

SAŽETAK PRESUDE

M.K. I DRUGI PROTIV POLJSKE OD DANA 23. SRPNJA 2020. GODINE ZAHTJEVI BR. 40503/17, 42902/17 i 43643/17

Odluke poljske granične policije o vraćanju podnositelja u Bjelorusiju nisu bile individualizirane, već predstavljaju dio šire politike protjerivanja stranaca te su stoga dovele do povrede prava na zabranu kolektivnog protjerivanja

ČINJENICE

Podnositelji zahtjeva (sveukupno 13 podnositelja u 3 zahtjeva, dalje: podnositelji) su ruski državljani čečenskog podrijetla. Tijekom 2017. godine dolazili su u nekoliko navrata na granične prijelaze između Poljske i Bjelorusije (prijelazi Terespol i Czeremca-Połowce). Prvi podnositelj zahtjeva je u tom razdoblju na granični prijelaz došao otprilike 30 puta, drugi podnositelji drugog zahtjeva 2 puta, a podnositelji trećeg zahtjeva 12 puta. Podnositelji navode kako su svaki put pokušavali podnijeti zahtjev za azil, ali im je to onemogućila granična policija. Naime, službenici granične policije su im uskratili ulazak u Poljsku, te ih vratili u Bjelorusiju, unatoč tome što su podnositelji tvrdili da u Bjelorusiji neće imati prikladan pristup postupku azila te da im prijete protjerivanje u Rusku Federaciju (Čečenija), gdje bi mogli biti izloženi mučenju, nečovječnom i/ili ponižavajućem postupanju ili kazni. Prema službenim dokumentima poljske granične policije, podnositelji nisu izrazili želju za podnošenjem zahtjeva za azil, iako su brojne domaće institucije za praćenje ljudskih prava, nevladine organizacije i mediji u svojim izvještajima zapazili da je poljska granična policija zapravo rutinski odbijala zaprimiti zahtjeve za azil.

Europski sud za ljudska prava (dalje: ESLJP) je u sva tri predmeta donio privremenu mjeru sukladno članku 39. Poslovnika kojima je Poljskoj zabranio povratak podnositelja u Bjelorusiju. Usprkos tome, podnositelji su vraćeni u Bjelorusiju. U odnosu na podnositelje drugog zahtjeva, njihovi zahtjevi za azil su u međuvremenu zaprimljeni, a podnositelji su smješteni u prihvatni centar za tražitelje azila.

PRIGOVORI

Pozivajući se na članak 3. Konvencije i članak 4. Protokola br. 4 uz Konvenciju, podnositelji zahtjeva su naveli da su u bezbroj prilika pokušavali podnijeti zahtjeve za azil na granici. Unatoč tome, granična policija ih je vraćala u Bjelorusiju bez ispitivanja zahtjeva za azil. Također, podnositelji su prigovorili da nisu imali na raspolaganju učinkovito pravno sredstvo protiv takvih odluka o vraćanju u Bjelorusiju, zajamčeno člankom 13. Konvencije, te da država nije provela privremene mjere o zabrani vraćanja u Bjelorusiju, određene od strane ESLJP-a, a suprotno članku 34. Konvencije.

OCJENA ESLJP-a

Pitanje nadležnosti u smislu članka 1. Konvencije

ESLJP je najprije ispitao je li zahtjev dopušten jer su poljske vlasti tvrdile da su podnositelji bili na poljskom teritoriju samo kratko (točnije, samo na graničnom prijelazu) te da, pravno gledajući, nisu pristupili njezinom teritoriju. Stoga su poljske vlasti tvrdile da je njihova nadležnost postojala samo u odnosu na donošenje odluka o ulasku u zemlju.

ESLJP je naveo kako su oba granična prijelaza – Terespol i Czeremcha-Połowce – smještena na granici između dvije susjedne države, a njima rukovodi osoblje jedinica poljske granične policije. Dakle, granični prijelaz nadziru službenici Poljske koji provode ovlasti koje im je Poljska dodijelila. Sukladno tome, presumpcija nadležnosti Poljske je primjenjiva na sve radnje poduzete prema podnositeljima. Štoviše, sve predmetne radnje poduzeli su isključivo službenici granične poljske policije, temeljem normi domaćeg i EU prava. Stoga se predmetne radnje mogu pripisati Poljskoj i spadaju u njenu nadležnost u skladu sa značenjem članka 1. Konvencije.

