Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

4. listopada 2024.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Zajednička politika u području azila – Direktiva 2011/95/EU – Uvjeti koje za dobivanje statusa izbjeglice moraju ispunjavati državljani trećih zemalja – Članak 2. točke (d) i (e) – Pojam ‚djelo proganjanja' – Potrebna razina ozbiljnosti – Članak 9. – Dovoljno ozbiljan skup diskriminirajućih mjera prema ženama – Članak 9. stavak 1. točka (b) – Oblici djela proganjanja – Članak 9. stavak 2. – Procjena zahtjevâ za međunarodnu zaštitu – Članak 4. stavak 3. – Obveza pojedinačne procjene – Doseg"

U spojenim predmetima C-608/22 i C-609/22,

povodom zahtjevâ za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koje je uputio Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud, Austrija), odlukama od 14. rujna 2022., koje je Sud zaprimio 22. rujna 2022., u postupcima

AH (C-608/22)

FN (C-609/22)

protiv

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl

SUD (treće vijeće),

u sastavu: K. Jürimäe, predsjednica vijeća, K. Lenaerts, predsjednik Suda, u svojstvu suca trećeg vijeća, N. Piçarra (izvjestitelj), N. Jääskinen i M. Gavalec, suci,

nezavisni odvjetnik: J. Richard de la Tour,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za AH, N. Lorenz, *Rechtsanwältin*,

– za FN, S. Moschitz-Kumar, *Rechtsanwältin*,

* Jezik postupka: njemački

– za austrijsku vladu, A Posch, J. Schmoll i M. Kopetzki, u svojstvu agenata,

– za belgijsku vladu, M. Jacobs, A. Van Baelen i M. Van Regemorter, u svojstvu agenata,

– za španjolsku vladu, A. Gavela Llopis i A. Pérez-Zurita Gutiérrez, u svojstvu agenata,

– za francusku vladu, B. Fodda i J. Illouz, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, A. Azéma, J. Hottiaux i H. Leupold, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 9. studenoga 2023.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na tumačenje članka 9. stavka 1. točaka (a) i (b) Direktive 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (SL 2011., L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248. i ispravci SL 2020., L 76, str. 37. SL 2023./90216, L).

2 Ti su zahtjevi upućeni u okviru sporova između osoba AH odnosno FN i Bundesamta für Fremdenwesen und Asyl (Savezni ured za imigraciju i azil, Austrija) u vezi sa zakonitošću odluka potonjeg o odbijanju njihovih zahtjeva za priznavanje statusa izbjeglice.

Pravni okvir

Međunarodno pravo

Ženevska konvencija

3 U skladu s člankom 1. odjeljkom A točkom 2. Konvencije o statusu izbjeglica, potpisane u Ženevi 28. srpnja 1951. (*Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda*, sv. 189., str. 150., br. 2545 (1954.)), koja je stupila na snagu 22. travnja 1954. te je dopunjena Protokolom o statusu izbjeglica, sklopljenim u New Yorku 31. siječnja 1967. a koji je stupio na snagu 4. listopada 1967. (u daljnjem tekstu: Ženevska konvencija): „U ovoj se Konvenciji pojam ‚izbjeglica' odnosi na svaku osobu […] koja se nalazi izvan zemlje svog državljanstva […] te zbog osnovanog straha od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini, ili zbog političkog mišljenja, ne može, ili zbog tog straha, ne želi prihvatiti zaštitu dotične zemlje; […]"

CEDAW

4 U skladu s člankom 1. Konvencije o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena (u daljnjem tekstu: CEDAW), koju je Opća skupština Ujedinjenih naroda usvojila 18. prosinca 1979., a koja je stupila na snagu 3. rujna 1981. (*Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda*, sv. 1249., br. I-20378, str. 13.) i čije su stranke sve države članice: „U svrhu ove Konvencije, izraz ‚diskriminacija žena' označava svaku razliku, isključenje ili ograničenje učinjeno na osnovi spola kojemu je posljedica ili svrha da ženama ugrozi ili onemogući priznanje, uživanje ili korištenje ljudskih prava i osnovnih sloboda na političkom, gospodarskom, društvenom, kulturnom, građanskom ili drugom području, bez obzira na njihovo bračno stanje, na osnovi jednakosti muškaraca i žena."

5 Člankom 3. te konvencije predviđa se da države koje su njezine stranke poduzimaju u svim područjima, posebice u političkom, društvenom, gospodarskom i kulturnom području, sve odgovarajuće mjere, uključujući zakonodavne, za osiguravanje punog razvoja i napredovanja žena, kako bi im osigurale korištenje i uživanje ljudskih prava i temeljnih sloboda na osnovi jednakosti s muškarcima.

6 U skladu s člankom 5. navedene konvencije, države koje su njezine stranke poduzimaju sve odgovarajuće mjere radi izmjene društvenih i kulturnih obrazaca u ponašanju muškaraca i žena kako bi postigle uklanjanje predrasuda, običaja i svake druge prakse koja je utemeljena na ideji o podređenosti ili nadređenosti jednoga ili drugoga spola ili na stereotipnim ulogama muškaraca i žena.

7 U skladu s člancima 7., 10. i 16. te konvencije, države koje su njezine stranke poduzimaju sve odgovarajuće mjere radi uklanjanja diskriminacije žena u političkom i javnom životu zemlje, u području obrazovanja, kao i u svim pitanjima koja se odnose na brak i obiteljske odnose.

