



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
URED ZASTUPNIKA REPUBLIKE HRVATSKE
PRED EUROPSKIM SUDOM ZA LJUDSKA PRAVA
Zagreb, 25. listopada 2022.

Analiza presude velikog vijeća

J.K. i drugi protiv Švedske
br. zahtjeva 59166/12

povreda čl. 3. Konvencije – zabrana mučenja

***Osobna situacija podnositelja zahtjeva
i nemogućnost iračkih vlasti da ih zaštite
ukazale su na opasnost od zlostavljanja u slučaju udaljavanja u Irak***

Europski sud za ljudska prava (dalje: Europski sud) zasjedajući u velikom vijeću od 17 sudaca, 23. kolovoza 2016. presudio je da bi udaljavanje podnositelja u Irak uzrokovalo povredu članka 3. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: Konvencija) zbog rizika od zlostavljanja u slučaju provedbe naloga za udaljavanje.

Podnositelji zahtjeva su troje iračkih državljana, bračni par i njihov sin, koji su podnijeli zahtjev za azil u Švedskoj jer su u Iraku bili izloženi ozbiljnim prijetnjama i nasilju od strane Al-Qaede. Naime, prvi podnositelj bio je vlasnik trgovačkog društva koje je obavljalo poslove za američke klijente i imalo je sjedište u američkoj vojnoj bazi u Iraku. U razdoblju od 2004. do 2008. prvi podnositelj je dvaput ranjen, brat mu je otet, a kći ubijena. Nakon toga je prestao raditi s Amerikancima te se zajedno s obitelji selio na niz različitih lokacija u Bagdadu. Al-Qaeda je nekoliko puta rušila vrijednost dionica njegovog trgovačkog društva te je nastavila s neizravnim prijetnjama. Prvi podnositelj je napustio Irak i zatražio azil u Švedskoj 2010., a preostali podnositelji zahtjeva 2011. godine. Švedska agencija za migracije odbila je njihov zahtjev za azil, a tu odluku potvrdio je švedski Migracijski sud uz obrazloženje da su se prijetnje i nasilje dogodili nekoliko godina prije podnošenja zahtjeva za azil i da prvi podnositelj više nije poslovao s Amerikancima, te da bi, u slučaju daljnjeg postojanja prijetnje, iračke vlasti mogle zaštititi obitelj podnositelja zahtjeva.

Podnositelji su podnijeli zahtjev Europskom sudu ističući kako bi njihovo udaljavanje u Irak uzrokovalo povredu članka 3. Konvencije.

Vijeće Europskog suda je 4. lipnja 2015. donijelo [presudu](#) u kojoj je utvrdilo da udaljavanje podnositelja ne bi dovelo do povrede čl. 3. Naime, vijeće je ustanovilo da je prvi podnositelj prestao poslovati s Amerikancima 2008., da se posljednji napad Al-Qaede na podnositelje dogodio u listopadu 2008., da su podnositelji ostali u Bagdadu sve do 2010., odnosno 2011. godine, a nisu dokazali da su u međuvremenu bili izloženi daljnjim izravnim prijetnjama. Vijeće se stoga složilo s ocjenom švedskih vlasti da nije bilo dovoljno dokaza za zaključak da će podnositelji zahtjeva, u slučaju udaljavanja u Irak, biti izloženi stvarnom riziku od postupanja protivnog članku 3. Konvencije.

Na zahtjev podnositelja, predmet je podnesen na odlučivanje velikom vijeću.

Veliko vijeće Europskog suda ponovilo je opća načela u odnosu na članak 3. Konvencije u predmetima protjerivanja.

Načelo zabrane vraćanja (*non-refoulement*) podrazumijeva postojanje učinkovitih jamstava koja štite od proizvoljnog vraćanja, bilo izravnog ili neizravnog, u državu iz koje je stranac pobjegao (*M.S.S. protiv Belgije i Grčke* [VV], st. 286.). Naime, iako države ugovornice imaju pravo kontrolirati ulazak, boravak i protjerivanje stranaca na svom teritoriju (*Hirsi Jamaa i drugi protiv Italije*¹ [VV], st. 113.), one mogu biti odgovorne prema Konvenciji ako postoje značajni razlozi za sumnju da će stranac u državi u koju se protjeruje biti suočen sa stvarnim rizikom od postupanja protivnog čl. 3. Konvencije. U tim okolnostima, ovaj članak podrazumijeva obvezu da se stranac ne protjera u tu državu (*Saadi protiv Italije* [VV], st. 124. i 125.). Procjena postoje li značajni razlozi za sumnju da će stranac biti suočen s takvim stvarnim rizikom podrazumijeva ispitivanje uvjeta u državi odredišta u svjetlu standarda članka 3. Konvencije. Ovi standardi zahtijevaju da zlostavljanje s kojim bi se stranac navodno suočio mora doseći minimalnu razinu ozbiljnosti kako bi ušlo u opseg članka 3. Konvencije, što ovisi o okolnostima svakog pojedinog slučaja (*Hilal protiv Ujedinjene Kraljevine*, stavak 60.).

Zbog apsolutnog karaktera prava zajamčenog člankom 3. Konvencije, taj članak se ne primjenjuje samo na rizik od zlostavljanja koji proizlazi iz postupanja javnih tijela, već i na onaj koja proizlazi iz postupanja privatnih osoba. Međutim, u takvim slučajevima podnositelj mora dokazati da je rizik stvaran i da ga vlasti države odredišta ne mogu spriječiti pružanjem odgovarajuće zaštite (*F.H. protiv Švedske*, st. 102.). Pritom članak 3. ne brani državama ugovornicama da pri procjeni postojanja rizika od zlostavljanja utvrde ima li stranac mogućnost preseljenja na drugu lokaciju u državi odredišta gdje može dobiti potrebnu zaštitu (*Hilal protiv Ujedinjene Kraljevine*, st. 67. i 68.). Međutim, u tom slučaju moraju ispitati može li stranac otputovati, dobiti dozvolu za ulazak i nastaniti se na toj lokaciji (*Sufi i Elmi protiv Ujedinjene Kraljevine*, st. 266.).

Sukladno načelu *ex nunc* procjene okolnosti, ako podnositelj zahtjeva još nije protjeran, Europski sud mora ocijeniti okolnosti u trenutku kada razmatra predmet. To znači da mora uzeti u obzir i one informacije koje su izašle na vidjelo nakon donošenja konačne odluke domaćih vlasti (*Maslov protiv Austrije* [VV], st. 87.-95.). To se najčešće događa kada, kao što je to slučaj u ovom predmetu, provedba naloga za udaljavanje bude odgođena zbog toga što je Europski sud odredio privremenu mjeru sukladno Pravilu 39. Poslovnika.

Budući da je konvencijski sustav supsidijaran nacionalnim sustavima zaštite ljudskih prava, Europski sud ne ispituje zahtjeve za azil niti provjerava poštuju li države svoje obveze prema Ženevskoj konvenciji o statusu izbjeglica, već ispituje postoje li učinkovita jamstva koja štite podnositelja zahtjeva od proizvoljnog vraćanja, bilo izravnog ili neizravnog, u državu iz koje je pobjegao. Pritom se mora uvjeriti da su nadležna državna tijela izvršila primjerenu procjenu stvarnog rizika u državi odredišta.