Članak 3.

ESLJP je ponovio kako države stranke Konvencije imaju pravo, na temelju međunarodnog prava i sukladno svojim ugovornim obvezama, uključujući i Konvenciju, kontrolirati ulazak, boravište i protjerivanje stranaca ([Hirsi Jamaa i drugi protiv Italije](#) [VV], st. 113., i [Üner protiv Nizozemske](#) [VV], st. 54.). Međutim, protjerivanje stranca može dovesti do pitanja povrede članka 3. Konvencije, onda kada postoje suštinski razlozi za vjerovati da određena osoba, ako bude protjerana, može biti izložena riziku od mučenja, nečovječnog i/ili ponižavajućeg postupanja i/ili kazni u odredišnoj državi. U takvim okolnostima, članak 3. implicira obvezu države da ne vrati osobu u spornu državu ([Saadi protiv Italije](#) [VV], st. 124. - 125., i [Ilias i Ahmed protiv Mađarske](#) [VV], st. 126). Obzirom da je zabrana kršenja članka 3. Konvencije apsolutna, nisu dozvoljene nikakve iznimke ([Saadi protiv Italije](#), st. 138.).

U slučajevima u kojima je ispitivao vraćanje tražitelja azila, ESLJP je naglasio kako neće ispitivati sam sadržaj zahtjeva za azil (npr. [M.S.S. protiv Belgije i Grčke](#) [VV], st. 286.). Njegova glavna zadaća je ispitati postoje li u sustavu države stranke Konvencije učinkovita jamstva da neće doći do arbitrarnog postupanja prema tražitelju azila, u vidu izravnog ili neizravnog *refoulement-a*, odnosno vraćanja tražitelja azila u zemlju iz koje je izbjegao zbog opasnosti za život i sigurnost.

ESLJP je istaknuo kako je u načelu na tražitelju azila koji traži međunarodnu zaštitu da svoj zahtjev za azil podnese državi stranki Konvencije od koje to traži, što je moguće prije, , kao i da iznese sve razloge na kojima temelji svoj zahtjev i podnese dokaze kojima potkrjepljuje navode o tome da bi protjerivanje u njegovu/njezinu zemlju porijekla moglo dovesti do povrede članka 3. Konvencije ([F.G. protiv Švedske](#) [VV], st. 125.). Međutim, zbog specifične situacije u kojoj se tražitelji azila nalaze, treba im dati povjerenje prilikom ocjene vjerodostojnosti njihovih tvrdnji i dokumenata koje su podnijeli. U svakom slučaju, u ocjeni tvrdnji tražitelja azila treba uzeti u obzir predvidive posljedice vraćanja tražitelja azila u zemlju porijekla, i to u svjetlu objektivne situacije u toj zemlji, te njegovih/njezinih osobnih prilika ([Vilvarajah i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva](#), st. 108.).

Sukladno praksi ESLJP-a osobe koje traže međunarodnu zaštitu moraju biti zaštićene od vraćanja u zemlju podrijetla prije nego su njihove tvrdnje temeljito ispitane. Stoga, država ne smije uskratiti pristup svom teritoriju osobi koja tvrdi da bi, ako ostane na teritoriju susjedne države, mogla biti podvrgnuta mučenju i/ili nečovječnom ponašanju, i to sve dok njezin zahtjev

za međunarodnu zaštitu ne bude ispitan, osim ako nisu poduzete adekvatne mjere za uklanjanje takvog rizika.

Nadalje, ESLJP je u svojim prethodnim presudama naglasio da kada država bez meritornog ispitivanja zahtjeva za azil vraća tražitelja azila u treću zemlju, neovisno o tome je li to država članica EU i/ili stranka Konvencije, glavno pitanje koje se postavlja je hoće li tražitelj azila u toj zemlji imati adekvatan pristup postupku azila. Ukoliko se ustanovi da ne postoje adekvatna jamstva u ovom pogledu, članak 3. Konvencije implicira dužnost države da ga ne vrati u tu državu.