Istanbulska konvencija

8 U skladu s njezinim člankom 1., Konvencija Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji, sklopljena u Istanbulu 11. svibnja 2011., Europska unija ju je potpisala 13. lipnja 2017., a u njezino je ime odobrena Odlukom Vijeća (EU) 2023/1076 od 1. lipnja 2023. (SL 2023., L 143 I, str. 4.) (u daljnjem tekstu: Istanbulska konvencija), te je, u pogledu Unije, stupila na snagu 1. listopada 2023., ima za svrhu, među ostalim, zaštititi žene od svih oblika nasilja te spriječiti, progoniti i ukloniti nasilje nad ženama i nasilje u obitelji, ali i pridonijeti suzbijanju svih oblika diskriminacije žena i promicati punu ravnopravnost žena i muškaraca, uključujući i osnaživanje[m] žena.

9 U članku 3. te konvencije pojašnjava se da se, u svrhu njezine primjene, izraz „nasilje nad ženama" smatra kršenjem ljudskih prava i oblikom diskriminacije žena i označava sva djela rodno utemeljenog nasilja koja imaju za posljedicu ili će vjerojatno imati za posljedicu tjelesnu, seksualnu, psihičku ili ekonomsku štetu ili patnju žena, uključujući prijetnje takvim djelima, prisilu ili [proizvoljno] oduzimanje slobode, bilo da se pojavljuju u javnom ili privatnom životu.

10 Članak 4. stavak 2. navedene konvencije određuje:

„Stranke osuđuju sve oblike diskriminacije žena i poduzimaju, bez odgode, potrebne zakonodavne i druge mjere kako bi je spriječile, a osobito:

– uvrštenjem u svoje nacionalne ustave ili u drugo odgovarajuće zakonodavstvo načel[a] ravnopravnosti žena i muškaraca te osiguravanj[em] praktičnog ostvarenja tog načela;

– zabranom diskriminacije žena, uključujući i uz primjenu sankcija, kad je to primjereno;

– ukidanjem zakona i praksi koji diskriminiraju žene.”

11 Članak 60. stavak 1. Istanbulske konvencije glasi:

„Stranke će poduzeti potrebne zakonodavne ili druge mjere kako bi osigurale da se rodno utemeljeno nasilje nad ženama može priznati kao oblik proganjanja u smislu članka 1. [odjeljka] A [točke] 2. [Ženevske konvencije] te kao oblik teške povrede koja zahtijeva supsidijarnu zaštitu.”

Pravo Unije

Direktiva 2011/95

12 Uvodne izjave 4. i 16. Direktive 2011/95 glase:

„(4) Ženevska konvencija i Protokol predstavljaju temelj međunarodnog pravnog režima za zaštitu izbjeglica.

[…]

(16) Ovom se Direktivom poštuju temeljna prava i načela koja su posebno priznata Poveljom o temeljnim pravima Europske unije [u daljnjem tekstu: Povelja]. Ovom se Direktivom posebno nastoji osigurati puno poštivanje ljudskog dostojanstva i prava na azil tražitelja azila i članova njihovih obitelji u pratnji te promicati primjenu članaka 1., 7., 11., 14., 15., 16., 18., 21., 24., 34. i 35. te Povelje pa se, stoga, treba provoditi na odgovarajući način.”

13 Članak 2. te direktive, naslovljen „Definicije”, glasi:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[…]

(d) ‚izbjeglica’ znači državljanin treće zemlje koji je, zbog osnovanog straha od proganjana zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, političkog mišljenja ili pripadnosti određenoj društvenoj skupini, izbjegao iz […] države [čiji je državljanin] te nije u mogućnosti ili, zbog takvog straha, ne želi staviti se pod zaštitu te države, kao i osoba bez državljanstva koja se nalazi izvan države prethodnog uobičajenog boravišta, a koja se zbog istih gore navedenih razloga, ili zbog takvog straha, ne želi vratiti u tu državu, te na koju se ne primjenjuje članak 12.;

(e) ‚status izbjeglice' znači priznavanje kao izbjeglice državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva od strane države članice;

[…]

(h) ‚zahtjev za međunarodnu zaštitu' znači zahtjev za zaštit[u] koji državi članici podnosi državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva, a može se shvatiti kao traženje statusa izbjeglice ili supsidijarne zaštite, pri čemu podnositelj zahtjeva ne traži izrijekom drugu vrstu zaštite koja je izvan djelokruga ove Direktive, a koja se može zasebno tražiti;

(i) ‚podnositelj zahtjeva' znači državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva koja je podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu u pogledu kojeg još nije donesena konačna odluka;

[…]

(n) ‚zemlja podrijetla' znači zemlja ili zemlje državljanstva ili, za osobe bez državljanstva, prethodnog uobičajenog boravišta."

14 Člankom 4. navedene direktive, naslovljenim „Procjena činjenica i okolnosti", određuje se:

„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, uključujući zakone i propise zemlje podrijetla i način na koji se oni primjenjuju;

(b) odgovarajuće izjave i dokumentaciju 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;

[…]"

15 U skladu s člankom 6. te direktive, naslovljenim „Počinitelji proganjanja ili ozbiljne nepravde":

„Počinitelji proganjanja ili teškog stradanja uključuju:

(a) državu;

(b) stranke ili organizacije koje kontroliraju državu ili bitan dio državnog područja države;

(c) nedržavna tijela, ako se može dokazati da počinitelji navedeni u točkama (a) i (b), uključujući međunarodne organizacije, nisu u mogućnosti ili ne žele pružiti zaštitu od proganjanja ili ozbiljne nepravde kako je definirano člankom 7.”

