



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

VELIKO VIJEĆE

ODLUKA

Zahtjev br. 3599/18
M.N. i drugi
protiv Belgije

Europski sud za ljudska prava, zasjedajući 5. ožujka 2020. u Velikom vijeću u sastavu:

Linus-Alexandre Sicilianos, *predsjednik*,
Robert Spano,
Jon Fridrik Kjølbro,
Angelika Nußberger,
Paul Lemmens,
Helen Keller,
André Potocki,
Krzysztof Wojtyczek,
Iulia Antoanella Motoc,
Mārtiņš Mits,
Stéphanie Mourou-Vikström,
Pauliine Koskelo,
Georgios A. Serghides,
Marko Bošnjak,
Jovan Ilievski,
Ivana Jelić,
Darian Pavli, *suci*,

i Johan Callewaert, *zamjenik tajnika Velikog vijeća*,
nakon vijećanja 24. travnja 2019. i 5. ožujka 2020. godine odlučuje kako slijedi:

POSTUPAK

1. Postupak u ovome predmetu pokrenut je na temelju zahtjeva (br. 3599/18) protiv Belgije koji su bračni par i njihovo dvoje djece, sirijski državljani („podnositelji zahtjeva“), podnijeli Sudu na temelju članka 34.

Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („Konvencija”) dana 10. siječnja 2018.

2. Podnositelje zahtjeva zastupali su g. O. Stein i gđa L. Lambert, odvjetnici iz Bruxellesa. Belgijsku Vladu („tužena Vlada“) zastupala je njezina zastupnica, gđa I. Niedlispacher, iz Federalnog ministarstva pravosuđa.

3. Zahtjev je dodijeljen Drugom odjelu Suda (pravilo 52. stavak 1. Poslovnika Suda). Dana 26. travnja 2018. vijeće toga Odjela obavijestilo je Vladu o prigovorima na temelju članka 3., članka 6. stavka 1. (izvršni aspekt) i članka 13. Ostatak zahtjeva odbačen je kao nedopušten sukladno pravilu 54. stavku 3. Dana 20. studenoga 2018. Vijeće je ustupilo nadležnost velikom vijeću, a nijedna stranka nije uložila prigovor na ustupanje (članak 30. Konvencije).

4. Predsjednik Odjela kojem je predmet dodijeljen udovoljio je zahtjevu podnositelja da im imena ne budu objavljena (pravilo 47. stavak 4. Poslovnika Suda).

5. Podnositelji zahtjeva i Vlada podnijeli su očitovanja o dopuštenosti i osnovanosti predmeta. Osim toga, pisana očitovanja dostavile su i Vlade Republike Hrvatske, Češke Republike, Danske, Francuske, Njemačke, Mađarske, Latvije, Nizozemske, Norveške, Slovačke i Ujedinjenog Kraljevstva, kao i Liga za ljudska prava („LDH“), Međunarodna federacija za ljudska prava („FIDH“), Centre for Advice on Individual Rights in Europe („Centar AIRE“), Nizozemsko vijeće za izbjeglice, Europsko vijeće za izbjeglice i prognanike („ECRE“), Međunarodna komisija pravnikâ i Odvjetnička komora odvjetnika koji govore francuski i odvjetnika koji govore njemački jezik („OBFG“), kojima je dopušteno da se umiješaju u pisani postupak (članak 36. stavci 2. i 3. Konvencije).

6. Javna rasprava održana je u Zgradi ljudskih prava u Strasbourgu (Human Rights Building) dana 24. travnja 2019. (pravilo 59. stavak 3.).

Pred Sudom su nastupili:

- za tuženu Vladu

gđa I. Niedlispacher,	zastupnica,
gđa E. Derriks,	odvjetnica,
gđa M. De Sousa,	
g. G. Vanwizenburg,	
g. A. Paul,	savjetnici;

- za podnositelje zahtjeva

g. O. Stein,	
gđa L. Lambert,	odvjetnici,
g. J. Englebert,	

ODLUKA M.N. I DRUGI protiv BELGIJE

g. J. Callewaert, savjetnici;

- za francusku Vladu (treća strana)

gđa F. Merloz, zamjenica zastupnika,
gđa E. Leblond, savjetnica;

- za latvijsku Vladu (treća strana)

gđa K. Līce, zastupnica,
gđa E. L. Vītola, savjetnica;

- za norvešku Vladu (treća strana)

g. Marius Emberland, zastupnik;

- za Vladu Ujedinjenog Kraljevstva (treća strana)

g. G. Cox, Kraljičin savjetnik, državni odvjetnik,
sir J. Eadie,
g. D. Blundell,
g. C. Murphy,
gđa A. Sornarajah, savjetnici,
g. C. Wickremasinghe, zastupnik;

- za OBFGB

g. F. Krenec, odvjetnik.

7. Sud je saslušao obraćanja gđe Niedlispacher, gđe Derriks, g. Steina i gđe Lambert; g. Geoffreyja Coxa, Kraljičinog savjetnika, i gđe Merloz, u ime Vlada Ujedinjenog Kraljevstva, Francuske, Latvije i Norveške, te g. Krenca. Gđa Derriks, gđa Niedlispacher, g. Englebert, gđa Lambert, g. Callewaert i g. Stein naknadno su odgovorili na pitanja sudaca.

ČINJENICE

A. Upravna faza (zahtjevi za vizu i postupci pred Uredom za strance i upravnim sudovima)

8. Tijekom upravne faze, podnositelji zahtjeva pokušali su, kao prvo, pribaviti dokumente koji bi im omogućili da zakonito uđu u Belgiju i ondje borave u razdoblju potrebnom za podnošenje formalnog zahtjeva za azil; kao drugo, pokrenuli su postupak pred upravnim sudovima kako bi osporili

odbijanje Ureda za strance da im izda vize. Sa svoje strane, belgijska država pred istim se sudovima usprotivila odobrenju viza.

1. Odluke od 13. rujna 2016. o odbijanju izdavanja viza

9. Dana 22. kolovoza 2016. supružnici podnositelji zahtjeva, u pratnji jednog svojeg djeteta, otputovali su u belgijsko veleposlanstvo u Bejrutu kako bi predali zahtjeve za vizu za sebe i svoje dvoje djece. Svoje su zahtjeve potkrijepili dopisom svog belgijskog odvjetnika od 15. srpnja 2016. godine i povezanim dokumentima.

10. Podnositelji zahtjeva zatražili su vize s ograničenom područnom valjanošću na temelju članka 25. Zakonika Zajednice o vizama (vidi stavak 64. ove odluke). S obzirom na uvjerljive humanitarne razloge potrebne za primjenu te odredbe, podnositelji zahtjeva izjavili su da se, u pogledu sigurnosti i životnih uvjeta, nalaze u iznimno hitnoj situaciji zbog oružanog sukoba u Siriji i, točnije, intenzivnog bombardiranja Alepa. Dostavili su dokumente u prilog svojim tvrdnjama. Podnositelji zahtjeva naveli su da je njihova kuća u Alepu uništena bombardiranjem; da su se sklonili u kuću srodnika koji je pobjegao iz Sirije; da je ratna situacija značajno otežala pristup hrani, vodi i električnoj energiji; te da djeca više ne pohađaju školu. Kao posljedica toga, željeli su napustiti Alep i dobiti vize kako bi otputovali u Belgiju i ondje podnijeli zahtjeve za azil. Naime, Belgija je 2015. godine odobrila međunarodnu zaštitu (azil ili supsidijarnu zaštitu) velikoj većini tražitelja azila koji su došli iz Sirije i u kojoj su bili u kontaktu s belgijskom obitelji koja je bila voljna osigurati im smještaj.

11. Dana 13. rujna 2016. Ured za strance, upravno tijelo odgovorno za izdavanje viza (vidi stavak 45. ove odluke), odbio je podnositeljima zahtjeva odobriti „humanitarne vize“ i o svojim ih je odlukama obavijestio porukom e-pošte od 29. rujna 2016. godine, poslanom preko odjela za vize belgijskog veleposlanstva u Bejrutu.

12. Ured za strance naveo je da su vize koje su zatražili podnositelji zahtjeva namijenjene samo osobama koje žele na kratko razdoblje putovati na državno područje neke schengenske države iz razloga koji su izvan njihove kontrole, kao što su bolest ili smrt srodnika, i koje nemaju namjeru trajno se nastaniti u predmetnoj državi. Ured za strance napomenuo je, međutim, da podnositelji zahtjeva, budući da im je namjera podnijeti zahtjev za azil nakon dolaska u Belgiju, ne mogu koristiti tu vrstu vize. Prema mišljenju Ureda za strance, odobravanje vize iz humanitarnih razloga pojedincu koji namjerava podnijeti zahtjev za azil u Belgiji stvorilo bi tako presedan koji bi opasno odstupao od iznimne prirode postupka za vize za kratkotrajni boravak. Ured za strance dodao je da diplomatska i konzularna predstavništva nisu navedena među tijelima pred kojima se može podnijeti zahtjev za azil na temelju Kraljevskog dekreta od 8. listopada 1981. godine o ulasku, boravku, naseljavanju i protjerivanju stranaca.

13. Konačno, Ured za strance pozvao je podnositelje zahtjeva da podnesu zahtjev za drugu vrstu vize, na temelju belgijskog zakonodavstva koje im omogućava boravak u Belgiji više od 90 dana. Podnositelji zahtjeva naknadno su podnijeli takav zahtjev koji su belgijske vlasti odbacile u prosincu 2016. godine (vidi stavak 34 ove odluke).

14. Podnositelji zahtjeva podnijeli su zahtjev po iznimno hitnom postupku pri Vijeću za sporove u vezi sa strancima – sudskom tijelu za žalbe protiv odluka Ureda za strance (vidi stavak 52. ove odluke) – tražeći obustavu izvršenja, po iznimno hitnom postupku, odluka Ureda za strance od 13. rujna 2016. godine (vidi stavak 11. ove odluke).

15. Dana 7. listopada 2016. godine, Vijeće za sporove u vezi sa strancima, postupajući po iznimno hitnom postupku, naložilo je obustavu izvršenja odluka Ureda za strance o odbijanju viza te je uputilo belgijsku državu da donese nove odluke u roku od 48 sati, a da pritom navede odgovarajuće pravne osnove, odnosno, pruži obrazloženje u kojem se uzima u obzir iznimno opasna situacija u Siriji.

16. Dana 6. ožujka 2017. Vijeće za sporove u vezi sa strancima napomenulo je da nije podnesen nikakav zahtjev za ukidanje odluka od 13. rujna 2016. godine o odbijanju izdavanja viza te je posljedično odlučilo ukinuti obustavu izvršenja odluka o odbijanju viza i privremene mjere. Nadalje je napomenulo da su odluke o odbijanju još uvijek primjenjive s obzirom na to da nisu ukinute.

17. Dana 8. veljače 2018. *Conseil d'État* odbio je reviziju podnositelja zahtjeva protiv presude od 6. ožujka 2017. godine. Presudio je da nije dokazano nikakvo odstupanje od sudske prakse i odbio je tvrdnje u kojima su podnositelji zahtjeva naveli da je došlo do kršenja načela pravne sigurnosti i povrede članaka 3. i 13. Konvencije.

18. Istog je dana *Conseil d'État* odbio reviziju koju je belgijska država podnijela protiv presude od 7. listopada 2016. godine uz obrazloženje da, nakon ukidanja obustave izvršenja 6. ožujka 2017. godine, osporavana presuda više ne utječe negativno na belgijsku državu.

