

© Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava. Sva prava pridržana. Dopuštenje za ponovno objavljivanje ovog sažetka dano je isključivo u svrhu uključivanja u HUDOC bazu podataka Suda.

© Office of the Representative of the Republic of Croatia before the European Court of Human Rights. All rights reserved. Permission to re-publish this summary has been granted for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC.

© Bureau de l'Agent de la République de Croatie devant la Cour européenne des droits de l'homme. Tous droits réservés. L'autorisation de republier ce résumé a été accordée dans le seul but de son inclusion dans la base de données HUDOC de la Cour.

SAŽETAK PRESUDE

H.F. I DRUGI PROTIV FRANCUSKE PRESUDA VELIKOG VIJEĆA OD 14. RUJNA 2022. ZAHTJEVI BR. 24384/19 I 44234/20

*Zahtribusi za repatrijaciju članova obitelji podnositelja zahtjeva
odbijeni bez dostatno obrazložene odluke ili sudskog preispitivanja*

ČINJENICE

Podnositelji zahtjeva su roditelji žena koje su sa svojim partnerima otputovale u Siriju kako bi se pridružile “Daesh-u”, odnosno Islamskoj državi Iraka i Levanta (ISIL ili ISIS). U Francuskoj su za njima raspisane tjeralice zbog pristupanja ovoj terorističkoj organizaciji. Nakon pada ISIL-a, kćeri podnositelja zahtjeva bile su uhićene i zajedno sa svojom djecom zatočene u kampovima al-Hol i Roj u sjeveroistočnoj Siriji kojom su upravljale Sirijske demokratske snage (“SDF”). Prema navodima podnositelja zahtjeva i prema izvješćima brojnih međunarodnih organizacija¹, uvjeti života u navedenim kampovima bili su ponižavajući i nečovječni, djeca su bila pothranjena i dehidrirana te su bila izložena opasnosti od nasilja i seksualnog iskorištavanja. Između ožujka 2019. i siječnja 2021. Francuska je vratila trideset petoro djece iz navedenih sirijskih kampova, ali kćeri i unuci podnositelja zahtjeva nisu bili među vraćenima. Podnositelji zahtjeva su pokrenuli nekoliko postupaka tražeći njihovu repatrijaciju, ali bezuspješno. Domaći sudovi su tvrdili da nisu nadležni odlučiti o repatrijaciji francuskih državljana zatočenih u inozemstvu jer je to bilo pitanje međunarodnih odnosa i vanjske politike Francuske. Također su naglasili da Francuska nije izvršavala učinkovitu kontrolu nad područjem na kojem su se nalazili kampovi u kojima su bile zatočene kćeri i unuci podnositelja zahtjeva, stoga je radi njihove repatrijacije bilo potrebno započeti diplomatske pregovore što sudovi nisu mogli naložiti zbog ustavnog načela diobe vlasti.

¹ Crveni križ, Francuski nacionalni institut za ljudska prava (*Commission nationale consultative des droits de l'homme*, CNCDH), organizacija „Save the Children“ i sl.

PRIGOVORI

Pozivajući se na članak 3. te članak 3. Protokola br. 4 uz Konvenciju, podnositelji zahtjeva su tvrdili da su, zbog odbijanja repatrijacije, članovi njihove obitelji bili izloženi nečovječnom i ponižavajućem postupanju te da su neopravdano bili lišeni svoga prava na ulazak na područje države čiji su državljani.

OCJENA ESLJP-a

Članak 1.

Postojanje jurisdikcije nužan je uvjet da bi se država ugovornica mogla smatrati odgovornom za radnje ili propuste koji uzrokuju povrede prava i sloboda zajamčenih Konvencijom ([Catan i drugi protiv Republike Moldavije i Rusije](#) [VV], br. 43370/04, st. 103, ECHR 2012). Nadležnost neke države temeljem članka 1. Konvencije prvenstveno je teritorijalna, ali postoje iznimni slučajevi kada akti države ugovornice koji su izvršeni ili imaju učinke izvan njezinog državnog područja mogu predstavljati izvršavanje jurisdikcije u smislu tog članka ([Al-Skeini i drugi protiv Ujedinjene Kraljevine](#) [VV], br. 55721/07, st. 131., ECHR 2011). U te slučajeve ubrajaju se radnje ili propusti diplomatskih i konzularnih predstavnika kada, u svom službenom svojstvu, u inozemstvu izvršavaju svoje ovlasti u odnosu na državljane te države ili njihovu imovinu, zatim radnje kojima određena država u inozemstvu izvršava sve ili pojedine javne ovlasti uz poziv ili prešutnu suglasnost vlade tog teritorija, te upotreba sile od strane predstavnika države koji djeluju izvan njezina državnog područja ([M.N. i drugi protiv Belgije](#) ((odl.) [VV], br. 3599/18, st. 105. i 106., 5. svibnja 2020.).

Kada država, preko svojih agenata, vrši kontrolu i vlast nad pojedincem, a time i jurisdikciju, tada ima obvezu prema članku 1. Konvencije osigurati tom pojedincu prava i slobode zajamčene Konvencijom ([Gruzija protiv Rusije](#) (II)[VV], br. 38263/08, st. 114.-115., 21. siječnja 2021.²).

Kako bi utvrdio je li u ovome predmetu postojala nadležnost Francuske u smislu članka 1. Konvencije, ESLJP je ispitao sljedeće:

- i. *Je li Francuska vršila „kontrolu” nad područjem u kojem su bili zadržani članovi obitelji podnositelja zahtjeva?*

Iako je Francuska bila dio međunarodne koalicije od sedamdeset i šest država³ koja je pružala vojnu potporu lokalnim snagama angažiranim u borbi protiv Daesh-a, francuska vojna aktivnost unutar te koalicije bila je minimalna, a francuski vojnici nisu provodili operacije u kampovima al-Hol ili Roj. Dok su članovi obitelji podnositelja zahtjeva bili pod kontrolom SDF-a, Francuska država nije poduzimala radnje prema njima niti putem državnih agenata niti putem vojnog osoblja prisutnog na sirijskom teritoriju. Slijedom toga, ESLJP je utvrdio da Francuska nije vršila kontrolu nad teritorijem sjeveroistočne Sirije niti je imala bilo kakve ovlasti ili kontrolu nad članovima obitelji podnositelja zahtjeva koji su se nalazili na tom području.

² Sažetak presude dostupan je na [hrvatskom jeziku](#).

³ Tzv. operacija „Inherent Resolve“

ii. *Je li pokretanje postupka u Francuskoj aktiviralo nadležnost u smislu članka 1. Konvencije?*

Činjenica da je Francuska pokrenula kazneni postupak protiv kćeri podnositelja zahtjeva zbog pridruživanja terorističkom udruženju nije utjecalo na pitanje spadaju li činjenice protiv kojih se prigovara temeljem članka 3. i članka 3. stavka 2. Protokola br. 4. u nadležnost Francuske. Naime, tužena država i vlade država stranaka koje su se umiješale u ovaj predmet s pravom su izrazile zabrinutost da bi takvo široko tumačenje nadležnosti odvratilo države od pokretanja istraga u odnosu na pojedince umiješane u teroristička djela, jer bi tada države morale osigurati prava iz Konvencije pojedincima koji nisu pod njihovom učinkovitom "kontrolom" ([Hanan protiv Njemačke](#) ⁴[VV], br. 4871/16, st. 135., 16. veljače 2021.).

Isto tako, niti činjenica da su podnositelji zahtjeva pokrenuli postupke pred domaćim sudovima zahtijevajući repatrijaciju svojih članova obitelji, nije bila dovoljna za uspostavljanje izvanteritorijalne jurisdikcijske veze između članova obitelji podnositelja zahtjeva i Francuske.

Slijedom toga, ESLJP je utvrdio da pokretanje postupka na domaćoj razini, bilo od strane francuskih vlasti ili od strane podnositelja zahtjeva, nije dovelo do uspostavljanja nadležnosti Francuske niti, posljedično, primjene Konvencije.

iii. *Jesu li postojale poveznice s tuženom državom?*

ESLJP je zatim ispitao jesu li neka posebna obilježja, poput državljanstva te diplomatske ili konzularne nadležnosti, predstavljala dovoljnu jurisdikcijsku vezu između članova obitelji podnositelja zahtjeva i Francuske.

Kada je riječ o članku 3. Konvencije, ESLJP je smatrao da ta obilježja nisu bila dovoljna za stvaranje jurisdikcijske veze. Naime, činjenica da su članovi obitelji podnositelja zahtjeva imali francusko državljanstvo nije stvorila obvezu Francuske da ih zaštiti od postupanja protivnog članku 3. Konvencije jer Francuska nije imala „kontrolu“ nad kampovima u sjeveroistočnoj Siriji gdje su kćeri i unuci podnositelja zahtjeva bili zatočeni i navodno zlostavljani. Niti odluka francuskih vlasti da odbiju zahtjev za njihovom repatricijom nije imala za posljedicu njihovo dovođenje u okvir francuske jurisdikcije u pogledu zlostavljanja kojem su bili podvrgnuti u sirijskim kampovima. Naime, ni domaće ni međunarodno pravo ne zahtijevaju od države da djeluje u ime svojih državljana te da ih vrati u domovinu, a ni sama Konvencija ne jamči pravo na diplomatsku ili konzularnu zaštitu.

Slijedom navedenog, ESLJP je odbacio prigovor podnositelja zahtjeva o povredi članka 3. Konvencije kao nespojiv s odredbama Konvencije.

U pogledu postojanja poveznica s tuženom državom za uspostavljanje nadležnosti za primjenu članka 3. Protokola br. 4 uz Konvenciju (zabrana protjerivanja vlastitih državljana), ESLJP je došao do drugačijeg zaključka. Ovo je bio prvi predmet u kojem je morao odlučiti o postojanju jurisdikcijske veze između države i njezinih državljana u vezi s pritužbom prema ovoj odredbi

⁴ Sažetak presude dostupan je na [hrvatskom jeziku](#).

Konvencije. ESLJP je istaknuo da činjenica da se ova odredba odnosi samo na državljane⁵ nije dostatna osnova za utvrđivanje nadležnosti države u smislu članka 1. Konvencije jer se ne radi o uobičajenom lišavanju prava na ulazak u područje države (poput granične kontrole ili neizdavanja putnih isprava). U ovom predmetu, bilo je potrebno uzeti u obzir druge okolnosti, tj. činjenicu da su podnositelji zahtjeva podnijeli nekoliko zahtjeva francuskim vlastima za repatrijaciju članova obitelji, da su se u tim zahtjevima pozivali na temeljne vrijednosti demokratskih društava koje čine Vijeće Europe i upozorili da su članovi njihove obitelji bili suočeni sa stvarnom i neposrednom opasnošću za život i fizičku dobrobit, da oni nisu mogli napustiti kampove i vratiti se u Francusku bez pomoći francuskih vlasti te da su lokalne sirijske vlasti bile spremne predati pojedince francuskim vlastima. Uzimajući u obzir sve navedene okolnosti, ESLJP je utvrdio da je, u pogledu prigovora prema članku 3. stavku 2. Protokola br. 4 uz Konvenciju, postojala jurisdikcijska veza između podnositelja zahtjeva i Francuske.

Članak 3. Protokola br. 4

Stavak 2. članka 3. Protokola br. 4 uz Konvenciju izričito zabranjuje lišavanje prava ulaska na teritorij vlastite države. Prema uobičajenom tumačenju te zabrane, radi se o negativnoj obvezi države, odnosno obvezi suzdržavanja od mjera koje lišavaju državljanina učinkovitog uživanja njegovog prava na povratak u svoju državu. Međutim, iz sudske prakse ESLJP-a proizlazi da ova odredba sadrži i pozitivne obveze države, odnosno obvezu poduzimanja aktivnih radnji u svrhu učinkovitog jamčenja ulaska na nacionalni teritorij kao što je obveza izdavanja putnih isprava kako bi se osigurala mogućnost prelaska granice (*Momčilović protiv Hrvatske* (odl.), br. 59138/00, 29. kolovoza 2002.). Opseg pozitivnih obveza države ovisit će o okolnostima svakog pojedinog slučaja, a one se ne smiju tumačiti na način da vlastima nameću nemoguć ili nerazmjern teret (*Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) protiv Švicarske (br. 2)* [VV], br. 32772/02, st. 81., ECHR 2009). Države uživaju široku slobodu procjene pri izboru sredstava i mjera kojima će ispuniti svoje pozitivne obveze (*Lopes de Sousa Fernandes protiv Portugala*⁶ [VV], br. 56080/13, st. 216., 19. prosinca 2017.).

Iako članak 3. stavak 2. Protokola br. 4 ne jamči pravo na repatrijaciju, u određenim slučajevima odbijanje zahtjeva za repatrijaciju za pojedinca može imati slične posljedice kao protjerivanje. Stoga se od država očekuje da poduzmu određene korake kako bi spriječile takve situacije. Ipak, ta se obveza treba tumačiti usko i biti aktivirana samo u iznimnim okolnostima, primjerice kada izvanteritorijalni čimbenici izravno prijetе životu i fizičkoj dobrobiti izrazito ranjivog djeteta. Kada dođe do takvih iznimnih okolnosti, ESLJP će se ograničiti na ispitivanje je li bilo proizvoljnosti u ispunjavanju pozitivnih obveza države. Sukladno tome, ESLJP je u ovom predmetu prvo ispitao je li situacija članova obitelji podnositelja zahtjeva predstavljala iznimne okolnosti koje su aktivirale pozitivne obveze Francuske prema članku 3. stavku 2. Protokola br. 4 uz Konvenciju, a zatim je ispitao jesu li odluke nadležnih tijela bile osigurane odgovarajućim jamstvima protiv proizvoljnosti.

Na prvo pitanje, ESLJP je odgovorio potvrdno. Naime, postojali su izvanteritorijalni čimbenici zbog kojih su život i dobrobit članova obitelji podnositelja zahtjeva, a osobito njihovih unuka,

⁵ To proizlazi iz samog teksta odredbe: „1. Nitko ne smije biti protjeran, upotrebom bilo pojedinačnih ili kolektivnih mjera, sa područja države čije je državljanin; 2. Nitko ne smije biti lišen prava da uđe na područje države čiji je državljanin.“

⁶ Sažetak presude dostupan je na [hrvatskom jeziku](#).

bili u opasnosti. Kampovi u sjeveroistočnoj Siriji bili su pod kontrolom SDF-a, nedržavne oružane skupine koja je imala potporu koalicije država (uključujući Francusku) te pomoć Međunarodnog odbora crvenog križa i drugih humanitarnih organizacija. Članovima obitelji podnositelja zahtjeva bila je pružena zaštita samo prema članku 3. koji je zajednički četirima Ženevskim konvencijama od 12. kolovoza 1949. godine⁷ te prema običajnom međunarodnom humanitarnom pravu. Opći uvjeti u predmetnim kampovima nisu bili usklađeni s primjenjivim standardima međunarodnog humanitarnog prava, a zatvorenici u kampovima nisu se mogli obratiti sudu niti međunarodnom tijelu. Kurdske vlasti, kao i brojne međunarodne i regionalne organizacije, uključujući Ujedinjene narode, Vijeće Europe i Europsku uniju, više puta su pozvale države da vrate državljane na svoj teritorij. Odbor za prava djeteta UN-a istaknuo je da Francuska mora preuzeti odgovornost za zaštitu francuske djece koja su se nalazila u predmetnim kampovima i da njezino odbijanje da ih vrati na svoj teritorij predstavlja povredu prava na život i zabrane neljudskog ili ponižavajućeg postupanja⁸. Na kraju, sama Francuska je službeno potvrdila da francuski maloljetnici u Iraku ili Siriji imaju pravo tražiti zaštitu te da mogu biti vraćeni u svoju domovinu.

ESLJP je zatim ispitao jesu li postojali zaštitni mehanizmi protiv proizvoljnosti odluka nadležnih francuskih tijela kojima su odbijeni zahtjevi za repatrijaciju. S tim u vezi, istaknuo je da mora postojati neovisno tijelo, odvojeno od izvršne vlasti, ali ne nužno pravosudno tijelo, koje će ispitati zakonitost odluke kojom se odbija zahtjev za repatrijaciju, odnosno provjeriti činjenice i druge dokaze koje su naveli nadležna tijela pri odbijanju zahtjeva za repatrijaciju. Takvo ispitivanje mora omogućiti osobi čiji je zahtjev odbijen da bude upoznata s razlozima za odluku i da provjeri imaju li ti razlozi dostatnu i razumnu činjeničnu osnovu. Kada je zahtjev

⁷ Članak 3., koji je zajednički za četiri Ženevske konvencije od 12. kolovoza 1949. (Konvenciju (I) za poboljšanje položaja ranjenika i bolesnika u oružanim snagama u ratu; Konvenciju (II) za poboljšanje položaja ranjenika, bolesnika i brodolomaca oružanih snaga na moru; Konvenciju (III) o postupanju s ratnim zarobljenicima i Konvenciju (IV) o zaštiti građanskih osoba u vrijeme rata) propisuje:

„U slučaju oružanog sukoba koji nema međunarodni karakter i koji izbije na području jedne od visokih stranaka ugovornica, svaka stranka sukoba dužna je primjenjivati barem ove odredbe:

1. S osobama koje izravno ne sudjeluju u neprijateljstvima, uključujući pripadnike oružanih snaga koji su položili oružje i osobe koje su izvan bojnog ustroja ("hors de combat.") zbog bolesti, rana, lišenja slobode ili bilo kojega drugog razloga, u svakoj će se prilici postupati čovječno, bez ikakvoga nepovoljnog razlikovanja utemeljenoga na rasi, boji kože, vjeroispovijedi ili uvjerenju, spolu, rođenju ili imovinskom stanju, ili bilo kojem drugom sličnom kriteriju.

U tu svrhu prema gore navedenim osobama zabranjeni i ostaju zabranjeni, u svako doba i na svakom mjestu, ovi čini:

a) nasilje protiv života i tijela, osobito sve vrste ubojstava, sakaćenja, okrutnog postupanja i mučenja.

b) uzimanje talaca;

c) povrede osobnog dostojanstva, osobito uvredljivi i ponižavajući postupci;

d) izricanje i izvršavanje kazni bez prethodnog suđenja pred redovito ustanovljenim sudom, koji pruža sva sudska jamstva priznata kao nužna od civiliziranih naroda

2. Ranjenici i bolesnici prikupit će se i njegovati. Svaka nepristrana humanitarna organizacija, kao što je Međunarodni odbor Crvenog križa može strankama sukoba ponuditi svoje usluge

S druge strane, stranke sukoba nastojat će posebnim sporazumima osnažiti sve ili dio ostalih odredaba ove Konvencije.

Primjena prethodnih odredaba ne utječe na pravni položaj stranaka sukoba.“

⁸ U svojim odlukama od 2. studenog 2020. i 4. veljače 2021. (CRC/C/85/D/79/2019, CRC/C/85/D/109/2019, CRC/C/86/D/R.77/2019), Odbor za prava djeteta UN-a utvrdio je da francuska vlada nije poduzela mjere potrebne za povratak djece u Francusku te je svojim nedjelovanjem prekršila nekoliko članaka Konvencije o pravima djeteta.

za repatrijaciju podnesen u ime maloljetnika, preispitivanjem bi se posebno trebalo osigurati da su nadležna tijela uzela u obzir najbolji interes djeteta i njegovu posebnu ranjivost i potrebe. Drugim riječima, države moraju osigurati postojanje mehanizma za preispitivanje odluka o odbijanju zahtjeva za repatrijaciju kako bi se moglo utvrditi da te odluke nisu proizvoljne.

U ovom predmetu, podnositelji zahtjeva su nekoliko puta pisali predsjedniku Francuske Republike i ministru vanjskih i europskih poslova, tražeći repatrijaciju svojih članova obitelji, ali nikada nisu dobili konkretan odgovor već samo obavijest o općenitom stajalištu vlade prema repatrijaciji francuskih državljana koji su otišli u Siriju i Irak. Podnositelji zahtjeva nisu dobili odgovarajuće obrazloženje o tome koji je bio temelj za takve odluke izvršne vlasti, već samo objašnjenje da su se odluke temeljile na politici koju je provodila Francuska, iako je nizu maloljetnika prethodno bilo odobren povratak. Domaći sudovi nisu ispravili ovu situaciju jer su utvrdili da, zbog načela diobe vlasti, nisu nadležni odlučivati u postupcima koji su se ticali međunarodnih odnosa i vanjske politike Francuske. Iako zadaća ESLJP-a nije miješati se u institucionalnu ravnotežu između izvršne i sudbene vlasti, taj Sud je morao ispitati je li podnositeljima zahtjeva bilo omogućeno preispitivanje odluka o odbijanju zahtjeva za repatrijaciju njihovih članova obitelji od strane neovisnog tijela. Drugim riječima, ESLJP je morao ocijeniti je li postojala mogućnost preispitivanja proizvoljnosti navedenih odluka, legitimnosti razloga na kojima su bile utemeljene, te njihove opravdanosti u svjetlu pozitivnih obveza države koje, zbog gore navedenih iznimnih okolnosti, proizlaze iz prava na ulazak na teritorij vlastite države sukladno članku 3. stavku 2. Protokola br. 4 uz Konvenciju.

ESLJP je zaključio da to nije bilo moguće u postupcima pred francuskim sudovima u ovom predmetu. Naime, podnositelji zahtjeva nisu mogli učinkovito osporiti odluke nadležnih tijela o odbijanju zahtjeva za repatrijaciju, niti provjeriti jesu li one bile proizvoljne, budući da su se sudovi, iz gore navedenih razloga, proglasili nenadležnima.

Slijedom navedenog, ispitivanje zahtjeva za repatrijaciju koje su podnijeli podnositelji zahtjeva u ime članova svojih obitelji nije bilo osigurano odgovarajućim jamstvima protiv proizvoljnosti. Stoga je došlo do povrede članka 3. stavka 2. Protokola br. 4. uz Konvenciju. 68

PRAVEDNA NAKNADA

Utvrđenje povrede predstavljalo je dostatnu pravednu naknadu na ime neimovinske štete 18.000 EUR podnositeljima zahtjeva H.F. i M.F., te 13.200 EUR podnositeljima zahtjeva A.D. i J.D. na ime troškova i izdataka