16 Poglavlje III. Direktive 2011/95, naslovljeno „Uvjeti za status izbjeglice”, sadržava njezin članak 9., naslovljen „Djelo proganjanja”, koji određuje:

„1. Da bi se neko djelo smatralo djelom proganjanja u smislu članka 1.A Ženevske konvencije, djelo mora:

(a) biti dovoljno ozbiljno po svojoj prirodi ili ponavljanju da predstavlja ozbiljno kršenje temeljnih ljudskih prava, posebno prava [od kojih nisu moguća nikakva odstupanja] prema članku 15. stavku 2. Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda [, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP)]; ili

(b) biti skup različitih mjera, uključujući kršenja ljudskih prava, koje je dovoljno ozbiljno da utječe na pojedinca na sličan način kako je navedeno u točki (a).

2. Djela proganjanja u smislu stavka 1. mogu, između ostalog, biti u obliku:

(a) fizičkog ili mentalnog nasilja, uključujući seksualno nasilje;

(b) zakonskih, administrativnih, policijskih i/ili sudskih mjera koje su same po sebi diskriminacijske ili koje se primjenjuju na diskriminacijski način;

(c) sudskog progona ili kažnjavanja koje je nerazmjerno ili diskriminirajuće;

[…]

(f) djela koja su po prirodi specifično vezana uz spol ili djecu.

3. U skladu s točkom (d) članka 2., mora postojati veza između razloga navedenih u članku 10. i djela proganjanja kako su opisana u stavku 1. ovog članka ili nedostatka zaštite od takvih djela”.

17 Članak 10. te direktive, naslovljen „Razlozi proganjanja”, u stavku 1. točki (d) predviđa:

„Države članice uzimaju u obzir sljedeće elemente pri procjenjivanju razloga za proganjanje:

[…]

(d) skupina se smatra posebnom društvenom skupinom posebno ako:

— članovi te skupine dijele urođene osobine ili zajedničko porijeklo koje se ne može izmijeniti ili imaju zajedničku osobinu ili uvjerenje koje je toliko bitno za identitet ili svijest da osobu ne bi trebalo prisiljavati da ga se odrekne, i

— ta skupina ima samosvojan identitet u dotičnoj zemlji jer se smatra drukčijom od društva koje ju okružuje;

[…]

Direktiva 2013/32/EU

18 Članak 10. 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., SL 2020., L 415, str. 90. i SL, 2023./90200, L), u stavku 3. predviđa:

„Države članice osiguravaju da se odluke tijela odlučivanja o zahtjevima za međunarodnu zaštitu donose nakon odgovarajućeg razmatranja. U tu svrhu države članice osiguravaju da:

(a) se zahtjevi razmatraju, a odluke donose pojedinačno, objektivno i nepristrano;

(b) se iz različitih izvora, kao što su [Europski potporni ured za azil (EASO)] i [Visoki povjerenik Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR] te odgovarajuće međunarodne organizacije za ljudska prava dobivaju točne i ažurirane informacije o općem stanju koje vlada u zemljama [podrijetla] podnositelj[â] zahtje[va] […] te da su takve informacije dostupne osoblju odgovornom za razmatranje zahtjeva i odlučivanje;

[…]

(d) osoblje koje razmatra zahtjeve i donosi odluke ima mogućnost savjetovanja sa stručnjacima, kada je to potrebno, o određenim pitanjima, kao što su pitanja vezana za zdravlje, kulturu, religiju, djecu ili [rod].”

Glavni postupci i prethodna pitanja

19 Osoba AH je afganistanska državljanka rođena 1995. Nakon što ju je njezin otac želio prodati, pobjegla je sa svojom majkom u Iran. Nakon boravka u Grčkoj tijekom kojeg se vjenčala, ušla je u Austriju 2015. i podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu u toj državi članici, u kojoj je živio njezin bračni drug.

20 Osoba FN je afganistanska državljanka rođena 2007. koja nikada nije živjela u Afganistanu. U Austriji je 2020. podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu. Njezinu brat, također iz Afganistana, tamo je već bila odobrena supsidijarna zaštita. U tom je zahtjevu istaknula da je pobjegla iz Irana u kojem je živjela sa svojom majkom i dvjema sestrama, da nijedna od njih nije imala dozvolu boravka, zbog čega se nije mogla školovati a njihova majka nije mogla raditi, te da želi živjeti slobodno i imati ista prava kao i muškarci.

21 Odlukama od 26. ožujka 2018. odnosno 14. listopada 2020. Savezni ured za imigraciju i azil ocijenio je da iskaz osobe AH nije vjerodostojan i da osoba FN nije bila izložena stvarnoj opasnosti od proganjanja u Afganistanu te im je odbio odobriti status izbjeglice u smislu članka 2. točke (e) Direktive 2011/95. Međutim, osobama AH i FN priznao je status osoba kojima je odobrena supsidijarna zaštita zbog toga što bi, u biti, s obzirom na to da nemaju društvenu potporu u Afganistanu, u slučaju povratka bile suočene s financijskim i socijalnim poteškoćama.

22 I osoba AH i osoba FN podnijele su Bundesverwaltungsgerichtu (Savezni upravni sud, Austrija) tužbu protiv tih odluka, pri čemu su istaknule, s jedne strane, da su prihvatile zapadnjačke vrijednosti i stil života i, s druge strane, da se, nakon što su talibani došli na vlast u ljeto 2021., situacija u Afganistanu promijenila na način da su žene sada izložene proganjanjima velikih razmjera.