2. Odluke od 10. listopada 2016. o odbijanju izdavanja viza

19. Kako je nalogom zahtijevalo Vijeće za sporove u vezi sa strancima (vidi stavak 15. ove odluke), Ured za strance donio je nove odluke od 10. listopada 2016. godine, odbijajući odobriti vize; međutim, pružio je isto obrazloženje kao i za prethodna odbijanja. U e-poruci s obavijesti poslanoj odvjetniku podnositelja zahtjeva, naveo je da se „članak 3. Konvencije ne [može] tumačiti kao da zahtijeva da države dopuste ulazak na svoj teritorij svim osobama koje žive u situacijama katastrofe, pod rizikom da se od razvijenih zemalja zahtijeva da prihvate cijela stanovništva iz zemalja u razvoju, zaraćenih zemalja ili zemalja koje su opustošile prirodne katastrofe“.

20. Presudom od 14. listopada 2016. godine, Vijeće za sporove u vezi sa strancima, postupajući po iznimno hitnom postupku, ponovno je naložilo obustavu izvršenja odluke od 10. listopada 2016. godine o odbijanju izdavanja viza te je uputilo Ured za strance da donese nove odluke u roku od 48 sati, a da pritom ovaj put navede odgovarajuće pravne osnove.

21. Vijeće za sporove u vezi sa strancima presudilo je da ne može prihvatiti tvrdnju države da članak 3. Konvencije ne može razumno podrazumijevati obvezu država članica Vijeća Europe da dopuste ulazak svim stanovništvima koja su suočena sa situacijama meteža ili velike opasnosti u njihovim zemljama. Također je ponovno istaknulo prirodu *res judicata* svojih presuda, posebice presude od 7. listopada 2016. godine, koja unatoč tome nije bila izvršena. Konačno, koristeći iste izraze kao u presudi od 7. listopada 2016. godine, Vijeće za sporove u vezi sa strancima navelo je da Ured za strance nije ispunio formalnu pretpostavku da pruži obrazloženje jer nije uzeo u obzir alarmantno stanje u Siriji ni vrlo ozbiljan rizik od povrede članka 3. Konvencije.

22. Podnositelji zahtjeva pokrenuli su postupak pred Vijećem za sporove u vezi sa strancima radi ukidanja odluka Ureda za strance od 10. listopada 2016. godine. Dana 24. ožujka 2017. Vijeće za sporove u vezi sa strancima odbilo je zahtjev za ukidanje tih odluka, utvrdivši da su odluke Ureda za strance od 13. rujna 2016. godine (vidi stavak 11. ove odluke) postale pravomoćne i da, kao posljedica toga, podnositelji zahtjeva više nemaju aktivnu legitimaciju za osporavanje naknadnih odluka.

23. Upravnu reviziju koju su podnositelji zahtjeva podnijeli protiv te presude *Conseil d'État* odbio je 17. svibnja 2018. godine. Svoju je odluku temeljio na tumačenju članka 1. i 25. Zakonika o vizama od strane Suda Europske unije; dana 7. ožujka 2017. Sud Europske unije utvrdio je da se Zakonik o vizama primjenjuje samo na boravak u trajanju koje ne prelazi 90 dana i da se stoga ne može primijeniti u kontekstu zahtjeva za azil koji nužno podrazumijeva dugotrajniji boravak (vidi stavke 71. - 73. ove odluke).

3. Odluke od 17. listopada 2016. o odbijanju izdavanja viza

24. Dana 17. listopada 2016. Ured za strance ponovno je donio odluke o odbijanju izdavanja viza, navodeći iste razloge kao i u prethodnim odbijanjima.

25. Presudom od 20. listopada 2016. godine, Vijeće za sporove u vezi sa strancima, u biti ponavljajući suštinu svojih prethodnih presuda, naložilo je obustavu izvršenja odluka o odbijanju od 17. listopada 2016. godine. Osim toga, s obzirom na neposrednu opasnost s kojom su podnositelji zahtjeva bili suočeni, ustrajno odbijanje belgijske države da postupi u skladu s načelom *res judicata* te važnost osiguranja djelotvornosti pravnog sredstva, smatralo je opravdanim uputiti državu da izda podnositeljima zahtjeva, u roku od 48 sati, propusnice (*laissez-passers*) ili vize koje vrijede tri mjeseca.

26. Presudom od 24. ožujka 2017. godine Vijeće za sporove u vezi sa strancima odbilo je zahtjev za ukidanje odluka i naložilo ukidanje obustave izvršenja odluka o odbijanju viza, kao i ukidanje privremenih mjera, na temelju istog obrazloženja kao što je ono izneseno u njegovoj prvoj presudi od istog datuma (vidi stavak 22. ove odluke).

27. Reviziju protiv te presude *Conseil d'État* odbio je presudom od 17. svibnja 2018. godine uz isto obrazloženje kao i ono izneseno u gore navedenoj presudi od istog datuma (vidi stavak 23. ove odluke).

B. Sudska faza (postupak pred građanskim sudovima u vezi s izvršenjem presude Vijeća za sporove u vezi sa strancima od 20. listopada 2016.)

28. Za podnositelje zahtjeva, svrha sudske faze bila je ishoditi izvršenje presude Vijeća za sporove u vezi sa strancima od 20. listopada 2016. godine, na temelju koje su stekli pravo da zakonito putuju u Belgiju jer je belgijskoj Vladi naloženo da im dopusti ulazak i boravak u zemlji na tri mjeseca, a potom i presude Žalbenog suda u Bruxellesu od 7. prosinca 2016. godine. Sa svoje strane, belgijska država nastojala je spriječiti izvršenje navedenih odluka; taj je cilj osigurala presudom žalbenog suda od 30. lipnja 2017. godine.

1. Postupak koji su podnositelji zahtjeva pokrenuli pred sucem za hitne zahtjeve

29. Podnositelji zahtjeva poslali su belgijskim vlastima službenu obavijest, koju je dostavio sudski ovršitelj, tražeći izvršenje presude Vijeća za sporove u vezi sa strancima od 20. listopada 2016. godine (vidi stavak 25. ove odluke). Nakon što se taj pristup pokazao neuspješnim, podnositelji zahtjeva podnijeli su jednostrani zahtjev pred predsjednikom Prvostupanjskog suda u Bruxellesu („TPI“) za govornike francuskog jezika.

30. Uzimajući u obzir da propust Ureda za strance da postupi u skladu s presudom Vijeća za sporove u vezi sa strancima, iako je ta presuda bila odmah izvršiva, predstavlja „neprihvatljivu nezakonitu radnju“, vršitelj dužnosti predsjednika TPI-ja za govornike francuskog jezika državi je nalogom od 25. listopada 2016. godine, kao hitnu mjeru, naložio da postupi u skladu s presudom Vijeća od 20. listopada 2016. godine, odnosno da podnositeljima zahtjeva izda vize ili propusnice, te je za kašnjenje u postupanju po nalogu odredio novčanu kaznu u iznosu od 1.000,00 eura (EUR) po danu i po podnositelju zahtjeva.

31. U skladu s uvjetom koji je predsjednik odredio odlučujući o jednostranom zahtjevu, podnositelji zahtjeva podnijeli su tužbu *inter partes* protiv države radi potvrđivanja naloga od 25. listopada 2016. godine. Dana 7. studenoga 2016. drugi sudac koji je vršio dužnost predsjednika TPI-ja za govornike francuskog jezika proglasio je njihov zahtjev dopuštenim, ali

neosnovanim, s obzirom na to da se belgijskim vlastima ne može zamjeriti što nisu dobrovoljno postupile u skladu s presudom Vijeća za sporove u vezi sa strancima, čak i s presudom koja je odmah bila izvršiva, ako su te iste vlasti namjeravale osporiti zakonitost presude pokretanjem žalbenog postupka predviđenog zakonom. Sudac je presudio i da, budući da zakonodavna vlast Vijeću za sporove u vezi sa strancima nije dodijelila ovlasti da izriče novčane kazne, ni TPI pak nije imao takve ovlasti u predmetu koji se ispituje.

32. Povodom žalbe podnositelja zahtjeva, Žalbeni sud u Bruxellesu donio je 7. prosinca 2016. presudu kojom je izmijenio nalog od 7. studenoga 2016. godine. Presudio je da su se podnositelji zahtjeva mogli pozvati na obvezujuću i izvršivu prirodu osporene presude i na svoje subjektivno pravo da traže izvršenje presude i okončaju štetu koju su pretrpjeli zbog neizvršenja te presude, koje je predstavljalo „nezakonitu radnju“ i očiglednu krivnju. Smatrao je i da, unatoč tome što nije pokrenut nikakav postupak za ukidanje odluka od 13. rujna 2016. godine o odbijanju viza, žalba koja mu je podnesena nije bila u potpunosti bespredmetna.

33. Kao posljedica toga, žalbeni sud naložio je belgijskoj državi da izvrši presudu Vijeća za sporove u vezi sa strancima od 20. listopada 2016. godine, kojom je belgijskim vlastima naloženo da izdaju vize ili propusnice, presudio je da je taj nalog odmah izvršiv i, konačno, presudio je da država treba platiti kaznu od 1.000,00 EUR po danu kašnjenja i po podnositelju zahtjeva.

34. U prepisci od 12. i 13. prosinca 2016. godine, odvjetnici belgijske države obavijestili su podnositelje zahtjeva da belgijske vlasti odbijaju izdati propusnice ili vize za dugotrajni boravak koje su zatražili kao alternativno rješenje umjesto odobravanja takozvane „humanitarne“ vize. Uputili su podnositelje zahtjeva da se obrate libanonskim vlastima sa zahtjevom za vize te su ih pozvali da ne nastave s ishođenjem izvršenja presude žalbenog suda od 7. prosinca 2016. godine, s obzirom na to da je sličan predmet u tijeku pred Sudom Europske unije (vidi stavke 71. - 73. ove odluke).

35. Podnositelji zahtjeva izjavili su da ne mogu slijediti uputu belgijske Vlade i da namjeravaju tražiti izvršenje presude Žalbenog suda u Bruxellesu s obzirom na hitnost njihove osobne situacije i katastrofalne humanitarne uvjete koji prevladavaju za Sirijce u Libanonu. Dana 13. prosinca 2016. nalog za plaćanje u odnosu na obračunate kazne dostavljen je belgijskoj državi.

36. Dana 27. veljače 2017. belgijska država podnijela je reviziju protiv presude žalbenog suda od 7. prosinca 2016. godine. Ta je postupak trenutačno u tijeku.

2. Postupak koji je belgijska država pokrenula pred sucem za hitne zahtjeve

37. Belgijska država, koja je sa svoje strane zatražila obustavu izvršenja presude Žalbenog suda u Bruxellesu od 7. prosinca 2016. godine, podnijela je jednostranu tužbu u tu svrhu predsjedniku TPI-ja u Bruxellesu za govornike nizozemskog jezika dana 13. prosinca 2016., ali bez uspjeha (nalog od istog datuma). Međutim, povodom žalbe belgijske države, žalbeni sud izmijenio je odluku prvostupanjskog suda presudom od 14. prosinca 2016. godine. Primio je na znanje namjeru belgijske države da poteškoće povezane s poštovanjem presude od 7. prosinca 2016. godine iznese sucu nadležnom za izvršenje („*le juge des saisies*“) te je naložio podnositeljima zahtjeva da ne nastavljaju ovršni postupak do odluke suca nadležnog za izvršenje koji treba odlučiti o valjanosti ovršnog postupka i pravu države da ograniči dospjele iznose u pogledu novčanih kazni.

3. Postupak koji se odnosi na poteškoće povezane s izvršenjem presude žalbenog suda od 7. prosinca 2016. (zapljena vlasništva)

38. Dana 15. prosinca 2016. podnositelji zahtjeva podnijeli su tužbu protiv belgijske države pred sucem nadležnim za izvršenje na TPI-ju u Bruxellesu za govornike francuskog jezika, nastojeći osigurati izvršenje naloga za plaćanje od 13. prosinca 2016. godine.

39. Istog je datuma belgijska država pokrenula postupak protiv podnositelja zahtjeva pred sucem nadležnim za izvršenje na TPI-ju u Bruxellesu za govornike nizozemskog jezika, tražeći obustavu izvršenja glavne obveze (*condamnation principale*) koja proizlazi iz presude Vijeća za sporove u vezi sa strancima od 20. listopada 2016. godine (obveze da izda vize ili propusnice), i/ili obustavu izvršenja presude žalbenog suda od 7. prosinca 2016. godine, i/ili obustavu drugih mjera izvršenja, kao što su novčane kazne. Podredno, država je zatražila utvrđenje da su ispunjeni uvjeti za ograničavanje kazne na određen iznos sudskim putem („*cantonnement*“).

40. Ta dva postupka, pokrenuta pred različitim sudovima, dovela su do sporova o nadležnosti svakog suda i različitih odluka. U konačnici je tužbu koju je podnijela belgijska država (vidi stavak 37. ove odluke) prvu ispitao Žalbeni sud u Bruxellesu. Presudom od 30. lipnja 2017. odjel za govornike nizozemskog jezika Žalbenog suda presudio je da presuda Vijeća za sporove u vezi sa strancima od 20. listopada 2016. više nije primjenjiva s obzirom na to da podnositelji zahtjeva nisu podnijeli zahtjev za ukidanje odluka o odbijanju viza od 13. rujna 2016. godine. Presuda žalbenog suda od 7. prosinca 2016. stoga više nije bila primjenjiva s obzirom na to da su odluke Ureda za strance o odbijanju od 13. rujna 2016. godine postale pravomoćne i neopozive prije nego što je belgijskoj državi izrečena novčana kazna.

41. Podnositelji zahtjeva nisu podnijeli reviziju protiv presude Žalbenog suda u Bruxellesu od 30. lipnja 2017. godine jer ih je odvjetnik na Kasacijskom sudu kojemu je Odbor za pravnu pomoć dodijelio njihov predmet obavijestio da takva revizija ne bi imala nikakvih razumnih izgleda za uspjeh.

42. Dana 20. prosinca 2017. sudac nadležan za izvršenje za govornike francuskog jezika, ispitujući tužbu koju su podnositelji zahtjeva podnijeli 15. prosinca 2016., utvrdio je da je predmet postao lišen svrhe nakon presude Žalbenog suda u Bruxellesu od 30. lipnja 2017. godine.

PRAVNI OKVIR I PRAKSA

A. Domaće pravo i praksa

1. Izdavanje viza

(a) Zakonodavni okvir

43. Člankom 2/1. Zakona o ulasku, boravku, naseljavanju i protjerivanju stranaca od 15. prosinca 1980. („Zakon o strancima“) predviđene su dvije vrste viza: vize za kratkotrajni boravak, u trajanju od najviše 90 dana („C vize“) i vize za dugotrajni boravak, za razdoblje dulje od 90 dana („D vize“). U toj odredbi ne navodi se mogućnost izdavanja posebne vize iz humanitarnih razloga.

44. Vize u putovnice unose belgijska diplomatska i konzularna predstavništva u inozemstvu. Veleposlanstva i konzulati nemaju ovlast odbiti izdavanje vize. Kao posljedica toga, ako zahtjev za vizu zahtijeva detaljnu provjeru, prosljeđuje se Uredu za strance (vidi stavak 45. ove odluke).

45. Odluka o odobravanju vize ulazi u diskrecijske ovlasti ministra (u relevantno vrijeme državnog tajnika koji je odgovoran za azil i migracije) i njegova ovlaštenika, ovlaštenog državnog službenika iz Ureda za strance. Ured za strance upravno je tijelo, pod nadzorom ministra, koje je u praksi odgovorno za sve odluke koje se odnose na ulazak, boravak, naseljavanje i protjerivanje stranaca.

46. Vize za kratkotrajni boravak uređene su Zakonikom Zajednice o vizama, koji se izravno primjenjuje na Belgiju (vidi stavke 62. - 65. ove odluke). Ta vrsta vize, koja u načelu vrijedi u cijelom schengenskom prostoru, može se, iznimno, izdati „s ograničenom područnom valjanošću“, primjerice „iz humanitarnih razloga“ (članak 25. Zakonika o vizama, vidi stavak 71. ove odluke).

47. Vize za dugotrajni boravak – koje ne ulaze u područje primjene prava EU-a (vidi stavke 71. - 73. ove odluke) – uređene su člancima 9. - 13. Zakona o strancima. Člankom 9. alinejom 1. predviđeno je da, „kako bi ostao u Kraljevini nakon razdoblja utvrđenog u članku 6. [odnosno, više od

90 dana], strancu koji se ne nalazi u nekoj od situacija predviđenih člankom 10. [situacije u kojima se strancu automatski odobrava boravak duži od tri mjeseca] to mora odobriti ministar ili njegov ovlaštenik“. Člankom 13. stavkom 1. predviđeno je da se, osim ako nije izričito drugačije predviđeno, odobrenje za dugotrajni boravak daje na ograničeno razdoblje. Na temelju članka 13. stavka 2., to odobrenje mogu produljiti ministar ili njegov ovlaštenik.

(b) Praksa

48. Belgijski savezni centar za analizu migracijskih tokova, zaštitu temeljnih prava stranaca i borbu protiv trgovine ljudima, ili „Myria“ – neovisna javna institucija – provela je 2017. i 2019. godine istraživanje o praksi izdavanja viza iz humanitarnih razloga.

49. Myria je naglasila da je, s obzirom na diskrecijsku prirodu ovlasti koje izvršavaju ministar i Ured za strance, te u nedostatku kriterija za odobravanje ili odbijanje takozvane „humanitarne“ vize, nemoguće precizno naznačiti situacije u kojima je odobravanje te vrste vize bilo opravdano. Unatoč tome, uspjela je razaznati osnovne odrednice postojeće politike.

50. Do presude Suda Europske unije od 7. ožujka 2017. godine (vidi stavke 71. - 73. ove odluke) vize za kratkotrajni boravak mogle su se izdati iz humanitarnih razloga osobama u uznemirujućim medicinskim ili humanitarnim okolnostima; strancima koji imaju pravo, na poziv belgijskih vlasti, podnijeti zahtjev za azil u Belgiji; korisnicima programa preseljenja koje vodi Ured Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice, a u Belgiji Ured glavnog povjerenika za izbjeglice i osobe bez državljanstva; i tražiteljima azila koji su sudjelovali u izvanrednoj akciji spašavanja, prema nalogu državnog tajnika za politiku useljavanja i azila.

51. Većina takozvanih „humanitarnih“ viza izdana je članovima obitelji koji nisu ispunjavali pravne pretpostavke za spajanje obitelji. Od presude Suda Europske unije od 7. ožujka 2017. godine samo se vize za dugotrajni boravak izdaju osobama koje podnose zahtjev za vize i žele zatražiti azil u Belgiji.

(c) Žalbe

52. Ako Ured za strance odbije izdati vizu, stranka koja podnosi zahtjev može se obratiti Vijeću za sporove u vezi sa strancima da ukine odluku Ureda za strance. Vijeće za sporove u vezi sa strancima upravni je sud koji odlučuje kao vijeće ili kao sudac pojedinac.

53. Tužbom za ukidanje odluke Ureda za strance ne obustavlja se izvršenje te odluke. Iz tog razloga, člankom 39/82. Zakona o strancima predviđena je mogućnost podnošenja zahtjeva za obustavu izvršenja ili u „redovnom“ postupku ili u okviru „iznimno hitnog“ postupka. U načelu, zahtjevi za obustavu i ukidanje moraju se podnijeti u istom zahtjevu, osim u

iznimno hitnim slučajevima. U potonjem slučaju, zahtjev za obustavu izvršenja može se podnijeti odvojeno od tužbe za ukidanje odluke. Međutim, ta se tužba mora podnijeti u roku od 30 dana od obavijesti o odluci o odbijanju vize, a u protivnom će se ukinuti obustava izvršenja i sve ostale privremene mjere određene prije podnošenja tužbe za ukidanje odluke. Obustava izvršenja može se naložiti samo ako su razlozi na koje se poziva dovoljno ozbiljni da opravdavaju ukidanje osporavane odluke i ako bi neposredno izvršenje odluke moglo uzrokovati ozbiljnu štetu koju bi bilo teško popraviti.

54. Na temelju članka 39/67. Zakona o strancima, revizija protiv odluka Vijeća za sporove u vezi sa strancima izjavljuje se vijeću *Conseil d'État*.

2. Sudski postupak

55. Na temelju članaka 144. i 145. Ustava, sudovi su nadležni za ispitivanje sporova koji se odnose na subjektivna prava.

56. Člankom 584. Pravosudnog zakonika predviđena je mogućnost podnošenja zahtjeva predsjedniku prvostupanjskog suda putem hitnog zahtjeva ili *ex parte* zahtjeva:

„Predsjednik prvostupanjskog suda, u pogledu svih predmeta osim onih koji su zakonom isključeni iz nadležnosti sudova, donosi privremenu odluku u slučajevima koje prepozna kao hitne.

...

Predmet se podnosi predsjedniku hitnim zahtjevom ili, u slučaju nužne potrebe, *ex parte* zahtjevom.

...“

57. Protiv odluka donesenih u prvom stupnju može se uložiti žalba, a protiv presuda donesenih povodom žalbe može se izjaviti revizija.

58. U slučaju poteškoća u izvršenju presude koja sadržava nalog za plaćanje kazni, svaka zainteresirana strana može podnijeti zahtjev sucu nadležnom za izvršenje („*juge des saisies*“) na temelju članka 1498. Pravosudnog zakonika, no takav zahtjev nema odgodni učinak.

B. Međunarodno pravo i pravo Europske unije

1. Međunarodno pravo

59. Članak 1. Odjeljak A stavak 2. Konvencije o pravnom položaju izbjeglica, usvojene u Ženevi 28. srpnja 1951. g., te dopunjene u New Yorku Protokolom od 31. siječnja 1967. g. („Ženevska konvencija“), propisuje da je izbjeglica svaka osoba koja se, opravdano se bojeći progona zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti nekoj društvenoj skupini ili političkih uvjerenja, nađe izvan zemlje čije državljanstvo ima i koja ne želi, ili zbog tog straha neće tražiti zaštitu te zemlje. 60. Članak 33. stavak 1.

Ženevske konvencije propisuje da niti jedna država ugovornica neće izgnati ili silom vratiti (*“refouler”*) na bilo koji način izbjeglicu na granice područja gdje bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog rase, vjere, državljanstva, pripadnosti nekoj društvenoj skupini ili političkih uvjerenja.

2. Pravo Europske unije

(a) Povelja o temeljnim pravima

61. Povelja Europske unije o temeljnim pravima sadrži, između ostalog, sljedeće odredbe:

- Članak 18. propisuje da je zajamčeno pravo na azil, uz poštovanje pravila iz Ženevske konvencije te u skladu s Ugovorom o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije;

- Članak 51. stavak 1., koji propisuje da se odredbe ove Povelje odnose na institucije, tijela, urede i agencije Unije, uz poštovanje načela supsidijarnosti, te na države članice samo kada provode pravo Unije; i

- Članak 52. stavak 3., koji propisuje da u onoj mjeri u kojoj ova Povelja sadrži prava koja odgovaraju pravima zajamčenima Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, značenje i opseg primjene tih prava jednaki su onima iz Konvencije. Ova odredba ne sprječava pravo Unije da pruži širu zaštitu.

(b) Sekundarno zakonodavstvo

(i) Zakonik o vizama

62. Člankom 1. Uredbe (EZ) br. 810/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o uspostavi Zakonika Zajednice o vizama (Zakonik o vizama) koji je izravno primjenjiv na države članice EU-a utvrđuju se postupci i uvjeti za izdavanje viza za tranzit preko ili planirani boravak na području država članica koji ne prelazi tri mjeseca (90 dana) unutar šestomjesečnog razdoblja (180 dana). Člankom 2. (2) (a) i (b) Zakonikom se definira pojam “vize” kao “odobrenje koje je izdala država članica radi “tranzita preko ili planiranog boravka na području država članica u najduljem trajanju od tri mjeseca unutar bilo kojeg šestomjesečnog razdoblja” odnosno “tranzita preko međunarodnih tranzitnih područja zračnih luka država članica”.

63. Člankom 23. (4) Zakonika o vizama naslovljenog “Odlučivanje o zahtjevu” propisano je da osim ako zahtjev nije povučen, donosi se odluka, između ostalog, o izdavanju jedinstvene vize u skladu s člankom 24. Zakonika, o izdavanju vize s ograničenom područnom valjanošću u skladu s člankom 25. Zakonika, ili o odbijanju izdavanja vize u skladu s člankom 32. Zakonika.

64. Članak 25. Zakonika o vizama, naslovljen “Izdavanje vize s ograničenom područnom valjanošću” glasi::

“1. Viza s ograničenom područnom valjanošću izdaje se iznimno u sljedećim slučajevima:

(a) ako konkretna država članica smatra da je potrebno iz humanitarnih razloga, razloga nacionalnog interesa ili međunarodnih obveza,

(i.) odstupiti od načela da uvjeti za ulazak iz članka 5. stavka 1. točke (a), (c), (d) i (e) Zakonika o schengenskim granicama moraju biti ispunjeni;

(ii.) izdati jedinstvenu vizu,

...”

65. Članak 32. Zakonika o vizama naslovljen “Odbijanje vize” propisuje:

“1. Ne dovodeći u pitanje članak 25. stavak 1., viza se odbija:

...

(b) ako postoji opravdana sumnja o vjerodostojnosti popratnih isprava koje je dostavio podnositelj ili o istinitosti njihova sadržaja, vjerodostojnost izjava podnositelja ili njegova namjera da napusti područje država članica prije isteka zatražene vize.”

(ii) *Zakonik o schengenskim granicama*

66. Članak 4. Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) propisuje da pri provedbi ove Uredbe, države članice djeluju u potpunoj sukladnosti s odgovarajućim pravom Unije, uključujući Povelju Europske unije o temeljnim pravima, odgovarajućim međunarodnim pravom, uključujući Ženevsku konvenciju, obvezama vezanima uz međunarodnu zaštitu, posebno načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja (*non-refoulement*), i temeljnim pravima.

67. Članak 6. Zakonika o schengenskim granicama naslova “Uvjeti ulaska državljana trećih zemalja” glasi:

“1. Za planirani boravak na državnom području država članica u trajanju od ne više od 90 dana u bilo kojem razdoblju od 180 dana, koje podrazumijeva uzimanje u obzir razdoblja od 180 dana koje prethodi svakom danu boravka, uvjeti ulaska za državljane trećih zemalja su sljedeći:

(a) imaju valjanu putnu ispravu...

(b) imaju važeću vizu, ako se to traži ..., osim kad imaju važeću boravišnu dozvolu ili važeću vizu za dugotrajni boravak;

(c) da opravdavaju svrhu i uvjete namjeravanog boravka te imaju dovoljno sredstava za uzdržavanje... ;

(d) da nisu osobe za koje je u SIS-u [Schengenskom informacijskom sustavu] izdano upozorenje u svrhu zabrane ulaska;

(e) da ne predstavljaju prijetnju za javni poredak, unutarnju sigurnost, javno zdravlje ili međunarodne odnose bilo koje od država članica, a posebno ako u

nacionalnim bazama podataka država članica nije izdano upozorenje u svrhu zabrane ulaska iz istih razloga.”

(iii) Dublin Regulation

(iii) Dublinska uredba

68. Članak 1. Uredbe (EU) 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013., utvrđujući kriterije i mehanizme za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (“Dublinska uredba”), određuje kako slijedi:

“Ovom se Uredbom utvrđuju kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koju je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva...”

69. Sukladno članku 3. stavku 1. Dublinske uredbe:

(i) “Države članice razmatraju svaki zahtjev za međunarodnu zaštitu državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva koji podnese zahtjev na državnom području bilo koje države članice, uključujući granicu ili područje tranzita ...” Direktiva o postupcima azila

70. Članak 3. Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (preinačena) glasi kako slijedi:

“1. Ova se Direktiva primjenjuje na sve zahtjeve za međunarodnu zaštitu podnesene na državnom području države članice, uključujući na granici, teritorijalnim vodama ili tranzitnim zonama države članice, te na ukidanje međunarodne zaštite.

2. Ova se Direktiva ne primjenjuje na zahtjeve za diplomatski ili teritorijalni azil koji su podneseni pri predstavništvima država članica...”

(c) Sudska praksa Suda Europske unije

71. Sudu Europske unije bio je upućen zahtjev za prethodnu odluku u kontekstu presude koju je donijela Opća skupština Vijeća za sporove u vezi sa strancima 8. prosinca 2016. godine, u predmetu koji ima određenih sličnosti s ovim predmetom (*X i X protiv Belgije*, C-638/16 PPU). Taj je predmet uslijedio nakon što je Ured za strance odbacio zahtjev za izdavanje vize s ograničenom područnom valjanošću koji je jedna sirijska obitelj podnijela u belgijskom veleposlanstvu u Bejrutu na temelju članka 25. stavka 1. točke (a) Zakonika o vizama. Nakon što je primilo zahtjev za obustavu izvršenja po iznimno hitnom postupku, Vijeće za sporove u vezi sa strancima zatražilo je od Suda Europske unije da pojasni opseg međunarodnih obveza iz članka 25. Zakonika o vizama.

72. U presudi od 7. ožujka 2017. godine, Sud Europske unije ponovio je da se na temelju članka 1. Zakonika o vizama taj zakonik odnosi na vize za boravak koji ne prelazi 90 dana. Međutim, u dotičnom predmetu zahtjevi za

izdavanje viza podneseni su s ciljem podnošenja zahtjeva za azil, a time i izdavanja dozvole boravka čija valjanost nije ograničena na 90 dana. Sud Europske unije stoga je zaključio da ti zahtjevi, iako su formalno podneseni na temelju članka 25. Zakonika o vizama, ne ulaze u područje primjene navedenog zakonika, konkretno članka 25. stavka 1. točke (a). Nadalje, budući da zakonodavac Unije nije donio nijedan akt kad je riječ o uvjetima pod kojima države članice izdaju vize za dugotrajni boravak ili dozvole boravka iz humanitarnih razloga, zahtjevi o kojima je riječ u glavnom postupku ulazili su isključivo u područje primjene nacionalnog prava.

73. Sud Europske unije naveo je da bi suprotan zaključak ugrozio opću strukturu sustava uspostavljenog od strane Europske unije za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu i značio bi da su države članice na temelju Zakonika o vizama dužne državljanima trećih zemalja omogućiti da podnesu zahtjev za međunarodnu zaštitu pri diplomatskim ili konzularnim predstavništvima država članica koja se nalaze na državnom području treće zemlje. Međutim, to nije cilj Zakonika o vizama koji nije namijenjen usklađivanju propisa država članica povezanih s međunarodnom zaštitom.

PRIGOVORI

74. Podnositelji zahtjeva prigovorili su da su zbog odbijanja belgijskih vlasti da im izdaju takozvane „humanitarne“ vize bili izloženi situaciji koja je nespojiva s člankom 3. Konvencije (zabrana mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja), a da nisu imali mogućnost djelotvorno je ispraviti, kako to zahtijeva članak 13. (pravo na djelotvoran pravni lijek).

75. Podnositelji zahtjeva nadalje su prigovorili povredi članka 6. stavka 1. (pravo na pošteno suđenje) i članka 13. Konvencije jer nisu mogli ishoditi izvršenje presude Žalbenog suda u Bruxellesu od 7. prosinca 2016. godine, kojom je belgijskoj državi naloženo da izvrši presudu Vijeća za sporove u vezi sa strancima od 20. listopada 2016. godine, a kojom su belgijske vlasti upućene da im izdaju vize koje su zatražili na temelju članka 3. Konvencije.

PRAVO

A. Članak 3. i 13. Konvencije

76. Članak 3. Konvencije glasi:

“Nitko se ne smije podvrgnuti mučenju ni nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kazni.”

77. Članak 13. Konvencije glasi:

“Svatko čija su prava i slobode koje su priznate u ovoj Konvenciji povrijeđene ima pravo na djelotvorna pravna sredstva pred domaćim državnim tijelom čak i u slučaju kada su povredu počinile osobe koje su djelovale u službenom svojstvu.”

78. Tužena Vlada ustvrdila je da su prigovori koji se temelje na povredi članka 3. i 13. nedopušteni *ratione loci*, uz obrazloženje da se podnositelji zahtjeva ne nalaze pod njezinom jurisdikcijom u smislu članka 1. Konvencije, koji glasi kako slijedi:

“Visoke ugovorne stranke osigurat će svakoj osobi pod svojom jurisdikcijom prava i slobode određene u odjeljku I. ove Konvencije.”

1. Tvrđenje stranaka o jurisdikciji

(a) Tužena Vlada

79. Vlada Belgije istaknula je da je dobro utvrđena praksa da se u članku 1. Konvencije odražava uobičajeno i, u biti, teritorijalno shvaćanje jurisdikcije država, pri čemu su druge osnove jurisdikcije iznimne i zahtijevaju posebno opravdanje u određenim okolnostima svakog predmeta i relevantnim pravilima međunarodnog prava, ne gubeći iz vida opći kontekst. U ovom predmetu, podnositelji zahtjeva nisu teritorijalno bili pod jurisdikcijom belgijske države s obzirom na to da se nisu nalazili na njezinu državnom području i da se, u skladu s Bečkom konvencijom od 18. travnja 1961. godine o diplomatskim odnosima, veleposlanstvo ne smatra dijelom državnog područja zemlje koju predstavlja. Isto tako, ovaj predmet ne spada u iznimne slučajeve za izvanteritorijalno izvršavanje jurisdikcije Belgije kako je Sud utvrdio u predmetu *Banković i drugi protiv Belgije i drugih* (odl.) [VV], br. 52207/99, ECHR 2001- XII).

80. Prema navodima Vlade, osobito nema govora o radnjama koje su proizvele učinke izvan državnog područja, jer je jedini učinak odluke da se podnositeljima zahtjeva ne izdaju vize za kratkotrajni boravak bio sprječavanje njihova ulaska u belgijsko državno područje radi kratkotrajnog boravka, bez utjecaja na njihovu situaciju u Libanonu ili Siriji. Tvrđenje o radnjama koje diplomatski ili konzularni predstavnici izvršavaju u inozemstvu također se ne mogu prihvatiti. Za razliku od ostalih predmeta koji uključuju takve radnje, a koje predmete je Sud već ispitivao, diplomatski predstavnici u ovom predmetu nisu izvršavali nikakav oblik vlasti ili kontrole nad prvim podnositeljem zahtjeva, koji je mogao slobodno doći i otići, te nisu izvršili nikakvu radnju koja bi utjecala na njega.

81. Konačno, pozivajući se na predmete *Abdul Wahab Khan protiv Ujedinjenog Kraljevstva* ((odl.), br. 11987/11, 28. siječnja 2014.) i *Marković i drugi protiv Italije* ([VV], br. 1398/03, ECHR 2006 XIV), Vlada je tvrdila da činjenica da su podnositelji zahtjeva imali pristup belgijskom upravnom i sudskom postupku radi ispitivanja njihovih zahtjeva za vizu i osporavanja donesenih odluka nije utjecala na jurisdikciju Belgije nad njima. Suprotan zaključak podrazumijevao bi gotovo univerzalnu primjenu

Konvencije jer države stranke imaju veleposlanstva u cijelom svijetu i bilo koji strani državljanin mogao bi u njima podnijeti zahtjev za izdavanje vize.

(b) Podnositelji zahtjeva

82. Podnositelji zahtjeva tvrdili su da su belgijski sudovi u raznim prilikama utvrdili da su, iako su se nalazili izvan belgijskog državnog područja, podnositelji zahtjeva bili pod jurisdikcijom Belgije, te su stoga ti sudovi primijenili članak 3. Konvencije. Doista, sudska praksa Suda jasno ukazuje na to da do odgovornosti država može doći zbog radnji njihovih vlasti koje proizvode učinke izvan državnog područja.

83. U ovom su predmetu tijela belgijske države koja su se bavila zahtjevima podnositelja zahtjeva za izdavanje viza donijela odluke u svojstvu predstavnika Ureda za strance ili diplomatskih predstavnika, pod nadzorom belgijskih vlasti. Donoseći odluke, ti su predstavnici izvršavali državnu funkciju granične kontrole. Kada neka država utvrdi uvjete ulaska na svoje državno područje i uvjete boravka i naseljavanja na svom državnom području, baš kao i kad izvršava svoje ovlasti na tom području i donosi odluke o zahtjevima za izdavanje viza, djeluje na temelju, u biti, nacionalnih ovlasti, priznatih u međunarodnom pravu. To je nužno pokazatelj njezine jurisdikcije, do koje dolazi neovisno o tome gdje se izvršava, neovisno o tome koje su vlasti, teritorijalne ili konzularne, provode i neovisno o tome izvršavaju li uključene vlasti *de facto* ili fizičku kontrolu nad dotičnim pojedincima.

84. Podnositelji zahtjeva zatim su skrenuli pozornost na sudsku praksu o udaljavanju, uspostavljenu od presude *Soering protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (7. srpnja 1989., Serija A br. 161), u kojoj je utvrđeno da država stranka Konvencije može biti odgovorna za izvanteritorijalne posljedice odluka koje je donijela u slučaju rizika od mučenja ili zlostavljanja ili propusta, koji joj se mogu pripisati, da poduzme mjere s ciljem izbjegavanja ili sprječavanja izlaganja takvim rizicima.

85. Konačno, podnositelji zahtjeva smatrali su da gore navedeni predmet *Abdul Wahab Khan* nije primjenjiv na situaciju u ovom predmetu. Podnositelj zahtjeva u tom predmetu nastojao je uspostaviti jurisdikcijsku vezu svojeg prigovora na temelju članka 3. isključivo na temelju domaćeg postupka pred Posebnim povjerenstvom za žalbe u području useljavanja („SIAC“), iako je, kao prvo, taj žalbeni postupak imao drugačiji cilj, jer se odnosio na ukidanje dozvole za boravak, o kojem je odlučeno na temelju zaključka da taj podnositelj predstavlja prijetnju nacionalnoj sigurnosti, i, kao drugo, isključivo izvanteritorijalni učinak osporavane odluke nije se mogao pripisati Ujedinjenom Kraljevstvu, već podnositelju zahtjeva, zbog njegovih aktivnosti i njegove odluke da se vrati u Pakistan. Za razliku od predmeta *Abdul Wahab Khan*, jurisdikcijska veza između Belgije i podnositelja zahtjeva u ovom predmetu proizlazi ne samo iz izvanteritorijalnih učinaka odluka koje je donijela Belgija već posebice i iz

činjenice da su se te odluke odnosile na njihov ulazak na belgijsko državno područje i ostvarivanje povezanih prava, područje na kojem Belgija ima punu, isključivu i neprekidnu vlast.

2. Očitovanja trećih stranaka o jurisdikciji

(a) Češka Republika, Hrvatska, Danska, Francuska, Njemačka, Mađarska, Latvija, Nizozemska, Norveška, Slovačka i Ujedinjeno Kraljevstvo

86. Vlade trećih stranakanisu se složile da je Belgija izvršavala jurisdikciju. Prema njihovu mišljenju, potrebno je poći od načela utvrđenih u gore navedenoj odluci *Banković i drugi* u pogledu članka 1. Konvencije: Konvencija je regionalni instrument, pojam jurisdikcije prvenstveno je teritorijalni pojam i ne može se govoriti o pojmu jurisdikcije koja proizlazi iz „uzroka i posljedica“. Nadalje su tvrdili da u ovom predmetu nisu ispunjene iznimne okolnosti izvršavanja kontrole ili vlasti koje su u sudskoj praksi Suda priznate kao osnove za izvanteritorijalnu jurisdikciju u smislu članka 1. Konvencije, utvrđene u presudi *Al-Skeini i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* ([VV], br. 55721/07, ECHR 2011-IV).

87

87. Konkretno, Vlade umješači tvrdile su da nijedna prethodna presuda Suda u kojoj se priznaje izvršavanje izvanteritorijalne jurisdikcije na temelju radnji i propusta diplomatskih predstavnika nije primjenjiva, s obzirom na to da ovaj predmet nema poveznica između podnositelja zahtjeva i dotične zemlje koje su karakterizirale te prethodne predmete. U svakom slučaju, ta iznimka iz nekoliko razloga ne obuhvaća ispitivanja pitanja azila ili imigracije.

88. Kao prvo, podnositelji zahtjeva nisu se nalazili na državnom području države stranke. Nisu ni bili pod kontrolom ili vlašću veleposlanstva jer su mogli slobodno doći i otići, a odluka o izdavanju ili odbijanju vize ne podrazumijeva nikakav oblik fizičke kontrole ili vlasti nad osobom, bez obzira na to gdje je relevantan zahtjev podnesen. Nadalje, slaganje s tvrdnjom podnositelja zahtjeva značilo bi prihvatanje da jurisdikcijska veza može sama nastati tako da pojedinac podnese zahtjev povezan s useljavanjem, bez obzira na to gdje se u svijetu on nalazi, a da država ne poduzme nikakvu radnju izvršavanja vlasti ili jurisdikcije kako bi se stvorila ta veza. Isto tako, ne može se razumno prihvatiti da je puko podnošenje zahtjeva ili puko donošenje odluke u području useljavanja dovoljno da određeni pojedinac dođe pod jurisdikciju dotične države. Dakle, kao što ni zahtjev za izdavanje vize podnesen putem interneta ili pošte ne stvara jurisdikciju, tako ni činjenica da je zahtjev podnesen ili čak da je odluka o imigracijskom statusu donesena u inozemnom veleposlanstvu ili konzulatu ne može stvoriti jurisdikcijsku vezu.

89. Potrebno je napomenuti i da nijedan predmet koji uključuje diplomatsko ili konzularno osoblje nije usporediv s ovim predmetom niti

podržava proširenje područja primjene članka 1. Konvencije. Osim činjenice da su ti predmeti ispitani mnogo godina prije predmeta *Banković i drugi* i *Al-Skeini i drugi*, jurisdikcija predmetnih država bila je utvrđena na temelju posebnih činjenica svakog predmeta. Nadalje, Sud je uvijek tvrdio da je kontrola useljavanja pitanje u suverenoj nadležnosti država stranaka. Međutim, ako se prihvate tvrdnje podnositelja zahtjeva, dobro utvrđeno načelo iz međunarodnog prava da država nema opću obvezu dopustiti strancima ulazak na svoje državno područje postalo bi besmisleno i bilo bi zamijenjeno neograničenom obvezom država stranaka da dopuste ulazak na svoje državno područje osobama koje su izložene riziku od postupanja protivnog članku 3. bilo gdje u svijetu. Sud se izričito usprotivio takvom proširenju, kao što je to naveo u predmetu *Abdul Wahab Khan*.

90.

90. Umješači treće strane otvorili su još jedno važno pitanje koje je, prema njihovu mišljenju, ključno: složeni čimbenici u vezi s azilom i imigracijom zahtijevaju međunarodnu suradnju i kontrolu. Ta je kontrola bila ključna kako bi se omogućilo da zaštitni sustavi djeluju učinkovito, u interesu onih osoba kojima je potrebna međunarodna zaštita. Jasno je da situacija u Siriji izaziva duboko suosjećanje i da je zbog takve situacije nesmetano funkcioniranje tog sustava bilo još važnije. Međutim, bilo je važno i zaštititi osobe koje bi možda trebale potražiti utočište od proganjanja i ne narušiti sustav uvođenjem čimbenika nereda i nestabilnosti koji bi neizbježno proizašli iz odluke Suda da udovolji zahtjevima podnositelja zahtjeva.

(b) Centar AIRE, Nizozemsko vijeće za izbjeglice, ECRE i Međunarodna komisija pravnika

91. Organizacije umješači istaknule su da organi Konvencije već dugo priznaju izvanteritorijalnu jurisdikciju država stranaka i da bi ona mogla biti aktivirana, osobito, kao rezultat radnji ili propusta predstavnika ili tijela države koji djeluju izvan njezina državnog područja i utječu na pojedince pod njihovom vlašću ili njihovom kontrolom. U gore citiranom predmetu *Banković i drugi*, Sud je priznao da bi drugi slučajevi izvršavanja izvanteritorijalne jurisdikcije od strane države mogli postojati u situacijama koje se odnose na radnje ili propuste diplomatskih ili konzularnih predstavnika kada izvršavaju neku javnu funkciju. Prema Bečkoj konvenciji, konzularne funkcije sastoje se, posebice, od izdavanja viza i odgovarajućih dokumenata osobama koje žele putovati u državu šiljateljicu. To odgovara ovlasti javnog tijela u području kontrole imigracije, koja spada u nadležnost države šiljateljice i mora se, u slučaju država stranaka Konvencije, izvršavati u skladu s pravima i slobodama priznatim Konvencijom, kako je već vidljivo iz opsežne sudske prakse nekadašnje Komisije. Ta je sudska

praksa u skladu s praksom drugih međunarodnih tijela (Međunarodnog suda, Odbora za ljudska prava Ujedinjenih naroda, Međuameričkog suda za ljudska prava). Osim toga, Sud je u gore citiranoj presudi *Soering* prepoznao da, čak i ako nemaju stvarnu kontrolu nad dijelom svog državnog područja ili na stranom državnom području, države članice Konvencije mogu imati pozitivnu obvezu na temelju članka 1. Konvencije da poduzmu mjere u okviru svojih ovlasti kako bi osigurale poštovanje prava zajamčenih Konvencijom.

(c) Liga za ljudska prava i Međunarodna federacija Saveza za ljudska prava

92. LDH i FIDH naglasili su da je Sud kao „ostale osnove za jurisdikciju” prihvatio situaciju u kojoj je država izvršila neki element državne vlasti, neovisno o tome je li riječ o izvršavanju jurisdikcijske nadležnosti kako je priznata međunarodnim pravom, je li riječ o jurisdikciji koju joj je treća država dodijelila na vlastitom državnom području ili proizlazi li ta jurisdikcija iz činjeničnih okolnosti (pritom su se pozvali na *Banković i drugi*, citirano gore, stavci 70.-71., te *Al-Skeini i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [VV], citirano gore, stavak 135.). Prema tome, kada država donosi odluku o odobravanju vize ili ulaska, boravka ili naseljavanja pojedinaca na svom državnom području, ona izvršava element državne vlasti čak i kada se bavi tim pitanjima u odnosu na strane državljane koji nisu prisutni na njezinu državnom području, a ta odluka ima učinak u inozemstvu bilo na temelju međunarodnog sporazuma (pozvali su se na *X i Y protiv Švicarske* br. 7289/75 i 7349/76, odluka Komisije od 14. srpnja 1977., D.R. 9, str. 76.), bilo na temelju činjeničnih okolnosti (pozvali su se na *Nada protiv Švicarske* [VV], br. 10593/08, ECHR 2012).

93

93. Štoviše, iz sudske prakse Suda i osobito gore citirane presude *Al-Skeini* (stavci 134.-135.), jasno je da činjenica da neka država djeluje u cijelosti ili djelomično putem svojih diplomatskih ili konzularnih predstavnika u inozemstvu ne isključuje jurisdikciju država stranaka, pod uvjetom da ti predstavnici izvršavaju nadzor i kontrolu nad drugima i da se, u izvršavanju njihovih funkcija u skladu s nekim pravilom običajnog, konvencijskog ili drugog međunarodnog prava, sporne činjenice mogu pripisati njima, a ne državi na čijem državnom području djeluju. Priznato je da „funkcija” koju diplomatski ili konzularni predstavnici izvršavaju u kontekstu obavljanja radnji koje spadaju u nadležnost veleposlanstava i konzulata u inozemstvu, kao što je izdavanje putovnica njihovim državljanima, predstavlja osnovu za izvršavanje jurisdikcije. Organizacije umješači pozvale su se na *X protiv Njemačke*, br. 1611/62, odluka Komisije od 25. rujna 1965, Yearbook 8, str. 158. i 169.). Organizacije umješači ustvrdile su da bi isti zaključak trebao vrijediti za dozvole za ulazak ili boravak izdane stranim državljanima, s obzirom na to da je ta ovlast u

isključivoj nadležnosti države u odnosu na čije državno područje stranka podnosi zahtjev za dozvolu boravka. S tim u vezi, Sud Europske unije presudio je da zahtjevi te vrste nisu uređeni pravom EU-a i spadaju „isključivo” u područje primjene nacionalnog prava države kojoj je zahtjev podnesen putem njezina veleposlanstva u inozemstvu (v. gore stavke 71.-73.).

94. Nakon utvrđivanja jurisdikcije, država bi pri izvršavanju te jurisdikcije trebala osobama pod svojom jurisdikcijom osigurati prava i slobode iz Konvencije te bi se mogla smatrati odgovornom, u skladu sa sudskom praksom Suda nakon gore citiranog predmeta *Soering*, za izvanteritorijalne posljedice radnji ili propusta koji joj se mogu pripisati, a koji su dotične pojedince možda izložili postupanju protivnom članku 3.

(d) Odvjetnička komora odvjetnika koji govore francuski i odvjetnika koji govore njemački jezik u Belgiji

95. OBFG je naglasio da je iz sudske prakse Suda, posebice predmeta *Hirsi Jamaa i drugi protiv Italije* ([VV], br. 27765/09, stavci 74. i 75., ECHR 2012), pa čak i ranije iz sudske prakse Komisije (*M. protiv Danske*, odluka, br. 17392/90, 14. listopada 1992., Odluke i izvješća 73, str. 199.), jasno da država stranka Konvencije izvršava jurisdikciju u smislu članka 1. Konvencije preko svojih konzularnih ili diplomatskih predstavnika u predstavništvu izvan državnog područja te države ako ti predstavnici izvršavaju svoje ovlasti u odnosu na druge osobe. Bilo koje drugo rješenje imalo bi za posljedicu oslobađanje državnih vlasti i dužnosnika njihove dužnosti da osiguraju poštovanje prava iz Konvencije.

3. Ocjena Suda o jurisdikciji

(a) Sažeti pregled primjenjive sudske prakse

96. Sud ponavlja da članak 1. Konvencije ograničava svoje područje primjene na „osobe” pod „jurisdikcijom” država stranaka Konvencije.

97. Izvršavanje jurisdikcije od strane tužene države uvjet je *sine qua non* da bi se ta država smatrala odgovornom za radnje ili propuste koji joj se mogu pripisati, a koji dovode do navoda o kršenju prava i sloboda utvrđenih u Konvenciji (v. *Al-Skeini i drugi*, citirano gore, stavak 130., te *Güzelyurtlu i drugi protiv Cipra i Turske* [VV] od 29. siječnja 2019., br. 36925/07, stavak 178.). Pitanje je li ta država stvarno odgovorna za radnje ili propuste iz kojih proizlaze prigovori podnositelja zahtjeva na temelju Konvencije zasebno je pitanje koje spada u fazu ispitivanja osnovanosti predmeta (v. *Loizidou protiv Turske* (preliminarni prigovori), 23. ožujka 1995., stavci 61. i 64., Serija A br. 310, te *Güzelyurtlu i drugi*, citirana gore, stavak 197.).

98. Što se tiče značenja pojma „jurisdikcije“ u smislu članka 1. Konvencije, Sud je naglasio da je, s gledišta međunarodnog javnog prava,

jurisdikcijska nadležnost države prvenstveno teritorijalna (vidi gore citirani predmet *Güzelyurtlu i drugi*, stavak 178.; vidi i gore citirani predmet *Banković i drugi*, stavci 59. - 61.). Pretpostavlja se da se obično izvršava na cijelom državnom području dotične države (vidi *Assanidze protiv Gruzije* [VV], br. 71503/01, stavak 139., + 2004-II).

99. U skladu s člankom 31. stavkom 1. Bečke konvencije iz 1969. godine o pravu međunarodnih ugovora, Sud je riječi „pod svojom jurisdikcijom“ tumačio utvrđivanjem uobičajenog smisla te fraze u njezinu kontekstu i u svjetlu cilja i svrhe Konvencije. Međutim, iako međunarodno pravo ne isključuje izvanteritorijalno izvršavanje jurisdikcije države, predložene osnove za takvu jurisdikciju (uključujući državljanstvo i zastavu), kao opće pravilo, definirane su i ograničene suverenim teritorijalnim pravima drugih relevantnih država (vidi gore citiranu odluku *Banković i drugi*, stavci 56. i 59.).

100. Taj teritorijalni pojam jurisdikcije država stranaka podupiru i *travaux préparatoires* Konvencije (v. *Banković i drugi*, citirano gore, stavci 19.-21. i 63.). U tekstu koji je pripremio Odbor za pravna i administrativna pitanja Savjetodavne skupštine Vijeća Europe prvobitno je bilo predviđeno, u odredbi koja je postala članak 1. Konvencije, da se „države članice obvezuju osigurati prava svim osobama koje borave na njihovu državnom području ...“. Međutim, upućivanje na „sve osobe koje borave na njihovu državnom području“ zamijenjeno je upućivanjem na osobe „pod [njihovom] jurisdikcijom“ jer se pojam boravka smatrao previše restriktivnim i otvorenim za različita tumačenja koja ovise o dotičnom nacionalnom zakonodavstvu.

101. Sud je prepoznao da, iznimno od načela teritorijalnosti, radnje država stranaka koje su izvršene ili proizvode učinke izvan njihova državnog područja, mogu predstavljati izvršavanje jurisdikcije u smislu članka 1. Konvencije. To je dobro utvrđena sudska praksa (vidi, između ostalog, *Ilaşcu i drugi protiv Moldavije i Rusije* [VV], br. 48787/99, stavak 314., ECHR 2004-VII; *Medvedyev i drugi protiv Francuske* [VV], br. 3394/03, stavak 64., ECHR 2010; *Al-Skeini i drugi*, citirano gore, stavak 131.; i *Güzelyurtlu i drugi*, citirano gore, stavak 178.).

102. Sud je u svakom predmetu, pozivajući se na konkretne činjenice, ocjenjivao postoje li iznimne okolnosti koje bi opravdale utvrđenje da je dotična država izvanteritorijalno izvršavala jurisdikciju (vidi gore citirani predmet *Banković i drugi*, stavak 61.; gore citirani predmet *Al-Skeini i drugi*, stavak 132.; gore citirani predmet *Hirsi Jamaa i drugi*, stavak 172.; i *Catan i drugi protiv Republike Moldavije i Rusije* [VV], br. 43370/04 i dva druga predmeta, stavak 103., ECHR 2012 (izvadci)).

103. Do iznimke od načela da je jurisdikcija na temelju članka 1. ograničena na vlastito državno područje države stranke dolazi kada ta država izvršava stvarnu kontrolu nad područjem izvan svog državnog

područja. Obveza da na takvom području osigura prava i slobode utvrđene u Konvenciji proizlazi iz činjenice da ondje izvršava kontrolu, neovisno o tome izvršava li je izravno, preko oružanih snaga države ugovornice ili preko podređene lokalne uprave (za sažeti prikaz sudske prakse u ovim situacijama, v. *Al-Skeini i drugi*, citirano gore, stavci 138.-140. i 142.; za recentniju praksu, v. *Catan i drugi*, citirano gore, stavci 121.-122.; *Chiragov i drugi protiv Armenije* [VV], br. 13216/05, stavak 186., ECHR 2015; *Mozer protiv Moldavije i Rusije*, br. 21034/05 i 7 drugih, stavci 36.-38., 17. srpnja 2018.).

104. Stoga su Komisija i naknadno Sud zaključili da država izvršava jurisdikciju izvanteritorijalno kada na području izvan svog državnog područja izvršava javne ovlasti kao što su ovlast i odgovornost u pogledu održavanja sigurnosti (v. *X i Y protiv Švicarske*, citirano gore; *Drozd i Janousek protiv Francuske i Španjolske*, 26. lipanj 1992., stavci 91.-98., Serija A br. 240.; *Gentilhomme, Schaff-Benhadi i Zerouki protiv Francuske*, br. 48205/99 i 2 drugih, stavak 20., 14. svibnja 2002.; *Al-Skeini i drugi*, citirano gore, stavci 143.-150.; i *Al-Jedda protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [VV], br. 27021/08, stavci 75.-96., ECHR 2011.)

105. Nadalje, upotreba sile od strane predstavnika države koji djeluju izvan njezina državnog područja može, u određenim okolnostima, dovesti osobe koje se tako nađu pod kontrolom državnih vlasti, pod jurisdikciju države u smislu članka 1. (za sumarni prikaz sudske prakse vezane za ove situacije, v. *Al-Skeini i drugi*, citirano gore, stavak 136.). Isti je zaključak donesen i kada je pojedinac predan u pritvor predstavnika države u inozemstvu (v. *Öcalan protiv Turske* [VV], br. 46221/99, stavak 91., ECHR 2005-IV). Isto tako, izvanteritorijalna jurisdikcija priznata je kao rezultat situacija u kojima su službenici države koji su djelovali izvan njezina državnog područja, putem kontrole nad zgradama, letjelicama ili brodovima u kojima su se držali pojedinci, izvršavali ovlasti i fizičku kontrolu nad tim osobama (v. *Issa i drugi protiv Turske*, br. 31821/96, stavci 72.-82., 16. studenog 2004.; *Al-Saadoon i Mufdhi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (odl.), br. 61498/08, stavci 86.-89., 30. lipnja 2009.; *Medvedyev i drugi*, citirano gore, stavci 62.-67; *Hirsi Jamaa*, citirano gore, stavci 76.-82.; i *Hassan protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [VV], br. 29750/09, stavci 75.-80., ECHR 2014).

106. Kako je Sud ponovio u presudi *Al-Skeini i drugi* (gore citirano, stavak 134.), jurisdikcija države stranke može proizaći iz radnji ili propusta njezinih diplomatskih ili konzularnih dužnosnika kada, u svom službenom svojstvu, u inozemstvu izvršavaju svoje ovlasti u odnosu na državljane te države ili njihovu imovinu (v. *X protiv Njemačke*, citirano gore; *X protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 7547/76, odluka Komisije od 15. prosinca 1977., Odluke i izvještaji 12, str. 73; i *S. protiv Njemačke*, br. 10686/83, odluka Komisije od 5. listopada 1984., D.R. 40, str. 191.), ili kada

upotrebljavaju fizičku silu i kontrolu nad određenim osobama (v. *M. protiv Danske*, citirano gore, str. 193.).