U konkretnom slučaju, pri ocjeni jesu li podnositelji zahtjeva u ovom predmetu izrazili želju za podnošenjem zahtjeva za azil, kao i pri ocjeni argumenata poljskih vlasti o tome da podnositelji nisu podnijeli nikakav dokaz da bi mogli biti podvrgnuti mučenju u zemlji podrijetla, ESLJP je razmotrio službene statistike koje su potvrđivale da sustav azila u Bjelorusiji nije učinkovit kada se radi o ruskim državljanima, izjavu tadašnjeg ministra unutrašnjih poslova koju je dao prilikom posjeta granici, a u kojoj je izričito očitovao protivljenje prihvaćanju migranata iz Čečenije (v., *mutatis mutandis*, [El-Masri protiv Republike Sjeverne Makedonije](#) [VV], st. 163.), kao i izvještaje domaćih institucija za praćenje ljudskih prava i nevladinih organizacija o sistemskoj praksi netočnog bilježenja izjava koje daju tražitelji azila.

Iako su podnositelji zahtjeva u takvim razgovorima izričito izrazili svoj strah od mučenja i nečovječnog postupanja kojem bi mogli biti izvrgnuti u zemlji podrijetla, svejedno su bili usmjereni na pitanja o njihovoj ekonomskoj, profesionalnoj i osobnoj situaciji. Kod pojedinih podnositelja su zanemareni čak i pisani zahtjevi za azilom. Na taj način su u službenim bilješkama izjave o izraženom strahu podnositelja zahtjeva ispuštene, a navode se samo odgovori na ostala pitanja (upućujući na zaključak da se radi o ekonomskim migrantima, a ne tražiteljima azila). Također, službene bilješke su sastavljene na poljskom jeziku – jeziku koji podnositelji ne razumiju, te im nisu ponuđene na potpis.

Nadalje, ESLJP je uvažio i predočene kopije podnositeljevih zahtjeva za azil koje su pokušavali predati graničnoj policiji, elektronske zahtjeve za azil koje su kasnije upućivali njihovi odvjetnici graničnoj policiji, kao i to što je i sam ESLJP donio privremenu mjeru sukladno članku 39. Poslovnika.

ESLJP je ispitao i argument poljskih vlasti o tome da su postupale sukladno EU pravu, te je zaključio da odredbe EU prava, uključujući i Zakonik o schengenskim granicama, izričito priznaju načelo *non-refoulement*, onako kako je zajamčeno Konvencijom o pravima izbjeglica iz 1951. godine, te prihvaćaju da se ono primjenjuje na osobe koje prolaze graničnu kontrolu, dakle prije ulaska na teritorij dotične države.

Zaključno, ESLJP je utvrdio da je došlo do povrede članka 3. Konvencije jer je podnositeljima uskraćen pristup postupku azila, te su zbog odbijanja poljskih vlasti da ih primi u Poljsku bili izloženi ozbiljnom riziku mučenja i/ili nečovječnog postupanja koji im prijete u Čečeniji.

Članak 4. Protokola br. 4

Svrha ovog članka jest spriječiti države da kolektivno vrata strance bez individualnog ispitivanja njihova zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

Sukladno praksi ESLJP-a, kolektivno protjerivanje stranaca se treba razumjeti kao "bilo koja mjera koja prisiljava strance, kao grupu, da napuste državu, osim kada je takva mjera poduzeta na osnovu razumnog i objektivnog ispitivanja određenog slučaja svakog pojedinog stranca u grupi" (v. [Sultani protiv Francuske](#), st. 81. i [Gruzija protiv Rusije](#) [VV], st. 167.). ESLJP je utvrdio da pojam "protjerivanje", korišten u članku 4. Protokola broj 4, treba tumačiti u općenitom značenju u trenutnoj uporabi ("otjerati s mjesta") (*Hirsi Jamaa i drugi*, st. 174.), te se treba primijeniti na sve mjere koje se mogu okarakterizirati kao formalne radnje ili postupanja, pripisivi toj državi, čak i onda kada se te mjere u domaćem pravu zovu drugačije (npr. "odbijanje ulaska s vraćanjem" umjesto naziva "protjerivanje" ili "deportacija" – [Khlaifia i drugi protiv Italije](#) [VV], st. 243., a nedavno potvrđeno i u [N.D. i N.T. protiv Španjolske](#) [VV], st. 185.).