23 Taj je sud odbio te tužbe kao neosnovane, pri čemu je, među ostalim, utvrdio da, s obzirom na životne okolnosti osoba AH i FN u Austriji, one nisu prihvatile „zapadnjački stil života" na način da je on postao tako bitnim sastavnim dijelom njihova identiteta da ga se nikako ne bi mogle odreći kako bi u svojoj zemlji podrijetla izbjegle prijetnju od proganjanja.

24 I osoba AH i osoba FN podnijele su reviziju Verwaltungsgerichtshofu (Visoki upravni sud, Austrija), sudu koji je uputio zahtjev, ponovno istaknuvši da je položaj žena pod novim talibanskim režimom sam po sebi dovoljan razlog da im se odobri status izbjeglice.

25 U tom pogledu taj sud ističe da žene državljanke Afganistana pripadaju „posebnoj društvenoj skupini" u smislu članka 10. stavka 1. točke (d) Direktive 2011/95 i da postoji veza između razloga proganjanja na koji se odnosi ta odredba i „djela proganjanja" kojima te žene mogu biti izložene, kao što se to zahtijeva člankom 9. stavkom 3. te direktive.

26 Navedeni sud podsjeća na to da se, u vrijeme talibanskog režima koji je postojao između 1996. i 2001., položaj žena u Afganistanu trebao, u cjelini, kvalificirati kao dovoljno ozbiljan da bi se moglo smatrati da diskriminirajuće mjere protiv njih, same po sebi, predstavljaju proganjanje u smislu Ženevske konvencije. Prema tome, u to se vrijeme podnositeljici zahtjeva za međunarodnu zaštitu priznavao status izbjeglice samim time što je afganistanska žena.

27 Nakon pada tog talibanskog režima, taj isti sud navodi da je izmijenio pravac svoje sudske prakse, smatrajući da status izbjeglice mogu ostvariti samo žene koje bi mogle biti progonjene zato što su prihvatile „zapadnjački orijentiran stil života", koji je postao tako bitnim dijelom njihova identiteta da se od njih ne može očekivati da ga se odreknu kako bi izbjegle prijetnju od proganjanja, pri čemu se takva ocjena mora temeljiti na konkretnom ispitivanju okolnosti pojedinog slučaja. Smatra, međutim, da mjere koje su protiv žena donijeli talibani od svojega povratka na vlast, bilo da je riječ o diskriminacijama, seksualnom nasilju ili usmrćivanju, imaju razmjere usporedive s mjerama koje je primjenjivao prethodni režim.

28 U tom novom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev nastoji, kao prvo, utvrditi jesu li mjere koje su talibani donijeli u pogledu žena toliko ozbiljne da ih se može kvalificirati kao „djelo proganjanja", u smislu članka 9. stavka 1. Direktive 2011/95. Ističe da je točno da te mjere, promatrane zasebno, ne predstavljaju ozbiljnu povredu temeljnih prava, osobito onih od kojih se ne može odstupiti na temelju članka 15. stavka 2. EKLJP-a i, stoga, nisu obuhvaćene člankom 9. stavkom 1. točkom (a) te direktive. Ipak, pita se jesu li navedene mjere, promatrane u cjelini, dovoljno ozbiljne, u smislu članka 9. stavka 1. točke (b) navedene direktive.

29 Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev nastoji doznati može li afganistanska žena ostvariti status izbjeglice u smislu članka 2. točke (e) Direktive 2011/95 bez pojedinačnog ispitivanja njezine situacije.

30 U tim je okolnostima Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li skup mjera koje u državi određuje, potiče ili tolerira tijelo koje zapravo obnaša vlast i koje se sastoje osobito od toga da se ženama

– zabranjuje sudjelovanje u političkim tijelima i procesima donošenja političkih odluka,

– ne stavlja na raspolaganje nikakvo pravno sredstvo kako bi mogle ostvariti zaštitu od rodno utemeljenog nasilja i nasilja u obitelji,

– općenito ih se izlaže opasnosti od sklapanja prisilnog braka iako je takve brakove tijelo koje zapravo obnaša vlast zabranilo, ali se ženama protiv sklapanja prisilnog braka ne pruža učinkovita zaštita i takva se sklapanja brakova ponekad obavljaju i uz sudjelovanje osoba koje zapravo imaju državnu vlast i znaju da je riječ o prisilnom braku,

– ne dopušta obavljati plaćeni rad ili im se rad dopušta u ograničenom opsegu, pretežno samo kod kuće,

– otežava pristup zdravstvenim ustanovama,

– u cijelosti ili uvelike zabranjuje pristup obrazovanju (primjerice tako da se djevojčicama dopušta samo osnovnoškolsko obrazovanje),

– ne dopušta zadržavanje ili kretanje u javnosti bez pratnje muškarca (koji je s njom u određenom srodničkom odnosu), osobito u slučaju prelaženja određene udaljenosti od mjesta stanovanja,

– nalaže u javnosti u cijelosti prekriti svoje tijelo i zakriti lice,

– ne dopušta bavljenje sportom,

u smislu članka 9. stavka 1. točke (b) [Direktive 2011/95] smatrati dovoljno ozbiljnim da utječe na ženu na sličan način kako je navedeno u točki (a) članka 9. stavka 1. te direktive?

2. Je li za odobravanje [statusa izbjeglice] dovoljno da se na ženu tim mjerama u zemlji podrijetla utječe samo zbog njezina spola ili je za ocjenu o tome utječe li se na ženu tim mjerama, koje valja promatrati kao skup, u smislu članka 9. stavka 1. točke (b) Direktive [2011/95] potrebno procijeniti njezinu individualnu situaciju?”