107. Konačno, posebne okolnosti postupovne prirode korištene su kako bi se opravdala primjena Konvencije u odnosu na događaje koji su se dogodili izvan državnog područja tužene države. Tako je, u pogledu parničnog postupka za naknadu štete koji su podnositelji zahtjeva pokrenuli pred talijanskim sudovima prema nacionalnom pravu u vezi sa smrću svojih srodnika kao posljedice zračnih napada koje je NATO savez izvršio na Saveznu Republiku Jugoslaviju, Sud presudio, unatoč izvanteritorijalnoj prirodi događaja iz kojih je proizašla tužba, da taj postupak spada u nadležnost Italije, koja je prema tome bila dužna u tom postupku osigurati poštovanje prava zaštićenih člankom 6. Konvencije (v. *Markovic i drugi protiv Italije*, (odl.), br. 1398/03, 12. lipanj 2003., i *Markovic i drugi protiv Italije* [VV], citirano gore, stavci 49.-55.). Nedavno je, u pogledu smrtnih slučajeva koji su se dogodili izvan državnog područja tužene države, Sud utvrdio da je zbog činjenice da je dotična država započela kaznenu istragu tih događaja bila uspostavljena jurisdikcijska veza u smislu članka 1. između te države i srodnika žrtve, koja podrazumijeva obvezu države da udovolji procesnim pretpostavkama iz članka 2. (v. *Güzelyurtlu i drugi protiv Cipra i Turske*, citirano gore, stavak 188.).

108. Nasuprot tome, u gore citiranom predmetu *Abdul Wahab Khan*, Sud je odbio tvrdnju kojom se pozivalo na postupak koji je podnositelj zahtjeva, pakistanski državljanin s prebivalištem u Pakistanu, pokrenuo pred Posebnim povjerenstvom za žalbe u području useljavanja (SIAC) kako bi osporio odluku o ukidanju njegove dozvole za boravak u Ujedinjenom Kraljevstvu. Sud je presudio da, s obzirom na to da drugi kriteriji za utvrđivanje veze između podnositelja zahtjeva i Ujedinjenog Kraljevstva nisu ispunjeni, činjenica da je podnositelj zahtjeva pokrenuo taj postupak nije dovoljna za utvrđivanje jurisdikcije Ujedinjenog Kraljevstva u pogledu rizika, koji je naveo podnositelj zahtjeva, da će u Pakistanu biti podvrgnut postupanju protivnom članku 3. Konvencije (v. *Abdul Wahab Khan*, citirano gore, stavak 188.).

109. Radi usporedbe, Sud naglašava da gore citirane predmete treba razlikovati od predmeta u kojima su činjenice sadržavale međunarodni element, ali koji nisu uključivali izvanteritorijalnost u smislu članka 1. Konvencije. To je bio slučaj u predmetima na temelju članka 8. koji su se odnosili na odluke donesene u odnosu na pojedince, neovisno o tome jesu li državljani, koji su se nalazili izvan državnog područja tužene države, ali u kojim predmetima se nije otvorilo pitanje jurisdikcije te države, s obzirom na to da je jurisdikcijska veza proizlazila iz već postojećeg obiteljskog ili privatnog života koji je ta država bila dužna štiti (v. *Nessa i drugi protiv Finske* (odl.), br. 31862/02, 06. svibanj 2003.; *Orlandi i drugi protiv Italije*, br. 26431/12, 14. prosinca 2017.; i *Schembri protiv Malte* (odl.), br. 66297/13, 19. rujna 2017.).

(b) Primjena u ovom predmetu

110. Sud napominje, kao prvo, da su osporavane odluke donijele belgijske vlasti u Belgiji. Te su odluke donesene kao odgovor na zahtjeve za izdavanje viza koje su podnositelji zahtjeva podnijeli konzularnim službama belgijskog veleposlanstva u Bejrutu, s ciljem dobivanja odobrenja za ulazak u Belgiju kako bi mogli zatražiti azil u toj zemlji i izbjeći postupanje protivno članku 3. Konvencije kojem su, kako su naveli, izloženi u Alepu. Odluke o odbijanju traženih viza naknadno su prenesene preko konzularnih službi veleposlanstva, koje su obavijestile podnositelje zahtjeva.

111. Podnositelji zahtjeva ustvrdili su da se u ovom predmetu pitanje „jurisdikcije“ u smislu članka 1. Konvencije ne otvara samo u smislu izvanteritorijalnog područja primjene osporavanih odluka. Prema njihovu mišljenju, prilikom obrade njihovih zahtjeva za izdavanje vize, belgijske vlasti odlučivale su o pitanju uvjeta za ulazak na državno područje. Time su te vlasti donijele nacionalne odluke u odnosu na podnositelje zahtjeva te su ih tako dovele pod jurisdikciju Belgije.

112. Sud prihvaća da su, odlučujući o zahtjevima za izdavanje vize podnositelja zahtjeva, belgijske vlasti donijele odluke koje se odnose na uvjete za ulazak na belgijsko „državno područje“ te su tako izvršile javnu ovlast. Međutim, to utvrđenje samo po sebi nije dovoljno da podnositelje zahtjeva dovede pod „teritorijalnu“ jurisdikciju Belgije u smislu članka 1. Konvencije. Puka činjenica da su odluke koje su donesene na nacionalnoj razini utjecale na položaj osoba s boravištem u inozemstvu također nije dovoljna da bi se utvrdila jurisdikcija dotične države nad tim osobama izvan njezina državnog područja (v. *Banković i drugi*, citirano gore, stavak 75.)

113. Kako bi utvrdio primjenjuje li se Konvencija na ovaj predmet, Sud mora ispitati jesu li postojale izvanredne okolnosti koje bi mogle dovesti do zaključka da je Belgija izvršavala izvanteritorijalnu jurisdikciju u odnosu na podnositelje zahtjeva. Kao što je prethodno istaknuo (v. stavak 102.), to je prije svega činjenično pitanje koje zahtijeva da Sud istraži prirodu veze između podnositelja zahtjeva i tužene države i da utvrdi je li ta država stvarno izvršavala nadzor ili kontrolu nad njima.

114. S tim u vezi, nije bitno što su diplomatski predstavnici, kao u ovom predmetu, imali samo ulogu „poštanskog sandučića“ i nije bitno utvrditi tko je bio odgovoran za donošenje odluka, belgijske vlasti na državnom području ili diplomatski predstavnici u predstavništvu u inozemstvu.

115. Sud na početku napominje da podnositelji zahtjeva nikada nisu bili na državnom području Belgije i da ne tvrde da imaju bilo kakve već postojeće obiteljske ili privatne veze s tom zemljom.

116. Nadalje, pred Sudom nije navedeno da je jurisdiksijska veza proizašla iz bilo kakve kontrole koju su belgijske vlasti izvršavale na sirijskom ili libanonskom državnom području.

117. Sud napominje i da podnositelji zahtjeva osporavaju ishod postupka za ispitivanje njihovih zahtjeva za vizu, a ne radnje ili propuste diplomatskih predstavnika u belgijskom veleposlanstvu u Bejrutu. Ipak, konzularne funkcije primanja i izdavanja viza doživljavaju kao oblik kontrole ili vlasti, koja se u odnosu na njih izvršavala na temelju javnih ovlasti, i na toj osnovi pokušavaju pronaći podršku u sudskoj praksi Komisije u kojoj je priznato izvršavanje izvanteritorijalne jurisdikcije kao rezultat radnji i propusta diplomatskih predstavnika.

118. S tim u vezi, Sud prihvaća tvrdnju tužene Vlade, koju su potvrdile Vlade trećih stranaka, da nijedan od gore citiranih presedana iz sudske prakse u stavku 106. nije primjenjiv na ovaj predmet s obzirom na to da ovaj predmet ne sadržava nijednu od poveznica između podnositelja zahtjeva i dotične države koje su karakterizirale navedene predmete. Kao prvo, podnositelji zahtjeva nisu belgijski državljani koji žele iskoristiti zaštitu svog veleposlanstva. Kao drugo, diplomatski predstavnici ni u jednom trenutku nisu izvršavali *de facto* kontrolu nad podnositeljima zahtjeva. Podnositelji su slobodno odlučili pristupiti belgijskom veleposlanstvu u Bejrutu i ondje predati svoje zahtjeve za izdavanje vize – kao što su mogli i odlučiti pristupiti bilo kojem drugom veleposlanstvu; zatim su mogli slobodno i nesmetano napustiti prostorije belgijskog veleposlanstva.

119. Čak i uz pretpostavku, podredno, da se može iznijeti argument na temelju činjenice da belgijska država izvršava upravnu kontrolu nad prostorijama svojih veleposlanstava, prethodno navedena sudska praksa (vidi stavak 105. ove odluke) ukazuje na to da taj kriterij nije dovoljan da svaku osobu koja uđe u te prostorije dovede pod jurisdikciju Belgije.

120. Nadalje, kao odgovor na usporedbu s gore navedenom presudom *Soering*, koju su naveli podnositelji zahtjeva, Sud ponavlja da se ovaj predmet bitno razlikuje od brojnih predmeta o protjerivanju koje je ispitivao nakon donošenja te presude i u kojima je prihvatio da može doći do odgovornosti države stranke na temelju članka 3. Konvencije kada je odluka države o udaljenju pojedinca izložila tog pojedinca stvarnom riziku da bude podvrgnut postupanju protivnom članku 3. u zemlji odredišta. Za razliku od podnositelja zahtjeva, pojedinci u predmetima koji uključuju udaljenje s državnog područja nalazili su se, u teoriji, na državnom području dotične države, ili na njezinoj granici (vidi *M.A. i drugi protiv Litve*, br. 59793/17, stavak 70., 11. prosinca 2018., i, *mutatis mutandis*, *N.D. i N.T. protiv Španjolske* [VV], br. 8675/15 i 8697/15, stavci 104. - 111., 13. veljače 2020.), te su se stoga očito nalazili pod njezinom jurisdikcijom (vidi gore citirani predmet *Banković i drugi*, stavci 68. i 77.).

121. Konačno, podnositelji zahtjeva tvrde da su došli pod „jurisdikciju” belgijske države pokretanjem postupka na domaćoj razini s ciljem osiguranja svojeg ulaska u Belgiju i da su tijekom tog postupka nadležna nacionalna tijela izvršavala punu i potpunu ovlast (vidi stavak 82. ove

odluke). Sud je već odbacio tu tvrdnju u mjeri u kojoj se njome nastoji utvrditi teritorijalna jurisdikcija Belgije nad podnositeljima zahtjeva (vidi stavak 112. ove odluke). Međutim, još uvijek mora utvrditi je li činjenica da je pokrenut postupak na nacionalnoj razini mogla dovesti do iznimne okolnosti koja bi bila dovoljna da se jednostrano aktivira izvanteritorijalna jurisdikcijska veza između podnositelja zahtjeva i Belgije u smislu članka 1. Konvencije.

122. Prema mišljenju Suda, taj pristup nije potkrijepljen sudskom praksom. S tim u vezi, ističe da je u gore navedenom predmetu *Markovic i drugi* (vidi stavak 107. ove odluke) proglasio nedopuštenima, zbog nenadležnosti, materijalne prigovore podnositelja zahtjeva na temelju drugih odredbi Konvencije osim članka 6. (vidi gore citirani predmet *Markovic i drugi* (odl.), i gore citirani predmet *Markovic i drugi* [VV], stavci 4. i 49. - 50.; vidi i, *mutatis mutandis*, gore citirani predmet *Banković i drugi*, stavci 83. - 84.). Ni postupak koji je doveo do jurisdikcije Turske u gore navedenom predmetu *Güzelyurtlu i drugi* (vidi stavak 107. ove odluke) ne može se usporediti s upravnim postupkom koji su podnositelji zahtjeva pokrenuli u ovom predmetu. Relevantni postupak u predmetu *Güzelyurtlu i drugi* – koji je stvorio jurisdikcijsku vezu s Turskom – bio je kazneni postupak pokrenut na inicijativu turskih vlasti (koje su imale kontrolu nad „Turskom Republikom Sjeverni Cipar“). Taj je postupak stoga odgovarao postupanju države ugovornice u kontekstu njezinih postupovnih obveza na temelju članka 2. To se uvelike razlikuje od upravnih postupaka pokrenutih na inicijativu privatnih osoba koje nemaju nikakve veze s dotičnom državom osim postupaka koje su oni sami slobodno pokrenuli, a da im odabir te države, odnosno Belgije, nije nametnut bilo kakvom obvezom na temelju međunarodnog ugovora.