Ta procjena mora se izvršiti prvenstveno s obzirom na one činjenice koje su državi ugovornici bile poznate ili su joj trebale biti poznate u vrijeme protjerivanja, a procjena se mora usredotočiti na predvidive posljedice protjerivanja podnositelja zahtjeva u državu odredišta

¹ Sažetak presude dostupan je na [hrvatskom jeziku](#)

kako u svjetlu tamošnje opće situacije tako i u svjetlu podnositeljevih osobnih okolnosti ([Salah Sheekh protiv Nizozemske](#), st. 136.). Država ugovornica ima obvezu uzeti u obzir ne samo dokaze koje je podnio podnositelj zahtjeva, već i sve druge važne činjenice iz domaćih i drugih pouzdanih i objektivnih izvora². Europski sud je u svojoj sudskoj praksi utvrdio da se mora uzeti u obzir neovisnost, pouzdanost i objektivnost tih izvora, autoritet i ugled autora, ozbiljnost istraživanja na temelju kojeg su sastavljeni, dosljednost zaključaka i potkrijepljenost drugim izvorima ([Saadi protiv Italije](#) [VV], st. 143.). Europski sud uzima u obzir poteškoće s kojima se suočavaju vlade i nevladine organizacije u prikupljanju informacija i provođenju istraživanja u državama obuhvaćenim sukobima pa u takvim slučajevima neće zanemariti izvješće samo zbog činjenice da njegov autor nije posjetio predmetno područje već se oslanjao na informacije koje su dali izvori koji poznaju situaciju „iz prve ruke“ ([Sufi i Elmi protiv Ujedinjene Kraljevine](#), st. 232.). Relevantne materijale za procjenu stvarnog rizika u državi odredišta Europski sud može pribaviti i *proprio motu* ([Salah Sheekh protiv Nizozemske](#), st. 136.).

Sukladno sudskoj praksi Europskog suda, dužnost je osoba koje tvrde da bi njihovo protjerivanje predstavljalo povredu članka 3., dostaviti materijale i podatke koji državnim tijelima i Europskom sudu omogućuju procjenu rizika zbog udaljavanja u državu odredišta. Stoga je na podnositelju zahtjeva teret dokazivanja postojanja značajnih razloga za sumnju da će, u slučaju protjerivanja u državu odredišta, biti podvrgnut postupanju suprotnom čl. 3. ([Said protiv Nizozemske](#), st. 49.). Tražitelj azila ne može se osloboditi tog tereta dok ne pruži dovoljno informacija³ koje ukazuju na postojanje individualnog i stvarnog rizika od zlostavljanja u državi odredišta, i koje omogućuju razlikovanje njegove situacije od opće situacije opasnosti u toj državi. Međutim, Europski sud neće inzistirati na dokazivanju postojanja takve razlike ako tražitelj azila tvrdi da je član skupine koja je sustavno izložena praksi zlostavljanja. U tom slučaju, dovoljno je da dokaže svoju pripadnost takvoj skupini i postojanje ozbiljnih razloga za sumnju u postojanje takve prakse ([S.H. protiv Ujedinjene Kraljevine](#), st. 69.-71.).

Pravila koja se tiču tereta dokazivanja ne bi trebala učiniti neučinkovitim prava podnositelja zahtjeva zaštićena člankom 3. Konvencije, stoga je važno uzeti u obzir sve poteškoće s kojima se tražitelj azila može susresti u inozemstvu prilikom prikupljanja dokaza, posebno ako se ti dokazi moraju pribaviti iz države iz koje je pobjegao ([Said protiv Nizozemske](#), st. 49.). Čak i ako se tvrdnje tražitelja azila o nekim detaljima čine nevjerodostojnima, Europski sud smatra da to nužno ne umanjuje njihovu vjerodostojnost u cjelini ([Said protiv Nizozemske](#), st. 53.).

Što se tiče ocjene opće situacije u određenoj državi, potrebno je zauzeti drugačiji pristup. Naime, obzirom da domaća tijela koja razmatraju zahtjev za azil imaju puni pristup informacijama, ona imaju obvezu *proprio motu* utvrditi opću situaciju u drugoj državi, uključujući sposobnost njezinih javnih tijela da pruže zaštitu ([Hirsi Jamaa i drugi protiv Italije](#) [VV], st. 116).

Nadalje, sukladno ustaljenoj sudskoj praksi Europskog suda, u procjeni rizika od budućeg zlostavljanja u državi odredišta, potrebno je uzeti u obzir i tvrdnju tražitelja azila da je u prošlosti u toj državi već bio podvrgnut zlostavljanju protivno čl. 3. Konvencije. Ako on iznese takvu tvrdnju, onda je na državi koja odlučuje o protjerivanju teret otklanjanja svake

² Primjerice materijali i izvješća drugih država ugovornica ili trećih država, specijaliziranih agencija Ujedinjenih naroda i nevladinih organizacija ([NA. protiv Ujedinjene Kraljevine](#), st. 119.).

³ Takve informacije obuhvaćaju primjerice: prethodnu kaznenu evidenciju i/ili uhidbeni nalog, dob, spol i podrijetlo stranca, njegovu prethodnu evidenciju kao osumnjičenika ili člana progonjene skupine i njegov prethodni zahtjev za azil podnesen u inozemstvu ([NA. protiv Ujedinjene Kraljevine](#), st. 143., 144. i 146.).

sumnje o postojanju stvarnog rizika od ponovnog zlostavljanja (*R.C. protiv Švedske*, st. 55., *R.J. protiv Francuske*, st. 42., *D.N.W. protiv Švedske* st. 42. i 45.). Naime, koherentan i vjerodostojan prikaz događaja koji ukazuje na činjenicu da je stranac u prošlosti bio zlostavljan u državi u koju se protjeruje i koji je u skladu s informacijama iz pouzdanih i objektivnih izvora o općem stanju u toj državi, pruža snažnu indikaciju budućeg, stvarnog rizika od postupanja protivnog članku 3. te je u takvim okolnostima na državi da odagna sve sumnje o tom riziku.

Načela u pogledu tereta dokazivanja i obveze utvrđenja opće situacije u državi određena izražena su i u dokumentima UNHCR-a⁴, u članku 4. Direktive Vijeća 2004/83/EZ od 29. travnja 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljanina treće države ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita te o sadržaju odobrene zaštite⁵, te u sudskoj praksi Suda Europske Unije⁶.

Primjenjujući gore navedena načela na predmet podnositelja zahtjeva, Europski sud je izvršio procjenu postojanja stvarnog rizika od zlostavljanja u svjetlu trenutne opće sigurnosne situacije u Iraku te u svjetlu podnositeljevih osobnih okolnosti.

U odnosu na opću situaciju, Europski sud je utvrdio da se sigurnosna situacija u Bagdadu pogoršala, ali intenzitet nasilja nije dosegao razinu koja bi predstavljala stvarni rizik od postupanja protivnog članku 3. Konvencije.

Uzimajući obzir činjenicu da opća sigurnosna situacija u Iraku ne sprječava vraćanje podnositelja u tu državu, Europski sud je ispitao sprječavaju li to njihove osobne okolnosti. S tim u vezi, složio se s odlukom švedske Agencije za migracije koja je utvrdila da su podnositelji bili izloženi najozbiljnijim oblicima zlostavljanja od strane Al-Qaede u razdoblju od 2004. do 2008. Prihvatio je i navode podnositelja zahtjeva da su se neizravne prijetnje i napadi na dionice prvog podnositelja nastavili i nakon tog razdoblja te da su daljnje zlostavljanje izbjegli skrivanjem i stalnom selidbom budući da nisu mogli računati na zaštitu iračkih vlasti koje su bile infiltrirane od strane Al-Qaede. Europski sud je zaključio da su navodi podnositelja zahtjeva o događajima između 2004. i 2010. bili koherentni, vjerodostojni i u skladu s relevantnim informacijama o Iraku dostupnim iz pouzdanih i objektivnih izvora. Slijedom navedenog, postojala je snažna indikacija da su oni i dalje bili izloženi opasnosti od strane nedržavnih aktera u Iraku pa je na tuženoj državi bio teret otklanjanja svake sumnje o tom riziku.

Nadalje, iz pouzdanih i objektivnih izvora⁷ proizlazi da su osobe koje su na različite načine surađivale s američkim vlastima u Iraku nakon rata bile i nastavile biti meta Al-Qaede i drugih skupina. Prvi podnositelj zahtjeva pripadao je skupini osoba koje su sustavno napadane zbog svog odnosa s američkim oružanim snagama, a njegovi kontakti s američkim snagama bili su vrlo vidljivi jer se sjedište njegovog trgovačkog društva nalazilo u vojnoj bazi Sjedinjenih

⁴ UNHCR bilješka o teretu i standardu dokazivanja u postupcima utvrđivanja statusa izbjeglica i UNHCR Priručnik i Smjernice o postupcima i kriterijima za utvrđivanje statusa izbjeglice (st. 196. i 197.)

⁵ Direktiva Vijeća 2004/83/EZ od 29. travnja 2004.

⁶ *M.M. protiv Minister for Justice, Equality and Law Reform i drugi* (C-277/11), *X, Y i Z* (C-199/12 do C-201/12) i *Aydin Salahadin Abdulla (C-175/08), Kamil Hasan (C-176/08), Ahmed Adem, Hamrin Mosa Rashi (C-178/08) i Dler Jamal (C-179/08) protiv Bundesrepublik Deutschland*

⁷ Prema izvješću Ureda za migraciju Ujedinjene Kraljevine iz 2009., civili koji su radili za multinacionalne snage u Iraku nalazili su se u opasnosti od nedržavnih aktera poput Al-Qaede. Slično tome, izvješće tog istog Ureda iz 2014. godine ukazuje da su osobe, za koje se smatralo da surađuju ili su surađivale s postojećom iračkom Vladom i njezinim institucijama, bivšim američkim ili multinacionalnim snagama ili inozemnim kompanijama, bile izložene opasnosti od progona u Iraku.

Država. Europski sud je stoga utvrdio da bi se sva tri podnositelja zahtjeva suočila sa stvarnim rizikom od nastavka progona od strane nedržavnih aktera ako budu vraćeni u Irak.

Što se tiče sposobnosti iračkih vlasti da im pruže zaštitu u slučaju povratka, Europski sud je zaključio da se situacija u Iraku znatno pogoršala od 2011. godine kada su švedska Agencija za migracije i Migracijski sud ispitivali zahtjeve podnositelja i kada su iračke snage mogle i bile voljne pružiti zaštitu onima kojima je to trebalo. Široka rasprostranjenost korupcije, porast terorističkih napada od strane ISIS-a, te složena i promjenjiva sigurnosna situacija, ukazivali su na smanjenu mogućnost zaštite iračkih građana od strane nadležnih državnih tijela. Iako se tadašnja razina zaštite i dalje mogla smatrati zadovoljavajućom za većinu iračkog stanovništva, isto nije vrijedilo i za pojedince, poput podnositelja zahtjeva, koji su bili meta terorističkih napada. Stoga je Europski sud zaključio da iračke vlasti neće biti u mogućnosti pružiti podnositelju i njegovoj obitelji učinkovitu zaštitu od napada Al-Qaede ili druge slične grupe.

Slijedom navedenog, Europski sud je utvrdio da su osobne okolnosti podnositelja zahtjeva zajedno sa smanjenom sposobnosti iračkih vlasti da ih zaštite, ukazivale na postojanje stvarnog rizika od zlostavljanja u slučaju udaljavanja podnositelja zahtjeva u Irak, stoga bi provedba naloga za njihovo udaljavanje dovela do povrede čl. 3. Konvencije.

Europski sud je utvrdio da je samo utvrđenje povrede dovoljno za naknadu nematerijalne štete, dok je na ime troškova i izdataka podnositeljima dosudio iznos od 10.000,00 eura.

Ovu analizu izradio je Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava. Analiza ne predstavlja službeni dokument Europskog suda za ljudska prava te nije obvezujuća za taj Sud.

© 2022. Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskom sudom za ljudska prava