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

31 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti nastoji doznati treba li članak 9. stavak 1. točku (b) Direktive 2011/95 tumačiti na način da pojam „djelo proganjanja” uključuje skup diskriminirajućih mjera prema ženama koje je donio ili dopustio „počinitelj proganjanja”, u smislu članka 6. te direktive, a koje se, među ostalim, sastoje od toga da im se uskrati bilo kakva pravna zaštita od rodno utemeljenog nasilja, nasilja u obitelji i sklapanja prisilnog braka, da ih se obveže

da u potpunosti prekrivaju tijelo i lice, ograniči pristup zdravstvenoj skrbi te sloboda kretanja, zabrani obavljanje plaćenog rada ili ograniči njegovo obavljanje, zabrani pristup obrazovanju i bavljenju sportom te isključi iz političkog života.

32 Kao prvo, člankom 2. točkom (d) Direktive 2011/95, kojim se preuzima članak 1. odjeljak A točku 2. Ženevske konvencije, „izbjeglica" se definira kao državljanin treće zemlje koji je, zbog osnovanog straha od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, političkog mišljenja ili pripadnosti određenoj društvenoj skupini, izbjegao iz države čiji je državljanin te nije u mogućnosti ili se, zbog takvog straha, ne želi staviti pod zaštitu te države. Članak 2. točka (e) te direktive definira „status izbjeglice" kao priznavanje državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva kao izbjeglice od strane države članice.

33 Odredbe Direktive 2011/95 treba tumačiti ne samo s obzirom na njezinu opću strukturu i krajnji cilj, nego i poštujući Ženevsku konvenciju – koja, kako je navedeno u uvodnoj izjavi 4 te direktive, predstavlja „temelj međunarodnog pravnog režima za zaštitu izbjeglica" – i druge relevantne ugovore navedene u članku 78. stavku 1. UFEU-a. Među tim su ugovorima Istanbulska konvencija i CEDAW (presude od 16. siječnja 2024., Intervyuirasht organ na DAB pri MS (Žene žrtve nasilja u obitelji), C-621/21, EU:C:2024:47, t. 37. i 44. do 47. te od 11. lipnja 2024., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Žene koje se poistovjećuju s vrijednošću rodne ravnopravnosti), C-646/21, EU:C:2024:487, t. 36.).

34 Kao što to potvrđuju članci 1. i 3. te članak 4. stavak 2. Istanbulske konvencije, ravnopravnost žena i muškaraca uključuje, među ostalim, pravo svake žene na zaštitu od svakog rodno utemeljenog nasilja, pravo da je se ne prisiljava na brak kao i pravo na uvjerenje, na vlastito političko mišljenje i pravo na slobodu izbora, među ostalim, u području obrazovanja, profesionalne karijere ili aktivnosti u javnom životu. Isto vrijedi i za članke 3., 5., 7., 10. i 16. CEDAW-a od 11. lipnja 2024. (presuda od 11. lipnja 2024., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Žene koje se poistovjećuju s vrijednošću rodne ravnopravnosti), C-646/21, EU:C:2024:487, t. 37.).

35 Usto, člankom 60. stavkom 1. Istanbulske konvencije određuje se da rodno utemeljeno nasilje nad ženama – koje u skladu s člankom 3. te konvencije treba shvatiti kao kršenje ljudskih prava i oblik diskriminacije žena – treba priznati kao oblik proganjanja u smislu članka 1. odjeljka A točke 2. Ženevske konvencije (presuda od 11. lipnja 2024., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Žene koje se poistovjećuju s vrijednošću rodne ravnopravnosti), C-646/21, EU:C:2024:487, t. 55.).

36 Odredbe Direktive 2011/95 također treba protumačiti, kao što se to navodi u njezinoj uvodnoj izjavi 16., uz poštovanje prava priznatih Poveljom, čiju primjenu ta direktiva promiče, a čiji članak 21. stavak 1. zabranjuje svaku diskriminaciju na temelju, među ostalim, spola (vidjeti u tom smislu presude od 13. siječnja 2021., Bundesrepublik Deutschland (Status izbjeglice osobe bez državljanstva palestinskog podrijetla), C-507/19, EU:C:2021:3, t. 39.; od 9. studenoga 2023., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Pojam ozbiljne nepravde), C-125/22, EU:C:2023:843, t. 60. te od 11. lipnja 2024., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Žene koje se poistovjećuju s vrijednošću rodne ravnopravnosti), C-646/21, EU:C:2024:487, t. 38.).

37 Kao drugo, članak 9. Direktive 2011/95 utvrđuje elemente koji omogućuju kvalificiranje djela kao djela proganjanja u smislu članka 1. odjeljka A Ženevske konvencije. U članku 9. stavku 1. točki (a) te direktive navodi se da relevantno djelo mora biti dovoljno ozbiljno po svojoj prirodi ili ponavljanju da predstavlja ozbiljno kršenje temeljnih ljudskih prava, posebno onih od kojih se ne

može odstupiti u skladu s člankom 15. stavkom 2. EKLJP-a, odnosno prava na život (članak 2.), prava da se ne bude podvrgnut mučenju ni nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kazni (članak 3.), ropstvu (članak 4. stavak 1.) ili kazni bez zakona (članak 7.).

38 Uporaba priloga „posebno” u članku 9. stavku 1. točki (a) navedene direktive upućuje na to da je upućivanje na članak 15. stavak 2. EKLJP-a informativno i pokazuje razinu ozbiljnosti potrebnu da bi se djelo moglo kvalificirati kao „djelo proganjanja” u smislu članka 1. odjeljka A Ženevske konvencije (vidjeti u tom smislu presudu od 5. rujna 2012., Y i Z, C-71/11 i C-99/11, EU:C:2012:518, t. 57.).

39 Članak 9. stavak 1. točka (b) Direktive 2011/95, na koji upućuje sud koji je uputio zahtjev, omogućuje da se „djelom proganjanja” smatra i skup različitih mjera, uključujući kršenje ljudskih prava, koje je „dovoljno ozbiljno” da utječe na pojedinca na „sličan” način kako je navedeno u članku 9. stavku 1. točki (a) te direktive.

40 Iz tih odredaba proizlazi da mora biti dosegnuta određena razina ozbiljnosti kako bi kršenje temeljnih prava predstavljalo proganjanje u smislu članka 1. odjeljka A Ženevske konvencije (presuda od 19. studenoga 2020., Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Vojna služba i azil), C-238/19, EU:C:2020:945, t. 22. i navedena sudska praksa). Ta je razina ozbiljnosti usporediva za svaki od slučajeva iz članka 9. stavka 1. točaka (a) i (b) Direktive 2011/95.

41 Kad je konkretno riječ o članku 9. stavku 1. točki (b) te direktive, treba smatrati da je takva razina ozbiljnosti dosegnuta ako, promatrane kao cjelina, više povreda prava – koja nisu nužno prava od kojih se ne može odstupiti u skladu s člankom 15. stavkom 2. EKLJP-a – narušavaju puno poštovanje ljudskog dostojanstva, kako je utvrđeno u članku 1. Povelje, a koje se Direktivom 2011/95 posebno nastoji osigurati, kao što to proizlazi iz njezine uvodne izjave 16.

42 U ovom slučaju, kao što to u biti ističe nezavisni odvjetnik u točki 54. svojeg mišljenja, nedvojbeno je da, neovisno o represiji kojoj se izlažu afganistanske žene u slučaju nepoštovanja propisa koje je donio talibanski režim – koji bi sami po sebi mogli činiti djela proganjanja u smislu članka 9. stavka 1. Direktive 2011/95 – diskriminirajuće mjere koje navodi sud koji je uputio zahtjev dosežu potrebnu razinu ozbiljnosti, kako svojim intenzitetom i kumulativnim učinkom tako i posljedicama koje uzrokuju za pogođenu ženu.

43 S jedne strane, neke od tih mjera treba same po sebi kvalificirati kao „djelo proganjanja” u smislu članka 9. stavka 1. točke (a) Direktive 2011/95. To osobito vrijedi za prisilni brak koji se može izjednačiti s oblikom ropstva, zabranjenim člankom 4. EKLJP-a, kao i za nepostojanje zaštite od nasilja na temelju spola i nasilja u obitelji, koji predstavljaju oblike nečovječnog i ponižavajućeg postupanja, zabranjenih člankom 3. EKLJP-a.

44 S druge strane, pod pretpostavkom da, promatrane zasebno, diskriminirajuće mjere prema ženama koje ograničavaju pristup zdravstvenoj skrbi, političkom životu i obrazovanju kao i obavljanje profesionalne ili sportske djelatnosti, odnosno koje ograničavaju slobodu odlaska i dolaska ili pak ugrožavaju slobodu odijevanja ne predstavljaju dovoljno ozbiljno kršenje temeljnog prava u smislu članka 9. stavka 1. točke (a) na temelju Direktive 2011/95, te mjere, promatrane kao cjelina, utječu na žene na način da dosežu razinu ozbiljnosti koja je potrebna da bi predstavljale djela proganjanja u smislu članka 9. stavka 1. točke (b) te direktive. Naime, kao što to u biti ističe nezavisni odvjetnik u točkama 56. do 58. svojeg mišljenja, te mjere, zbog svojeg kumulativnog učinka te planirane i sustavne primjene, dovode do očiglednog i ustrajnog negiranja

temeljnih prava afganistanskih žena zbog njihova spola. Navedene mjere svjedoče o uspostavi društvenog uređenja koje se temelji na režimu segregacije i ugnjetavanja, u kojem su žene isključene iz civilnog društva i lišene prava na dostojanstven život u svojoj zemlji podrijetla.

45 Takvo tumačenje potvrđuje članak 9. stavak 2. Direktive 2011/95, koji sadržava indikativni popis djela proganjanja u smislu stavka 1. članka 9. te direktive, među kojima su, osobito u točkama (a) do (c) i (f) tog stavka, fizičko ili mentalno nasilje, uključujući seksualno nasilje, zakonske, administrativne, policijske i/ili sudske mjere koje su same po sebi diskriminacijske ili koje se primjenjuju na diskriminacijski način, sudski progoni ili kažnjavanje koje je nerazmjerno ili diskriminirajuće te djela koja su po prirodi specifično vezana uz spol.

46 Slijedom svih navedenih razloga, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 9. stavak 1. točku (b) Direktive 2011/95 treba tumačiti na način da pojam „djelo proganjanja” uključuje skup diskriminirajućih mjera prema ženama koje je donio ili dopustio „počinitelj proganjanja”, u smislu članka 6. te direktive, a koje se, među ostalim, sastoje od toga da im se uskrati bilo kakva pravna zaštita od rodno utemeljenog nasilja, nasilja u obitelji i sklapanja prisilnog braka, da ih se obveže da u potpunosti prekrivaju tijelo i lice, ograniči pristup zdravstvenoj skrbi te sloboda kretanja, zabrani obavljanje plaćenog rada ili ograniči njegovo obavljanje, zabrani pristup obrazovanju i bavljenju sportom te isključi iz političkog života, s obzirom na to da te mjere, svojim kumulativnim učinkom, narušavaju poštovanje ljudskog dostojanstva, kako je zajamčeno člankom 1. Povelje.