123. Nasuprot tome, u prilog tvrdnjama tužene Vlade i Vlada trećih stranaka ~~treće strane~~ ide i odluka donesena u predmetu *Abdul Wahab Khan*. Sud je u toj odluci pojasnio da puka činjenica da podnositelj zahtjeva pokreće postupak u državi stranci s kojom nema nikakve veze ne može biti dovoljna za utvrđivanje jurisdikcije te države nad njim (v. *Abdul Wahab Khan*, citirano gore, stavak 28.). Sud smatra da bi drugačiji zaključak predstavljao utvrđivanje gotovo univerzalne primjene Konvencije na temelju jednostranih odluka bilo kojeg pojedinca, neovisno o tome gdje se u svijetu nalazi, te bi prema tome stvorio neograničenu obvezu za države ugovornice, izvan njihove jurisdikcije, da odobravaju ulazak pojedincu koji bi mogao biti izložen riziku od zlostavljanja protivnog Konvenciji ~~izvan njihove jurisdikcije~~ (ibid., stavak 27.). Kad bi činjenica da država stranka odlučuje o zahtjevu za imigraciju bila dovoljna da pojedinca koji podnosi zahtjev dovede pod njezinu jurisdikciju, stvorila bi se upravo takva obveza. Dotični bi pojedinac mogao stvoriti jurisdikcijsku vezu podnošenjem zahtjeva i tako, u određenim okolnostima, stvoriti obvezu iz članka 3. koja inače ne bi postojala.

124. Učinak takvog proširenja područja primjene Konvencije bio bi i negiranje dobro utvrđenog načela iz međunarodnog javnog prava, koje je priznao Sud, a prema kojem države stranke, u skladu sa svojim obvezama na temelju međunarodnih ugovora, uključujući Konvenciju, imaju pravo kontrolirati ulazak, boravak i protjerivanje stranaca (vidi, između ostalog, *N. protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [VV], br. 26565/05, stavak 30., ECHR 2008, i *Ilias i Ahmed protiv Mađarske* [VV], br. 47287/15, stavak 125., 21. studeni 2019.). U tom smislu, Sud zapaža da je Sud Europske unije u sličnom predmetu, presudio da sukladno važećem EU pravu, izdavanje dugotrajnih viza spada pod isključivu nadležnost država članica (v. stavke 71.-73. gore).

125. Zaključno, Sud smatra da podnositelji zahtjeva nisu bili pod jurisdikcijom Belgije u pogledu okolnosti zbog kojih prigovaraju na temelju članka 3. Konvencije. S obzirom na taj zaključak, isto utvrđenje primjenjuje se i na prigovor na temelju članka 13.

126. Konačno, Sud napominje da taj zaključak ne dovodi u pitanje napore država stranaka da olakšaju pristup postupcima azila putem svojih veleposlanstava i/ili konzularnih predstavništava (vidi gore citirani predmet *N.D. i N.T. protiv Španjolske*, stavak 222.).

B. Članci 6. i 13. Konvencije

127. Podnositelji zahtjeva tvrdili su da je došlo do povrede članka 6. stavka 1. Konvencije jer nisu mogli ishoditi izvršenje presude Žalbenog suda u Bruxellesu od 7. prosinca 2016. godine, kojom je belgijskoj državi naloženo da izvrši presudu Vijeća za sporove u vezi sa strancima od 20. listopada 2016. godine, a kojom su belgijske vlasti upućene da im izdaju vize koje su zatražili na temelju članka 3. Konvencije. Smatrali su da to predstavlja i povredu prava na djelotvoran pravni lijek u smislu gore navedenog članka 13.

128. Mjerodavnim dijelovima članka 6. stavka 1. Konvencije predviđeno je:

“Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ... svatko ima pravo da sud pravično ... ispita njegov slučaj ...”

129. Sud smatra da se prigovor podnositelja zahtjeva mora analizirati kao prigovor koji se odnosi na pravo na izvršenje sudske odluke u smislu članka 6. Konvencije. S tim u vezi, ponavlja da su pretpostavke članka 6. strože od pretpostavki članka 13. i da ih obuhvaćaju (vidi *Kudla protiv Poljske* [VV], br. 30210/96, stavak 146., ECHR 2000- XI).

130. Uvodno, tužena Vlada iznijela je niz prigovora o dopuštenosti ovog dijela zahtjeva, na temelju nespojivosti *ratione materiae* prigovora na temelju članka 6. stavka 1. i neiscrpljivanja domaćih pravnih sredstava.

131. Otvara se pitanje je li Belgija izvršavala jurisdikciju nad podnositeljima zahtjeva u smislu članka 1. Konvencije u pogledu postupaka pokrenutih na njezinu državnom području. Međutim, Sud smatra da ne mora odlučivati o tom pitanju, s obzirom na svoja utvrđenja o primjenjivosti članka 6. stavka 1. (vidi stavak 141 ove odluke).

132. S tim u vezi, tužena Vlada ustvrdila je da se prigovor podnositelja zahtjeva, koji se formalno odnosi na nepostupanje po presudi od 7. prosinca 2016. godine kojom je belgijskoj državi naloženo da, pod prijetnjom dnevnih kazni, izvrši presudu Vijeća za sporove u vezi sa strancima od 20. listopada 2016. godine, zapravo odnosi na odluke o izdavanju viza i, posljedično, političko pravo na koje se članak 6. stavak 1. Konvencije ne primjenjuje.

133. Podnositelji zahtjeva tvrdili su da se njihov prigovor odnosi na subjektivno građansko pravo, priznato presudom Žalbenog suda u Bruxellesu od 7. prosinca 2016. godine, odnosno na pravo da osiguraju izvršenje obvezujuće i izvršne presude i da okončaju štetu do koje dolazi zbog neizvršenja te presude. Smatrali su da se nalog žalbenog suda – i popratne kazne za neizvršenje presude – odnose isključivo na „nezakonito djelovanje” koje je država počinila ne izvršivši obvezujuću odluku koju je donio upravni sud. Budući da je to „nezakonito djelovanje” predstavljalo krivnju u smislu belgijskog Građanskog zakonika, uputa žalbenog suda odnosila se na građansku obvezu davanja naknade u naravi za krivnju države.

134. Budući da nije sporno da je postojao „spor“ (*contestation*), zadaća Suda ograničena je na utvrđivanje toga je li u sporu bila riječ o „pravima i obvezama građanske naravi“.

135. Kao što je u ovom predmetu naglasio Žalbeni sud u Bruxellesu u svojoj presudi od 7. prosinca 2016. godine (vidi stavak 32. ove odluke), a uzimajući u obzir trenutačno stanje belgijskog prava, belgijske vlasti, konkretno u ovom predmetu zamjenik ministra za azil i migracije i Ured za strance, imale su na temelju članka 25. Zakonika Zajednice o vizama diskrecijsku ovlast prilikom odlučivanja o izdavanju viza za kratkotrajni boravak. Unatoč tome, podnositelji zahtjeva mogli su se obratiti sudu, odnosno Vijeću za sporove u vezi sa strancima, koje je presudom od 20. listopada 2016. godine obustavilo izvršenje odluka vlasti i imalo je ovlast ukinuti ih.

136. U takvoj situaciji, iako članak 6. stavak 1. Konvencije može biti primjenjiv, primjenjiv je, međutim, pod uvjetom da prednost ili povlastica, nakon što se dodijele, dovedu do prava građanske naravi (vidi presudu *Regner protiv Češke Republike* [VV], br. 35289/11, stavak 105., 19. rujna 2017.).

137. U pogledu prirode predmetnog prava u ovom predmetu, Sud, kao i belgijska Vlada, smatra da ulazak na belgijsko državno područje koji bi uslijedio nakon izdavanja viza ne dovodi do prava građanske naravi u

smislu članka 6. stavka 1. Konvencije, kao što je slučaj i u pogledu svake druge odluke koja se odnosi na useljavanje i ulazak, boravak i udaljenje stranaca. Sukladno ustaljenoj sudskoj praksi, ta su područja izvan područja primjene članka 6. Konvencije (vidi, među drugim izvorima prava, *Maaouia protiv Francuske* [VV], br. 39652/98, stavak 40., 5. listopada 2000., i *Mamatkulov i Askarov protiv Turske* [VV], br. 46827/99 i 46951/99, stavci 82. - 83., 4. veljače 2005.).

138. Doduše, postupak koji su podnositelji zahtjeva naknadno pokrenuli na redovnim sudovima – u ovom slučaju na Žalbenom sudu u Bruxellesu – kako bi osigurali izvršenje presude Vijeća za sporove u vezi sa strancima od 20. listopada 2016. godine, odnosio se na odbijanje države da izvrši odluku koju je donio upravni sud, a žalbeni sud, utvrdivši svoju jurisdikciju prema domaćem pravu, presudio je da je u sporu koji mu je podnesen riječ o pravu građanske prirode. Međutim, Sud smatra da je cilj tog postupka bio samo nastaviti postupak u kojem se osporava osnovanost odluka vlasti o odbijanju izdavanja viza.

139. U svakom slučaju, Sud smatra da temeljni postupak ne postaje „građanski“ samo zato što je provođenje tog postupka zatraženo pred sudovima i taj postupak rezultira sudskom odlukom. Isto tako, postupak osiguranja izvršenja presude Žalbenog suda u Bruxellesu od 7. prosinca 2016. godine bio je iste prirode kao postupak za odobravanje viza koje su tražili podnositelji zahtjeva (vidi, *mutatis mutandis*, *Pierre-Bloch protiv Francuske*, 21. listopada 1997., stavak 51., *Izvjješća* 1997-VI, i *Panjeheighalehei protiv Danske* (odl.), br. 11230/07, 13. listopada 2009.).

140. Prema tome, članak 6. stavak 1. Konvencije nije primjenjiv u ovom predmetu. Na taj zaključak ne utječe činjenica da belgijski sudovi nisu osporavali primjenjivost članka 6. na predmetni postupak. Konvencija ne sprječava države članice da dodijele širu sudsku zaštitu u pogledu prava i sloboda zajamčenih u Konvenciji od one razine zaštite koja se pruža na temelju Konvencije (članak 53.).

141. Ovaj dio zahtjeva mora se stoga proglasiti nespojivim *ratione materiae* s odredbama Konvencije, a time i nedopuštenim sukladno članku 35. stavcima 3. i 4. Konvencije.

142. U svakom slučaju, zbog ovog utvrđenja da je članak 6. neprimjenjiv nije potrebno provoditi bilo kakvo prethodno ispitivanje toga postoji li jurisdikcija u smislu članka 1. u vezi s člankom 6. Konvencije.

ODLUKA M.N. I DRUGI protiv BELGIJE

Iz tih razloga, Sud većinom glasova

Utvrdjuje da je zahtjev nedopušten.

Sastavljeno na engleskom i francuskom jeziku i otpravljeno u pisanom obliku 5. svibnja 2020. godine.

Johan Callewaert
Zamjenik tajnika

Linos-Alexandre Sicilianos
Predsjednik

Prevela prevoditeljska agencija Alkemist


European Translation Agency
ALKEMIST STUDIO d.o.o.
Miramarska 24/6, 10 000 Zagreb
OIB: 72466496524