethodnim dostizanjem minimalnog praga žrtava, koji jednostrano i diskrecijskom odlukom određuju nadležna nacionalna tijela, može proturječiti tom cilju.

41. Kao što je to pravilno naglasila francuska vlada, podnositelje zahtjeva za međunarodnu zaštitu može se, naime, potaknuti da napuste prvu zemlju u koju su stigli kako bi otišli u druge države članice koje ne primjenjuju takav minimalni prag ili u kojima je prag niži, što dovodi do sekundarnih kretanja koja se nastoje spriječiti Direktivom 2011/95 usklađivanjem pravila o priznavanju i sadržaju statusa supsidijarne zaštite. Čini mi se da je takav rezultat, koji proizlazi iz razlike između pravnih okvira država članica, izravno proturječan cilju utvrđenom u prethodno navedenoj uvodnoj izjavi 13. te da uvelike oduzima koristan učinak predmetnim odredbama Direktive 2011/95.

42. Kao drugo, iz uvodnih izjava 5., 6. i 24. Direktive 2011/95 proizlazi da minimalni kriteriji za odobravanje supsidijarne zaštite moraju omogućiti ostvarenje zaštite izbjeglica propisane Konvencijom o statusu izbjeglica, potpisanom u Ženevi 28. srpnja 1951., utvrđivanjem osoba kojima je zaista potrebna međunarodna zaštita i nudeći im odgovarajući status [22]. Tumačenje članka 15. točke (c) Direktive 2011/95, a time i područja primjene mehanizama supsidijarne zaštite treba stoga provesti s obzirom na izričit cilj navedene direktive kako bi se međunarodna zaštita osigurala osobama kojima je zaista potrebna.

43. Međutim, čini mi se da tumačenje članka 15. točke (c) Direktive 2011/95, svedeno na provedbu kvantitativnog kriterija koji se odnosi na nužno i prethodno utvrđenje da je dosegnut prag žrtava, u tom pogledu stvara ozbiljne poteškoće. Napominjem da je njemačka vlada u svojim pisanim očitovanjima istaknula objektivan, primjeren i provjerljiv kriterij te je pritom navela ulomak odluke Bundesverwaltungsgerichta (Savezni upravni sud) koji otkriva te poteškoće i prema kojem je nužno „barem *približno* kvantitativno odrediti, s jedne strane, ukupan broj civila koji žive na predmetnom području i, s druge strane, djela općeg nasilja koja su počinile sukobljene strane protiv života ili fizičkog integriteta civila u toj regiji”.

44. Tim se ulomkom naglašava dvostruki statistički problem, odnosno prikupljanje pouzdanih i preciznih podataka o broju civilnih žrtava, kao i broju osoba koje su prisutne u zemlji ili na predmetnom području te su suočene s nasilnim suprotstavljanjima koja neupitno vode do paničnog raseljavanja stanovništva. Zbog te se situacije postavlja pitanje postojanja objektivnih i neovisnih izvora informacija koji se nalaze što je bliže moguće sukobima radi pouzdanog bilježenja predmetnih podataka [23]. Vrlo je očito da je dobivanje objektivnih, pouzdanih i propisno ažuriranih podataka o lokalnim okolnostima koje obilježavaju oružani sukob, uz podatke koji se odnose na broj žrtava i prisutne stanovnike, jednako osjetljivo. Prema mojem mišljenju, nesporno je da temeljenje stjecanja supsidijarne zaštite na prethodnom ispunjavanju jedinog kvantitativnog kriterija koji je i sam promjenjiv u pogledu svoje pouzdanosti, nije najprikladniji način za utvrđivanje osoba kojima je stvarno potrebna međunarodna zaštita.

45. Naposljetku, važno je naglasiti da se u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku opisuje metoda za određivanje omjera, odnosno omjera broja žrtava na predmetnom području u odnosu na ukupan broj stanovnika tog područja. Taj će se omjer smatrati zadovoljavajućim ili nezadovoljavajućim ovisno o tome je li veći ili manji od praga koji su jednostrano i diskrecijskom

22 Presuda od 30. siječnja 2014., Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, t. 33.)

23 U tom se pogledu u članku 8. stavku 2. Direktive 2011/95 navodi da države članice osiguravaju da se od odgovarajućih izvora, kao što su visoki povjerenik za izbjeglice Ujedinjenih naroda i EASO, dobivaju točne i najnovije informacije.

odlukom utvrdila nadležna nacionalna tijela a da se pritom navedeni prag ne spominje kao takav, što je, prema mojem mišljenju, daleko od navodno objektivnog kriterija [24]. Tu metodu treba razlikovati od metode čiji je jedini cilj utvrđivanje ukupnog broja žrtava, koji predstavlja, ako je dovoljno pouzdan, jedan od objektivnih pokazatelja stupnja općeg nasilja u oružanom sukobu.

46. Kao treće, valja istaknuti da je, u skladu s člankom 2. točkom (f) Direktive 2011/95, cilj sustava supsidijarne zaštite zaštititi pojedinca od trpljenja ozbiljne nepravde u slučaju vraćanja u njegovu državu podrijetla, što podrazumijeva da se opravdano vjeruje da bi dotična osoba, ako bi se vratila u tu državu, bila tome izložena [25]. Stoga analiza koju treba provesti nadležno nacionalno tijelo treba uključivati ocjenu buduće hipotetske situacije koja nužno podrazumijeva određeno predviđanje.

47. Ta nužno dinamička analiza ne može se, prema mojem mišljenju, svesti samo na kvantitativnu procjenu omjera broja žrtava u odnosu na određeno stanovništvo u određenom trenutku, koji je više ili manje udaljen od trenutka u kojem se od nacionalnog tijela ili suda traži da donese odluku [26]. Ocjena potrebe za međunarodnom zaštitom mora moći uključivati nemjerljive aspekte kao što je najnoviji razvoj oružanog sukoba koji je, iako još nije doveo do povećanja žrtava, dovoljno značajan kako bi predstavljao stvarnu opasnost od ozbiljne nepravde za civilno stanovništvo [27].

4. Tumačenje Direktive 2011/95 s obzirom na zaštitu temeljnih prava

48. Kao što to proizlazi iz uvodne izjave 16. Direktive 2011/95., tumačenje odredbi tog akta treba provesti u skladu s pravima priznatim Poveljom Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) [28], uzimajući u obzir da je sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu u svojem zahtjevu za prethodnu odluku uputio na članak 4. Povelje.

49. U Objašnjenjima koja se odnose na Povelju u pogledu njezina članka 4. koja su, u skladu s člankom 6. stavkom 1. trećim podstavkom UEU-a i člankom 52. stavkom 7. Povelje, sastavljena kao smjernice za tumačenje Povelje te ih sudovi Unije i država članica trebaju propisno uzeti u obzir, izričito se navodi da pravo iz članka 4. odgovara pravu koje je zajamčeno člankom 3. EKLJP-a, koji jednako glasi: „Nitko se ne smije podvrgnuti mučenju ni nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kazni”. Na temelju članka 52. stavka 3. Povelje, značenje i opseg primjene članka 4. Povelje jednaki su značenju i opsegu primjene članka 3. EKLJP-a [29].

24 U odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku upućuje na odluku Bundesverwaltungsgerichta (Savezni upravni sud) od 17. studenoga 2011. u kojoj je taj sud smatrao da vjerojatnost za smrt ili ozljedu iznosi približno 0,12 % ili približno 1 na 800 godišnje i daleko je ispod minimalne vrijednosti ili pokazuje samo opasnost od trpljenja nepravde koja je toliko nepovezana s pragom bitne vjerojatnosti da, ako se u obzir ne uzmu druge okolnosti, ne može utjecati na ishod. Nije sporno da se ne navode ni prag bitne vjerojatnosti ni, silom prilika, razlozi zbog kojih je utvrđen takav prag. Legitimno se može pitati zbog čega se omjer 1 na 800 godišnje smatra nedovoljnim za utvrđenje općeg nasilja posebnog intenziteta.

25 Vidjeti po analogiji presudu od 24. travnja 2018., MP (Supsidijarna zaštita žrtve mučenja) (C-353/16, EU:C:2018:276, t. 31.).

26 Važno je naglasiti da se u članku 46. stavku 3. Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL 2013., L 180, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249. i ispravci SL 2020., L 76, str. 38. i SL 2020., L 415, str. 90.) definira opseg prava na djelotvoran pravni lijek koje se priznaje u korist podnositelja zahtjeva, pri čemu se pojašnjava da države članice koje ta direktiva obvezuje trebaju osigurati da sud pred kojim se osporava odluka koja se odnosi na zahtjev za međunarodnu zaštitu provede „cjelovito i *ex nunc* razmatranje i činjenica i pravnih pitanja, uključujući, ako je potrebno, razmatranje potreba za međunarodnom zaštitom”. Izrazom „*ex nunc*” naglašava se obveza suda da provede ocjenu koja uzima u obzir, ovisno o slučaju, nove elemente koji su nastali nakon donošenja pobijane odluke. Kad je riječ o izrazu „u potpunosti”, on potvrđuje da sud mora ispitati i elemente koje je tijelo odlučivanja uzelo ili moralo uzeti u obzir, kao i one koji su nastali nakon donošenja odluke tog tijela (presuda od 12. prosinca 2019., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Spajanje obitelji – Sestra izbjeglice) (C-519/18, EU:C:2019:1070, t. 52.).

27 Osobito se može predvidjeti nedavna povreda sporazuma o prekidu vatre praćena prodorom oružanih trupa na određeni teritorij što dovodi do masovnog raseljavanja civilnog stanovništva.

28 Presuda od 1. ožujka 2016., Alo i Osso (C-443/14 i C-444/14, EU:C:2016:127, t. 29.)

29 Vidjeti u tom smislu presudu od 27. svibnja 2014., Spasic (C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, t. 54.).

50. Valja ipak podsjetiti da je, u odgovoru sudu koji je uputio zahtjev i postavio pitanje o odnosu zaštite predviđene člankom 15. točkom (c) Direktive 2004/83 i one predviđene člankom 3. EKLJP-a, Sud u presudi Elgafaji pojasnio da se u navedenom članku 15. točki (c) utvrđuje slučaj supsidijarne zaštite koji ne odgovara zabrani mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja zajamčenoj člankom 3. EKLJP-a i stoga ga treba autonomno tumačiti, pri čemu se poštuju temeljna prava zajamčena EKLJP-om [30].

51. U tom je pogledu zanimljivo istaknuti da je Europski sud za ljudska prava jasno naveo da nije „uvjeren” da članak 3. EKLJP-a ne nudi zaštitu koja se može usporediti s onom koja se odobrava na temelju članka 15. točke (c) Direktive 2004/83. Naglasio je da se prag utvrđen potonjom odredbom i člankom 3. EKLJP-a u iznimnim okolnostima može dosegnuti u situaciji općeg nasilja koje je toliko intenzivno da je svaka osoba koju se vrati na predmetno područje u opasnosti zbog same svoje prisutnosti [31]. S obzirom na tu sličnost analize, očito je da sudska praksa Europskog suda za ljudska prava, u svrhu ocjene stupnja općeg nasilja, može ponuditi elemente odgovora na prethodna pitanja postavljena u ovom spisu. Međutim, nije sporno da se metoda koju je utvrdio taj sud temelji na sveukupnom razumijevanju svih relevantnih podataka koji se mogu razlikovati od predmeta do predmeta i ne mogu se svesti na kvantitativan aspekt [32].

52. Iz prethodnih razmatranja proizlazi da utvrđenje postojanja ozbiljne nepravde u smislu članka 15. točke (c) Direktive 2011/95 pretpostavlja sveukupnu i unakrsnu analizu svih relevantnih činjenica na temelju kojih se može utvrditi postoji li opće nasilje toliko visokog stupnja da za civile postoji stvarna opasnost od trpljenja ozbiljne nepravde zbog same njihove prisutnosti na predmetnom području. Odobravanje supsidijarne zaštite ne pretpostavlja ispunjavanje preduvjeta koji se odnosi na omjer minimalnog broja žrtava u odnosu na određeno stanovništvo.

53. Takvo tumačenje potvrđeno je EASO-ovim izvješćima [33] u kojima se preporučuje da sudovi prilikom procjene stupnja nasilja primijene kvantitativan i kvalitativan, sveobuhvatan i inkluzivan pristup i da uzmu u obzir širok raspon relevantnih varijabli a da pritom ne provedu samo kvantitativno ispitivanje broja mrtvih i ozlijeđenih civila [34]. EASO u tom pogledu upućuje na odluke Europskog suda za ljudska prava i nacionalnih sudova, pri čemu očito sa žaljenjem napominje da Sud „ne pomaže sudovima u tome kako da postupe”, što nas dovodi do drugog prethodnog pitanja.

D. Drugo prethodno pitanje

54. Kao što se to navodi, sud koji je uputio zahtjev dvoji u pogledu tumačenja članka 15. točke (c) Direktive 2011/95 i želi dobiti dodatno pojašnjenje uvjeta za primjenu te odredbe, pri čemu smatra da u tom pogledu nije dovoljno obrazloženje iz presude Elgafaji. To žaljenje ili ta kritika navode se u dijelu pravne teorije i u analizi EASO-a koji smatra da Sud „nije dao nikakve smjernice u pogledu kriterija procjene stupnja nasilja u oružanom sukobu” [35].

30 Presuda od 17. veljače 2009., Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, t. 28. i 44.)

31 ESLJP, 28. lipnja 2011., Sufi i Elmi protiv Ujedinjene Kraljevine (CE:ECHR:2011:0628JUD000831907, t. 226.)

32 ESLJP, 28. lipnja 2011., Sufi i Elmi protiv Ujedinjene Kraljevine (CE:ECHR:2011:0628JUD000831907, t. 241.)

33 Presuda od 13. rujna 2018., Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, t. 56.)

34 EASO-ovo izvješće iz siječnja 2015., naslovljeno „Članak 15. točka (c) Direktive o kvalifikaciji uvjeta koje moraju ispuniti tražitelji azila (2011/95/EU) – pravna analiza” (vidjeti osobito str. 33. do 35.) i EASO-ovo izvješće iz travnja 2018., naslovljeno „Uvjeti koje treba ispuniti za odobravanje međunarodne zaštite” (vidjeti osobito str. 32.)

35 Vidjeti osobito Boutruche-Zarevac, „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 i EASO-ovo izvješće iz siječnja 2015., naslovljeno „Članak 15. točka (c) Direktive o kvalifikaciji uvjeta koje moraju ispuniti tražitelji azila (2011/95/EU) – pravna analiza” (vidjeti osobito str. 33. do 35.).

55. Ovdje je riječ o posebno osjetljivoj problematici razlikovanja između *zadaće tumačenja* prava Unije koju ima Sud u prethodnom postupku i *primjene* tog prava koju u načelu provode nacionalni sudovi, a to je razlikovanje katkad teško shvatiti te njegova provedba podrazumijeva detaljnu analizu predmetnog prethodnog postupka i konteksta sudske prakse.

56. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 15. točke (c) Direktive 2011/95 koji sadržava vrlo općenit pravni pojam, uzimajući u obzir da je taj tekst rezultat kompromisa među državama članicama koje su očito odlučile prepustiti sudovima da odrede točne granice. U tom pogledu, Sud je u presudi Elgafaji dao tumačenje tog pojma koje se može kvalificirati kao široko s obzirom na tekst izreke te odluke. Ta odluka uostalom sadržava napomenu „koji ocjenjuju nadležna nacionalna tijela […] i sudovi država članica”, koja se odnosi na stupanj općeg nasilja koje obilježava sukob, a ta formulacija obično odražava volju Suda da sudu koji je uputio zahtjev prepusti ocjenu činjeničnih podataka o kojima ovisi ishod primjene te presude koja se odnosi na tumačenje. To je tumačenje barem implicitno dopunjeno presudom Diakité [36], u kojoj je Sud naveo intenzitet oružanih suprotstavljanja, razinu organizacije prisutnih oružanih snaga i trajanje sukoba kao elemente koji se razmatraju prilikom procjene stvarne opasnosti od trpljenja ozbiljne nepravde u smislu članka 15. točke (c) Direktive 2011/95.

57. Činjenica ostaje da ovaj zahtjev za prethodnu odluku [37], zapažanja iz pravne teorije i EASO-ova zapažanja otkrivaju da se pojašnjenja koja je dao Sud smatraju nedovoljnima ili neodređenima, što može dovesti do nedovoljne jasnoće predmetnih presuda. Smatram da je zaista teško prihvatiti postojanje dovoljno razvijene sudske prakse u pogledu tumačenja pojma „stvarne opasnosti” od ozbiljne nepravde u skladu s prethodno navedenom odredbom. Budući da taj pojam određuje područje primjene slučaja odobravanja supsidijarne zaštite u pravu Unije, pojašnjenje tumačenja može se činiti prikladnim. Davanjem dodatnih informacija o okolnostima koje se mogu uzeti u obzir prilikom primjene članka 15. točke (c) Direktive 2011/95, Sud potiče ujednačenu primjenu tog teksta unutar Unije i time odgovara na cilj utvrđivanja zajedničkih kriterija za države članice iz uvodne izjave 12. navedene direktive.

58. U tom smislu, ako Sud želi pojasniti svoju sudsku praksu, može se učinkovito osloniti na odluke Europskog suda za ljudska prava, koji je naveo da se situacija općeg nasilja može procijeniti s obzirom na to upotrebljavaju li sukobljene strane metode i taktike ratovanja koje povećavaju opasnost od civilnih žrtava ili koje se izravno odnose na civile, s obzirom na to upotrebljavaju li uobičajeno sukobljene strane takve metode, jesu li sukobi lokalizirani ili prošireni, koji je broj ubijenih, ozlijeđenih ili raseljenih civilnih žrtava zbog sukoba. Europski sud za ljudska prava pojasnio je da ti kriteriji ne predstavljaju iscrpan popis koji treba primijeniti u svim slučajevima [38]. Osim toga, iako ti kriteriji, *a priori*, čine skup relevantnih indicija, treba ih uzeti u obzir samo kad se temelje na pouzdanim i ažuriranim podacima koji dolaze od neovisnih, objektivnih i što raznolikijih izvora [39].

36 Presuda od 30. siječnja 2014. (C-285/12, EU:C:2014:39)

37 Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da se ondje iznesene dvojbe tiču tumačenja, u smislu da se zahtjev za prethodnu odluku ne odnosi na utvrđivanje pravilne primjene pojma „stvarna opasnost” od ozbiljne nepravde u smislu članka 15. točke (c) Direktive 2011/95 s obzirom na vrlo precizne činjenične situacije u glavnom postupku, nego je njegov predmet zahtjev za pojašnjenje kriterija na temelju kojih treba tumačiti taj pojam, zbog preopćenitog početnog tumačenja. Stoga je riječ o situaciji zahtjeva za prethodnu odluku kojim se traži tumačenje tumačenja koje je dao Sud u presudi Elgafaji.

38 ESLJP, 28. lipnja 2011., Sufi i Elmi protiv Ujedinjene Kraljevine (ECLI: CE:ECHR:2011:0628JUD000831907, t. 241.)

39 Europski sud za ljudska prava često podsjeća na tu potrebu. U presudi od 23. kolovoza 2016., J. K. i drugi protiv Švedske (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612), tako je naglasio da, „kako bi se ocijenila važnost koju treba pridati podacima o dotičnoj zemlji, valja uzeti u obzir njihov izvor, konkretno njihovu neovisnost, pouzdanost i objektivnost. Što se tiče izvješća, relevantni kriteriji uključuju autoritet i ugled autora, ozbiljnost istraga na kojima se temelje izvješća, dosljednost njihovih zaključaka i njihovu potvrdu iz drugih izvora”.

59. Kako bi utvrdio te kriterije, Europski sud za ljudska prava izravno je uputio na odluku britanskog suda o azilu i migraciji [40]. U tom pogledu, nacionalni sudovi kombiniraju različite čimbenike za mjerenje stupnja nasilja u dotičnoj zemlji ili na predmetnom području. Ispitivanje sudske prakse nekoliko država članica [41] pokazuje da se utvrđuje i broj civilnih žrtava koje su ubijene i ozlijeđene u relevantnim zemljopisnim područjima, raseljavanje uzrokovano oružanim sukobom, metode i taktike ratovanja kao i njihove posljedice za civilno stanovništvo, povreda ljudskih prava, sposobnost države ili organizacija koje kontroliraju predmetno područje da zaštite civile, kao i pomoć koju pružaju međunarodne organizacije. Široki raspon kriterija koje su ispitala nacionalna tijela dokazuje da većina nacionalnih tijela primjenjuju metodu sveobuhvatne ocjene kad odlučuju o zahtjevu za supsidijarnu zaštitu koji odgovara slučaju iz članka 15. točke (c) Direktive 2011/95. Taj sveobuhvatni i dinamičan pristup podrazumijeva unakrsnu analizu svih relevantnih podataka koje prikupe nacionalna tijela. Drugim riječima, okolnosti otkrivene tijekom ocjenjivanja zahtjeva za supsidijarnu zaštitu ne smiju se razmatrati zasebno nego zajedno kako bi se utvrdilo postojanje ozbiljne i individualne prijetnje u smislu članka 15. točke (c) Direktive 2011/95.

60. Zaključno, posljednje se pitanje postavlja u pogledu toga treba li pojašnjenje koje se legitimno očekuje od Suda u pogledu procjene potrebnog stupnja nasilja navesti u okviru eksplicitnijeg, ali i dalje općenitog tumačenja ili u okviru nabrajanja konkretnih elemenata procjene intenziteta sukoba, kao što su oni navedeni u ovom mišljenju, uz zadržavanje određene općenitosti. Iako nisam siguran da će ijedna od tih mogućnosti spriječiti da se Sudu šalju nova prethodna pitanja o pojmu „stvarne opasnosti” od trpljenja ozbiljne nepravde u smislu članka 15. točke (c) Direktive 2011/95, naklonjeniji sam drugom rješenju koje uključuje samo jednostavan podsjetnik i dopunu kriterija za ocjenu koje je već utvrdio Sud [42], a taj popis očito nije iscrpan.

V. Zaključak

61. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem da Sud na prethodna pitanja koja je uputio Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Visoki zemaljski upravni sud u Baden-Württembergu, Njemačka) odgovori na sljedeći način:

1. Članak 15. točka (c) u vezi s člankom 2. točkom (f) 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 statusa izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite, treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalna praksa na temelju koje utvrđenje postojanja ozbiljne i individualne prijetnje životu ili osobi civila zbog općeg nasilja u situacijama oružanog sukoba, u smislu te odredbe, u slučaju u kojem ta osoba nije konkretno pogođena zbog elemenata svojstvenih njezinim osobnim okolnostima, pretpostavlja da omjer broja žrtava na predmetnom području u odnosu na ukupan broj stanovnika tog područja dosegne određeni prag.

2. Provjera razine stupnja općeg nasilja oružanog sukoba u svrhu utvrđenja postojanja stvarne opasnosti od ozbiljne nepravde u smislu članka 15. točke (c) Direktive 2011/95 uključuje sveukupnu kvantitativnu i kvalitativnu ocjenu svih relevantnih činjenica koje obilježavaju taj sukob na temelju prikupljanja objektivnih, pouzdanih i ažuriranih podataka, kao što su osobito zemljopisni opseg situacije općeg nasilja, stvarno odredište podnositelja zahtjeva u slučaju vraćanja

40 Asylum and Immigration Tribunal (Sud za imigraciju i azil, Ujedinjena Kraljevina), 25. studenoga 2011., AMM i drugi, UKUT 445.

41 Ispitivanje sudske prakse u različitim državama članicama priloženo je izvješću koje je sastavio EASO (siječanj 2015.), naslovljenom „Članak 15. točka (c) Direktive o kvalifikaciji uvjeta koje moraju ispuniti tražitelji azila (2011/95/EU) – pravna analiza”.

42 Važno je naglasiti da su to doista kriteriji za tumačenje kojima se nacionalne sudove usmjerava u ocjeni činjeničnih okolnosti svakog slučaja u svrhu rješenja sporova koji se pred njima vode.

u dotičnu zemlju ili na predmetno područje, intenzitet oružanih sukoba, trajanje sukoba, razina organizacije prisutnih oružanih snaga, broj ubijenih, ranjenih ili raseljenih civila zbog sukoba te priroda metoda ili taktika ratovanja koje upotrebljavaju zaraćene strane.