Drugo pitanje

47 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti nastoji doznati treba li članak 4. stavak 3. Direktive 2011/95 tumačiti na način da se njime nadležnom nacionalnom tijelu nalaže da – kako bi utvrdilo predstavljaju li, uzimajući u obzir okolnosti u ženinoj zemlji podrijetla u vrijeme ocjenjivanja njezina zahtjeva za međunarodnu zaštitu, diskriminirajuće mjere kojima je bila izložena ili bi mogla biti izložena u toj zemlji djela proganjanja u smislu članka 9. stavka 1. te direktive – u okviru pojedinačne procjene tog zahtjeva, u smislu članka 2. stavka (h) navedene direktive, uzme u obzir elemente svojstvene njezinim osobnim okolnostima koji nisu oni koji se odnose na njezin spol ili državljanstvo.

48 Na temelju članka 4. Direktive 2011/95, svaki zahtjev za međunarodnu zaštitu u načelu treba procjenjivati pojedinačno (vidjeti osobito presude od 7. studenoga 2013., X i dr., C-199/12 do C-201/12, EU:C:2013:720, t. 73.; od 25. siječnja 2018., F, C-473/16, EU:C:2018:36, t. 41. i od 19. studenoga 2020., Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Vojna služba i azil), C-238/19, EU:C:2020:945, t. 23.).

49 U skladu s člankom 4. stavkom 3. te direktive, nadležna nacionalna tijela moraju pojedinačnu procjenu osnovanosti straha podnositelja zahtjeva od proganjanja provesti od slučaja do slučaja pažljivo i oprezno, isključivo na temelju konkretne procjene činjenica i okolnosti, kako bi se utvrdilo predstavljaju li utvrđene činjenice i okolnosti takvu prijetnju da dotična osoba, s obzirom na svoju pojedinačnu situaciju, opravdano strahuje da će stvarno biti žrtva djelâ proganjanja ako se vrati u svoju zemlju podrijetla (vidjeti u tom smislu presude od 16. siječnja 2024., Intervyuirasht organ na DAB pri MS (Žene žrtve nasilja u obitelji), C-621/21, EU:C:2024:47, t. 60. i od 11. lipnja 2024., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Žene koje se poistovjećuju s vrijednošću rodne ravnopravnosti), C-646/21, EU:C:2024:487, t. 59.).

50 Ta odredba nabraja elemente koje nadležna nacionalna tijela moraju uzeti u obzir prilikom pojedinačnog razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Među njima su odgovarajuće činjenice koje se odnose na zemlju podrijetla u vrijeme donošenja odluke o zahtjevu za međunarodnu zaštitu, položaj i osobne okolnosti podnositelja zahtjeva, uključujući čimbenike kao što su podrijetlo, spol i dob.

51 Iako se članak 4. Direktive 2011/95 doduše primjenjuje na sve zahtjeve za međunarodnu zaštitu, bez obzira na razloge proganjanja na kojima se temelje, nadležna tijela moraju prilagoditi načine ocjene izjava i dokumentacije ili drugih dokaza ovisno o karakteristikama svake pojedinačne kategorije zahtjeva za međunarodnu zaštitu, poštujući pritom prava zajamčena Poveljom (presude od 2. prosinca 2014., A i dr., C-148/13 do C-150/13, EU:C:2014:2406, t. 54. i od 25. siječnja 2018., F, C-473/16, EU:C:2018:36, t. 36.).

52 Usto, člankom 10. stavkom 3. točkom (b) Direktive 2013/32 državama članicama nalaže se da osiguraju, s jedne strane, da se odluke o zahtjevima za međunarodnu zaštitu donose nakon odgovarajućeg razmatranja tijekom kojeg su prikupljene točne i ažurirane informacije iz različitih izvora, kao što su Agencija Europske unije za azil (EUAA), koja je naslijedila EASO, i UNHCR te međunarodne organizacije za ljudska prava, o općem stanju koje vlada u zemljama podrijetla podnositeljâ zahtjeva. S druge strane, tom se odredbom zahtijeva da su takve informacije dostupne osoblju odgovornom za razmatranje navedenih zahtjeva i odlučivanje o njima (presuda od 11. lipnja 2024., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Žene koje se poistovjećuju s vrijednošću rodne ravnopravnosti), C-646/21, EU:C:2024:487, t. 60.).

53 U tu svrhu, kao što to proizlazi iz točke 36. podtočke (x) Smjernica UNHCR-a o međunarodnoj zaštiti br. 1 o proganjanju povezanom s rodom u okviru članka 1. odjeljka A točke 2. Ženevske konvencije, nadležna nacionalna tijela moraju prikupiti informacije o zemlji podrijetla koje su relevantne za razmatranje zahtjevâ žena, kao što su to položaj žena u pogledu zakona, njihova politička, gospodarska i socijalna prava, kulturni i društveni običaji zemlje te posljedice u slučaju njihova nepoštovanja, učestalost štetnih tradicionalnih praksi, pojavnost i oblici prijavljenog nasilja nad ženama, zaštita koja im je stavljena na raspolaganje, sankcije za počinitelje takvog nasilja kao i opasnosti s kojima se žena suočava u slučaju povratka u svoju zemlju podrijetla nakon što je podnijela takav zahtjev (presude od 16. siječnja 2024., Intervyuirasht organ na DAB pri MS (Žene žrtve nasilja u obitelji), C-621/21, EU:C:2024:47, t. 61. i od 11. lipnja 2024., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Žene koje se poistovjećuju s vrijednošću rodne ravnopravnosti), C-646/21, EU:C:2024:487, t. 61.).

54 Iz prethodno navedenoga proizlazi da sam zahtjev za provedbu pojedinačne procjene zahtjeva za međunarodnu zaštitu pretpostavlja da nadležna nacionalna tijela prilagođavaju načine ocjene činjenica i dokaza karakteristikama svakog pojedinačnog zahtjeva.

55 Osim toga, valja podsjetiti na to da, u skladu s člankom 3. Direktive 2011/95, države članice mogu uvesti ili zadržati povoljnije standarde koji se, među ostalim, mogu sastojati od olakšavanja uvjeta za odobravanje statusa izbjeglice, pri čemu taj standard ne smije biti protivan općoj strukturi i ciljevima te direktive (vidjeti u tom smislu presude od 4. listopada 2018., Ahmedbekova, C-652/16, EU:C:2018:801, t. 70. i 71. i od 9. studenoga 2021., Bundesrepublik Deutschland (Održavanje obiteljskog jedinstva), C-91/20, EU:C:2021:898, t. 39. i 40.).

56 U ovom slučaju, EUAA u točki 3.15 svojega posljednjeg informativnog izvješća, naslovljenog „Country guidance: Afghanistan”, iz siječnja 2023., zaključuje da, u pogledu mjera koje je talibanski režim usvojio od 2021., za afganistanske žene i djevojčice općenito postoji osnovani

strah od djela proganjanja u smislu članka 9. Direktive 2011/95. Isto tako, u kontekstu ovog predmeta, UNHCR u svojoj izjavi o konceptu proganjana zbog postojanja skupa mjera u pogledu trenutačnog položaja žena i djevojčica u Afganistanu, izdanoj 25. svibnja 2023., navodi da postoji presumpcija priznavanja statusa izbjeglice afganistanskim ženama i djevojčicama, uzimajući u obzir djela proganjanja koja su protiv njih, isključivo zbog njihova roda, počinili talibani.

57 U tim okolnostima, kad je riječ o zahtjevima za međunarodnu zaštitu koje su podnijele žene državljanke Afganistana, nadležna nacionalna tijela mogu smatrati da trenutačno, prilikom pojedinačnog ispitivanja situacije podnositeljice zahtjeva za međunarodnu zaštitu, nije potrebno utvrditi da ona stvarno i konkretno može biti žrtvom djelâ proganjanja u slučaju povratka u svoju zemlju podrijetla, pod uvjetom da se utvrde elementi koji se odnose na njezin osobni status, kao što su njezino državljanstvo ili spol.

58 Slijedom navedenih razloga, na drugo pitanje valja odgovoriti tako da članak 4. stavak 3. Direktive 2011/95 treba tumačiti na način da se njime nadležnom nacionalnom tijelu ne nalaže da – kako bi utvrdilo predstavljaju li, uzimajući u obzir okolnosti u ženinoj zemlji podrijetla u vrijeme ocjenjivanja njezina zahtjeva za međunarodnu zaštitu, diskriminirajuće mjere kojima je bila izložena ili bi mogla biti izložena u toj zemlji djela proganjanja u smislu članka 9. stavka 1. te direktive – u okviru pojedinačne procjene tog zahtjeva, u smislu članka 2. stavka (h) navedene direktive, uzme u obzir elemente svojstvene njezinim osobnim okolnostima koji nisu oni koji se odnose na njezin spol ili državljanstvo.

Troškovi

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

Slijedom navedenog, Sud (treće vijeće) odlučuje:

1. **Članak 9. stavak 1. točku (b) Direktive 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite**

   treba tumačiti na način da:

   pojam „djelo proganjanja” uključuje skup diskriminirajućih mjera prema ženama koje je donio ili dopustio „počinitelj proganjanja” u smislu članka 6. te direktive, a koje se, među ostalim, sastoje od toga da im se uskrati bilo kakva pravna zaštita od rodno utemeljenog nasilja, nasilja u obitelji i sklapanja prisilnog braka, da ih se obveže da u potpunosti prekrivaju tijelo i lice, ograniči pristup zdravstvenoj skrbi te sloboda kretanja, zabrani obavljanje plaćenog rada ili ograniči njegovo obavljanje, zabrani pristup obrazovanju i bavljenju sportom te isključi iz političkog života, s obzirom na to da te mjere, svojim kumulativnim učinkom, narušavaju poštovanje ljudskog dostojanstva, kako je zajamčeno člankom 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

2. **Članak 4. stavak 3. Direktive 2011/95**

treba tumačiti na način da se:

njime nadležnom nacionalnom tijelu ne nalaže da – kako bi utvrdilo predstavljaju li, uzimajući u obzir okolnosti u ženinoj zemlji podrijetla u vrijeme ocjenjivanja njezina zahtjeva za međunarodnu zaštitu, diskriminirajuće mjere kojima je bila izložena ili bi mogla biti izložena u toj zemlji djela proganjanja u smislu članka 9. stavka 1. te direktive – u okviru pojedinačne procjene tog zahtjeva, u smislu članka 2. stavka (h) navedene direktive, uzme u obzir elemente svojstvene njezinim osobnim okolnostima koji nisu oni koji se odnose na njezin spol ili državljanstvo.

Potpisi