Članak 4. Protokola br. 4 primjenjuje se na osobe koje borave na teritoriju države stranke Konvencije, ali isto tako i na osobe koje su pristigle na teritorij države stranke i zaustavljene su na granici ili pak vraćene u zemlju podrijetla ([Čonka protiv Belgije](#), st. 63. i *Sultani protiv Francuske*, citirano gore, st. 81. – 84.), i to bez obzira jesu li na taj teritorij ušle legalno ili ilegalno (*Sharifi i drugi protiv Italije i Grčke*, st. 210. – 213. i *Gruzija protiv Rusije*, st. 170.).

ESLJP je naglasio da pri ocjeni je li određeni slučaj tražitelja azila individualno ispitan, treba uzeti u obzir okolnosti svakog pojedinog slučaja, kao i provjeriti je li pri donošenju odluke o vraćanju tražitelja azila uzeta u obzir njegova specifična situacija (*Hirsi Jamaa i drugi*). Također, treba uzeti u obzir i posebne okolnosti protjerivanja, kao i "općeniti kontekst u danom vremenu". ESLJP je već prethodno naglasio da sama činjenica da je donesen veći broj sličnih odluka o vraćanju stranaca, ne mora nužno značiti da je došlo do povrede zabrane kolektivnog protjerivanja stranaca. Do takve povrede nije došlo ukoliko su svi zahtjevi tražitelja azila individualno ispitani, te ukoliko su tražitelji azila imali priliku iznijeti nadležnim vlastima sve činjenice i argumente koje smatraju potrebnim ([M. A. protiv Cipra](#), st. 246. i 254.).

U konkretnom slučaju, ESLJP je već pri ocjeni povrede članka 3. Konvencije utvrdio da se priklonio podnositeljevim verzijama događaja na granici, a sve to uzimajući u obzir relevantne izvještaje institucija i organizacija za praćenje ljudskih prava, kao i ostalu dokumentaciju i izvještaje koji potvrđuju širu politiku nezaprimanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu na poljsko-bjelogorskog granici. Brojni pokušaji prelaska granice su doprinijeli uvjerljivosti podnositeljevih tvrdnji, kao i izjava tadašnjeg ministra unutrašnjih poslova. ESLJP je uvažio i činjenicu da podnositelji nisu mogli kontaktirati sa svojim odvjetnicima jer je odvjetnicima bio zabranjen pristup dok su podnositelji bili ispitivani. Štoviše, tvrdnje poljskih vlasti o tome da podnositelji nisu uopće postavili zahtjeve za azil ESLJP nije smatrao uvjerljivim, obzirom da su upravo na osnovu njih tražili od ESLJP-a da odredi privremene mjere.

Ocjenjujući pak odluke poljskih vlasti o vraćanju podnositelja, ESLJP je uočio da, iako su bile izdane individualne odluke za svakog od podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, takve odluke nisu odražavale razloge koje su podnositelji iznosili kada su iskazivali svoj strah od progona.

Stoga, je ESLJP zaključio da odluke o vraćanju podnositelja predstavljaju povredu domaćeg i međunarodnog prava. Te odluke su dio kolektivnog protjerivanja stranaca koje čine povredu članka 4. Protokola broj 4 uz Konvenciju.

ESLJP je nadalje utvrdio povredu članka 13. obzirom da je podnositeljima bio na raspolaganju samo pravni lijek bez suspenzivnog učinka, a takav pravni lijek je neučinkovit obzirom da nema mogućnost spriječiti potencijalnu štetu.

ESLJP je također utvrdio i povredu članka 34. jer su poljske vlasti propustile postupiti po privremenim mjerama koje je odredio.

PRAVEDNA NAKNADA

34.000 eura na ime neimovinske štete svakoj od tri skupine podnositelja zahtjeva.

Ovaj sažetak izradio je Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava. Sažetak ne predstavlja službeni dokument Europskog suda za ljudska prava te ne obvezuje taj Sud

© Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava.