



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

24. lipnja 2015.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Granice, azil i useljavanje – Direktiva 2004/83/EZ – Članak 24. stavak 1. – Minimalni standardi za kvalifikaciju odobravanja statusa izbjeglice ili statusa stečenog na temelju supsidijarne zaštite – Opozivanje dozvole boravka – Uvjeti – Pojam ‚neotklonjivih razloga nacionalne sigurnosti ili javnog reda‘ – Sudjelovanje osobe koja ima status izbjeglice u aktivnostima organizacije koja je na popisu terorističkih organizacija što ga je sastavila Europska unija“

U predmetu C-373/13,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Njemačka), odlukom od 27. svibnja 2013., koju je Sud zaprimio 2. srpnja 2013., u postupku

H. T.

protiv

Land Baden-Württemberg,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: A. Tizzano, predsjednik vijeća, S. Rodin, A. Borg Barthet, E. Levits i M. Berger (izvjestiteljica), suci,

nezavisna odvjetnica: E. Sharpston,

tajnik: A. Impellizzeri, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 4. lipnja 2014.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za H. T.-a, B. Pradel, *Rechtsanwalt*,
- za njemačku vladu, T. Henze, A. Lippstreu i A. Wiedmann, u svojstvu agenata,
- za grčku vladu, M. Michelogiannaki, u svojstvu agenta,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju M. Russo, *avvocato dello Stato*,
- za Europsku komisiju, M. Condou-Durande i W. Bogensberger, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: njemački

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 11. rujna 2014.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 21. stavaka 2. i 3. i članka 24. stavaka 1. i 2. Direktive Vijeća 2004/83/EZ od 29. travnja 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljana treće zemlje ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita te o sadržaju odobrene zaštite (SL L 304, str. 12. i ispravci SL 2005, L 204, str. 24. i SL 2011, L 278, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 64.)
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između H. T.-a i Landa Baden-Württemberg u vezi s odlukom kojom ga se protjeruje s državnog područja Savezne Republike Njemačke i opoziva njegova dozvola boravka.

Pravni okvir

Međunarodno pravo

Ženevska konvencija o pravnom položaju izbjeglica

- 3 Članak 28. Konvencije o pravnom položaju izbjeglica, koja je potpisana u Ženevi 28. srpnja 1951. (Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 189., str. 150., br. 2545 (1954.)), a stupila je na snagu 22. travnja 1954. (u daljnjem tekstu: Ženevska konvencija), kako je dopunjena Protokolom o pravnom položaju izbjeglica od 31. siječnja 1967., koji je stupio na snagu 4. listopada 1967., u članku 1., naslovljenom „Putne isprave“, propisuje:

„Države ugovornice izdat će izbjeglicama koji dopušteno borave na njihovu državnom području putne isprave koje im omogućuju da putuju izvan tog državnog područja, osim ako se tomu protivne razlozi nacionalne sigurnosti ili javnog poretka; [...]“ [neslužbeni prijevod]

- 4 Članak 32. Ženevske konvencije, naslovljen „Protjerivanje“, u stavku 1. određuje:

„Države ugovornice izgnat će izbjeglicu koji se dopušteno nalazi na njihovu državnom području samo ako za to postoje razlozi nacionalne sigurnosti ili javnog poretka.“ [neslužbeni prijevod]

- 5 Članak 33. Ženevske konvencije, naslovljen „Zabrana protjerivanja i vraćanja“, određuje:

„1. Nijedna država ugovornica neće protjerati ili prisilno udaljiti ili na bilo koji način vratiti izbjeglicu na granice područja gdje bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, vjere, državljanstva, pripadnosti nekoj društvenoj skupini ili političkih uvjerenja.

2. Na povlasticu ove odredbe ipak se ne može pozvati izbjeglica kojeg se opravdano smatra opasnim za sigurnost zemlje u kojoj se nalazi ili koji, nakon što je konačnom odlukom osuđen za posebno teško kazneno djelo, predstavlja društvenu opasnost za tu zemlju.“ [neslužbeni prijevod]

Rezolucije Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda

- 6 Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda 28. rujna 2001. donijelo je Rezoluciju 1373 (2001), u čijoj se uvodnoj izjavi potvrđuje „nužnost borbe svim sredstvima, u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda, protiv prijetnji međunarodnom miru i sigurnosti koje predstavljaju teroristička djela“.
- 7 U točki 5. navedene rezolucije Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda proglašava „da su teroristička djela, metode i praksa protivni ciljevima i načelima Organizacije ujedinjenih naroda i da su financiranje i organiziranje terorističkih djela ili poticanje na takva djela, poznajući njihovu narav, također protivni ciljevima i načelima Organizacije ujedinjenih naroda.“ [neslužbeni prijevod]
- 8 Točka 5. Rezolucije 1377 (2001) od 12. studenoga 2001. Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda o održanju međunarodnog mira i sigurnosti u vezi s terorističkim djelima naglašava „da su teroristička djela protivna ciljevima i načelima proglašenima u Povelji Ujedinjenih naroda i da su financiranje, planiranje i priprema međunarodnih terorističkih djela, isto kao i svih drugih oblika potpore u tom smislu, jednako protivni [njezinim] proglašenim ciljevima i načelima“. [neslužbeni prijevod]

Pravo Unije

- 9 Uvodne izjave 3., 6., 10., 16., 22., 28. i 30. Direktive 2004/83 navode:
„(3) Ženevska konvencija i Protokol predstavljaju temelj međunarodnog pravnog režima za zaštitu izbjeglica.
[...]
(6) Glavni je cilj ove Direktive, s jedne strane, osigurati da države članice primjenjuju zajedničke kriterije za utvrđivanje osoba kojima je zaista potrebna međunarodna zaštita i, s druge strane, osigurati da minimalna razina pogodnosti bude dostupna tim osobama u svim državama članicama.
[...]
(10) Ova Direktiva poštuje temeljna prava i uzima u obzir posebno načela prihvaćena Poveljom o temeljnim pravima Europske unije. Ova Direktiva naročito nastoji osigurati puno poštovanje ljudskog dostojanstva i prava na azil tražitelja azila i članova njihovih obitelji u pratnji.
[...]
(14) Priznanje statusa izbjeglice je deklaratorni akt.
[...]
(22) Radnje koja su u suprotnosti s ciljevima i načelima Ujedinjenih naroda navedene su u Preambuli i člancima 1. i 2. Povelje Ujedinjenih naroda te su, među ostalim, sadržane u rezolucijama Ujedinjenih naroda koje se odnose na mjere za borbu protiv terorizma i u kojima se izjavljuje da ‚su djela, metode i prakse terorizma u suprotnosti s ciljevima i načelima Ujedinjenih naroda‘ te da je ‚svjesno financiranje, planiranje i poticanje terorističkih djela također suprotno ciljevima i načelima Ujedinjenih naroda‘.
[...]

(28) Pojam nacionalne sigurnosti i javnog reda obuhvaća i slučajeve u kojima državljanin treće zemlje pripada udruženju koje podržava međunarodni terorizam ili podržava takvo udruženje.

[...]

(30) U okviru ograničenja postavljenih međunarodnim obvezama, države članice mogu propisati da stjecanje prava u pogledu zapošljavanja, socijalne skrbi, zdravstvene zaštite i pomoći pri uključivanju u društvo zahtijeva prethodno izdavanje dozvole boravka.“

10 Članak 13. Direktive 2004/83, naslovljen „Odobranje statusa izbjeglice“, navodi:

„Države članice će odobriti izbjeglički status državljaninu treće zemlje ili osobi bez državljanstva koja ispunjava uvjete za stjecanje statusa izbjeglice u skladu s poglavljima II. i III.“

11 Članak 14. te direktive, naslovljen „Opozivanje, poništenje ili odbijanje obnavljanja izbjegličkog statusa“, propisuje:

„[...]

4. Države članice mogu opozvati, poništiti ili odbiti obnavljanje statusa izbjeglice koje je odobrilo izvršno, upravno, sudsko ili neformalno sudsko tijelo ako:

- a) postoje opravdani razlozi da dotična osoba predstavlja opasnost za sigurnost države članice u kojoj se nalazi;
- b) dotična osoba, s obzirom da je pravomoćno osuđena za teško kazneno djelo, predstavlja opasnost za društvo države članice.

[...]

6. Osobama na koje se primjenjuju stavci 4. ili 5. pripadaju prava navedena u člancima 3., 4., 16., 22., 31., 32. i 33. Ženevske konvencije ili slična prava, pod uvjetom da se nalaze u državi članici.“

12 Članak 21. navedene direktive, naslovljen „Zaštita od prisilnog udaljenja ili vraćanja“, određuje:

„1. Države članice će poštovati načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja u skladu sa svojim međunarodnim obvezama.

2. Ako nije zabranjeno međunarodnim obvezama navedenim u stavku 1., država članica može prisilno udaljiti ili vratiti izbjeglicu, bez obzira je li mu status službeno priznat ili nije, ako:

- a) postoje opravdani razlozi da se dotična osoba smatra opasnom za sigurnost države članice u kojoj se nalazi; ili
- b) dotična osoba, s obzirom da je pravomoćno osuđena za posebno teško kazneno djelo, predstavlja opasnost za društvo države članice.

3. Država članica može opozvati, poništiti ili odbiti produžiti ili izdati dozvolu boravka izbjeglici na koju se odnosi stavak 2.“

13 Članak 24. iste direktive, naslovljen „Dozvole boravka“, glasi kako slijedi:

„1. Čim prije nakon priznanja statusa, države članice će izdati osobama sa statusom izbjeglice dozvolu boravka koja mora vrijediti barem tri godine s mogućnošću produljenja, osim ako neotklonjivi razlozi nacionalne sigurnosti ili javnog reda nalažu drukčije, i ne dovodeći u pitanje članak 21. stavak 3.

Ne dovodeći u pitanje članak 23. stavak 1., dozvola boravka koja se izdaje članovima obitelji osobe sa statusom izbjeglice može vrijediti kraće od tri godine s mogućnošću produljenja.

2. Čim prije nakon što je odobren status, države članice će izdati osobama sa statusom supsidijarne zaštite dozvolu boravka koja mora vrijediti barem godinu dana s mogućnošću produljenja, osim ako neotklonjivi razlozi nacionalne sigurnosti ili javnog poretka ne nalažu drukčije.“

14 Članak 28. Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktive 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/(SL L 158, str. 77. i ispravci SL 2004, L 229, str. 35. i SL 2005, L 197, str. 34.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42.), naslovljen „Zaštita od protjerivanja“, propisuje:

„1. Prije donošenja odluke o protjerivanju u svrhu zaštite javnog poretka ili javne sigurnosti, država članica domaćin uzima u obzir činjenice kao što su duljina boravišta pojedinaca na njenom području, starosna dob, zdravstveno stanje, obiteljske i gospodarske prilike, socijalna i kulturalna integracija u državu članicu domaćina i razmjer veza pojedinca s državom podrijetla.

2. Država članica domaćin ne smije donijeti odluku o protjerivanju protiv građanina Unije ili članova njihove obitelji, bez obzira na njihovo državljanstvo, ako imaju pravo stalnog boravišta na njezinom području, osim iz ozbiljnih razloga zaštite javnog poretka ili javne sigurnosti.

3. Odluka o protjerivanju ne smije se donijeti protiv građanina Unije, osim ako se takva odluka ne temelji na nužnim razlozima javne sigurnosti, kako ih utvrđuju države članice, ako:

- a) su boravili u državi članici domaćinu prethodnih deset godina; ili
- b) su maloljetnici, osim ako je protjerivanje u najboljem interesu djeteta, kako je predviđeno Konvencijom Ujedinjenih naroda o pravima djeteta od 20. studenog 1989.“

15 Članak 9. Direktive Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem (SL 2004, L 16, str. 44.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 6., str. 41.), naslovljen „Ukidanje ili gubitak statusa“, određuje:

„1. Osobe s dugotrajnim boravištem nemaju pravo zadržati status osobe s dugotrajnim boravištem u sljedećim slučajevima:

[...]

- b) donošenjem mjera protjerivanja pod uvjetima predviđenima člankom 12.;

[...]“

Njemačko pravo

- 16 Članak 11. Zakona o boravku, radu i integraciji stranaca na području saveznih zemlja (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet) od 30. srpnja 2004. (BGBl. 2004 I, str. 1950.), u verziji primjenjivoj na činjenice glavnog postupka (u daljnjem tekstu: Aufenthaltsgesetz), naslovljen „Zabrana ulaska i boravka“, u stavku 1. propisuje:

„Strani državljanin prema kojem je primijenjena mjera protjerivanja, prisilnog udaljenja ili vraćanja ili deportacije više nema pravo ulaska i boravka na saveznom području. Takvom stranom državljaninu neće biti izdana nikakva dozvola boravka, čak i ako su ispunjeni uvjeti predviđeni ovim zakonom. [...]“

- 17 Članak 25. Aufenthaltsgesetz, naslovljen „Boravak na temelju humanitarnih razloga“, određuje:

„(1) Dozvola za boravak odobrava se stranom državljaninu kojemu je pravo na azil priznato aktom protiv kojeg nije dopušten pravni lijek. Ova odredba ne primjenjuje se prema stranom državljaninu prema kojem je primijenjena mjera protjerivanja zbog ozbiljnih razloga vezanih za nacionalnu sigurnost i javni red. Do dodjele dozvole smatra se da je boravak odobren. Dozvola za boravak omogućuje obavljanje profesionalne djelatnosti.

(2) Dozvola za boravak izdaje se stranom državljaninu koji je stekao status izbjeglice aktom Saveznog ureda za migracije i izbjeglice protiv kojeg nije dopušten pravni lijek na temelju članka 3. stavka 4. Zakona o azilu. Analogijom se primjenjuje stavak 1., druga do četvrta rečenica.

[...]

(5) Odstupajući od članka 11. stavka 1., dozvola za boravak može se izdati stranom državljaninu koji mora napustiti državno područje na temelju izvršnog akta kada njegov odlazak nije moguć iz pravnih ili činjeničnih razloga i ne može se očekivati prestanak razloga za njegov odlazak u predvidljivom roku. Dozvola za boravak izdat će se ako je protjerivanje suspendirano nakon 18 mjeseci. [...]“

- 18 Članak 51. Aufenthaltsgesetz, naslovljen „Prestanak zakonitosti boravka; zadržavanje ograničenja“, u stavku 1. propisuje:

„Dozvola boravka prestaje važiti u sljedećim slučajevima:

[...]

5. Protjerivanje stranog državljanina,

[...]“

- 19 Članak 54. Aufenthaltsgesetz, naslovljen „Načelo protjerivanja“, glasi kako slijedi:

„Stranog državljanina načelno se protjeruje kada

[...]

5. činjenice omogućuju zaključak da pripada ili da je pripadao organizaciji koja podupire terorizam ili koja podupire ili je podupirala organizaciju te vrste; protjerivanje se može zasnivati na pripadnosti ili ranijim djelima potpore jedino ako oni dovode do stvarno postojeće opasnosti,

[...]“

- 20 U skladu s člankom 54.a Aufenthaltsgesetza, naslovljenim „Nadzor zbog razloga javne sigurnosti stranih državljana prema kojima je primijenjena mjera protjerivanja“:

„(1) Strani državljanin protiv kojeg je primjenom članka 54. točke 5. donesena izvršna odluka o protjerivanju [...] obvezan je javiti se policijskoj službi nadležnoj prema mjestu boravka najmanje jednom tjedno, ako mu služba za strance ne naloži drukčije. Ako stranac mora napustiti državno područje na temelju izvršnog akta iz drukčijeg razloga nego što su to razlozi protjerivanja iz prve rečenice, obveza javljanja u skladu s prvom rečenicom može biti naložena ako je to nužno za sprečavanje opasnosti za nacionalnu sigurnost i javni red.

(2) Njegov je boravak ograničen na područje za koje je nadležna služba za strance, ako ta služba ne odredi drukčije.

[...]“

- 21 Članak 55. Aufenthaltsgesetza, naslovljen „Protjerivanje u okviru diskrecijske ovlasti uprave“, određuje:

„(1) Stranog državljanina može se protjerati kada njegov boravak nanosi štetu nacionalnoj sigurnosti i javnom poretku ili drugim važnim interesima Savezne Republike Njemačke.

[...]

(3) Za odluku o protjerivanju mora se uzimati u obzir:

1. duljina zakonitog boravka stranog državljanina i njegove osobne, gospodarske i druge veze na saveznom području koje treba zaštititi,
2. posljedice protjerivanja za članove obitelji ili partnera stranog državljanina koji zakonito borave na saveznom području i koji s njime žive u okviru obiteljske zajednice ili kao par,
3. uvjete za odgodu protjerivanja obuhvaćene člankom 60.a stavcima 2. i 2.b.“

- 22 Članak 56. Aufenthaltsgesetza, naslovljen „Posebna zaštita od protjerivanja“, u stavku 1. propisuje:

„Strani državljanin koji

1. posjeduje dozvolu za boravak i koji je na saveznom području zakonito boravio najmanje pet godina,

[...]

3. posjeduje dozvolu za boravak, zakonito je tijekom najmanje pet godina boravio na saveznom području i živi sa stranim državljaninom poput onoga iz točaka 1. i 2. u okviru ili izvan okvira obiteljske zajednice ili para,
4. živi s članom svoje njemačke obitelji ili njemačkim partnerom u okviru obiteljske zajednice ili para,
5. je ostvario pravo na azil, na saveznom području uživa status stranog izbjeglice ili posjeduje dozvolu boravka prema Konvenciji o pravnom položaju izbjeglica od 28. srpnja 1951. (BGBl. 1953. II, str. 559.) koju je izdalo tijelo Savezne Republike Njemačke,

uživa posebnu zaštitu od protjerivanja. Može se protjerati samo zbog ozbiljnih razloga vezanih za nacionalnu sigurnost i javni red. Načelno, ozbiljni razlozi vezani za nacionalnu sigurnost i javni red postoje u slučajevima iz članka 53. i članka 54. točki 5. do 5.b i 7. Ako se ispune uvjeti iz članka 53., stranac se u pravilu protjeruje. Ako se ispune uvjeti iz članka 54., o njegovu protjerivanju odlučuje se u okviru diskrecijske ovlasti uprave.“

23 Članak 60. Aufenthaltsgesetza, naslovljen „Zabrana protjerivanja“, glasi kako slijedi:

„(1) Primjenom Konvencije od 28. srpnja 1951. o pravnom položaju izbjeglica (BGBl. 1953. II, str. 559.), strani državljanin ne smije se protjerati u državu u kojoj su mu život ili sloboda ugroženi zbog njegove rase, vjere, državljanstva, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili političkih uvjerenja. Ta odredba također se primjenjuje na korisnike prava na azil i na strance, bilo da su stekli status izbjeglice aktom protiv kojeg nije dopušten pravni lijek, bilo da iz drugog razloga uživaju status izbjeglice na saveznom području, bilo da su izvan saveznog područja priznati kao izbjeglice u skladu sa [Ženevskom konvencijom] [...]

[...]

(8) Stavak 1. ne primjenjuje se kada se zbog ozbiljnih razloga strani državljanin mora smatrati opasnošću za sigurnost Savezne Republike Njemačke ili kada, nakon što je pravomoćno osuđen kaznom zatvora u trajanju od tri godine ili više za posebno teško kazneno djelo, on predstavlja opasnost za zajednicu. Ova odredba također se primjenjuje kada strani državljanin ispunjava uvjete iz članka 3. stavka 2. Zakona o azilu.

(9) U slučajevima iz stavka 8. prema stranom državljaninu koji je zatražio azil može se, odstupanjem od odredbi Zakona o azilu, primijeniti mjera protjerivanja, koja se može izvršiti. [...]

[...]“

24 Članak 60.a Aufenthaltsgesetza, naslovljen „Privremena odgoda protjerivanja (tolerancija)“, propisuje:

„[...]“

(2) Protjerivanje stranog državljanina odgađa se tako dugo dok je to protjerivanje nemoguće zbog činjeničnih ili pravnih razloga i dok nije izdana dozvola za boravak. [...]

(3) Odgoda protjerivanja stranog državljanina ne dovodi u pitanje njegovu obvezu da napusti državno područje.

[...]“

25 Članak 18. Zakona o određivanju prava na udruživanje (Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts) od 5. kolovoza 1964. (BGBl. 1964. I, str. 593.), u verziji primjenjivoj na činjenice glavnog postupka (u daljnjem tekstu Vereinsgesetz), naslovljen „Teritorijalno područje primjene zabrane udruga“, propisuje:

„Zabrane udruga koje imaju sjedište izvan državnog područja primjene ovog zakona, ali imaju podružnice unutar tog državnog područja, primjenjuju se samo na potonje. Ako udruga nema nijednu podružnicu na državnom području primjene ovog zakona, zabrana (članak 1. stavak 1.) se primjenjuje na njezinu djelatnost na tom državnom području.“

26 Članak 20. Vereinsgesetzta, naslovljen „Povrede zabrana“, u stavku 1. određuje:

„Svatko tko izvršenom djelatnošću na državnom području primjene ovog zakona

[...]

4. prekrši izvršnu zabranu donesenu primjenom članka 14. stavka 3. prve rečenice ili članka 18. druge rečenice

[...]

kaznit će se kaznom zatvora do godine dana ili novčanom kaznom ako djelo nije kažnjivo člancima 84., 85., 86.a ili člancima 129. do 129.b Kaznenog zakona [...]

[...]“

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 27 H. T., rođen 1956., turski je državljanin kurdskog podrijetla. Od 1989. živi u Njemačkoj sa svojom suprugom, također turskom državljanicom, i njihovo osmero djece, od koje su petero njemački državljani.
- 28 Od 24. lipnja 1993. H. T. je priznat kao izbjeglica u smislu Ženevske konvencije. To priznanje obrazloženo je političkim aktivnostima koje je obavljao u progonstvu u korist „Radničke stranke Kurdistan“ (u daljnjem tekstu PKK) kao i političkim progonom koji je upućivao na to da će u slučaju povratka u Tursku biti žrtva.
- 29 H. T.-u je 7. listopada 1993. izdana dozvola boravka s neograničenim trajanjem u Njemačkoj.
- 30 Odlukom od 21. kolovoza 2006. nadležna tijela opozvala su H. T.-u status izbjeglice zbog promjene političke situacije u Turskoj i jer se slijedom toga ne može smatrati da u toj državi postoji rizik progona.
- 31 Ta je odluka poništena presudom Verwaltungsgerichta Karlsruhe (upravni sud u Karlsruheu, Njemačka) od 30. studenoga 2007., čime je H. T. zadržao svoj status izbjeglice.
- 32 Tijekom devedesetih godina H. T. je obavljao različite oblike političkih aktivnosti u korist PKK-a i organizacija vezanih uz njega ili onih koje su ga naslijedile.
- 33 Odlukom od 22. studenoga 1993. savezni ministar unutarnjih poslova PKK-u i drugim organizacijama vezanima uz tu stranku zabranio je obavljanje aktivnosti u Njemačkoj.
- 34 Na temelju članka 20. Vereinsgesetzes, nadležna tijela pokrenula su kazneni postupak protiv H. T.-a zbog pružanja potpore PKK-u, nakon što su tijekom pretrage njegova doma našli dokaze za to. Tijekom postupka je utvrđeno da je prikupljao donacije za PKK i da je dijelio časopis *Serxwebûn*, koji izdaje PKK.
- 35 Landgericht Karlsruhe (regionalni sud u Karlsruheu) presudom od 3. prosinca 2008. kaznio je H. T.-a novčanom kaznom od 3000 eura zbog kršenja zabrane aktivnosti u pogledu prava na udruživanje. Bundesgerichtshof (Vrhovni savezni sud) odbio je tužbu protiv te presude, koja je postala pravomoćna 8. travnja 2009.
- 36 Regierungspräsidium Karlsruhe (regionalno vijeće grada Karlsruhea) odlukom od 27. ožujka 2012. u ime Landa Baden-Württemberg naložio je protjerivanje H. T.-a iz Savezne Republike Njemačke (u daljnjem tekstu: odluka o protjerivanju). Ta odluka, utemeljena na odredbama članka 54. točke 5. u vezi s člancima 55. i 56. Aufenthaltsgesetzes, obrazložena je činjenicom da je H. T. djelovao u korist PKK-a do datuma koji ide do 2011. godine i da je tako predstavljao „stvarnu opasnost“ u smislu

članka 54. točke 5. Aufenthaltsgesetza. Navedenom odlukom osobi na koju se odnosi, u skladu s člankom 54. Aufenthaltsgesetza, naloženo je da se dva puta tjedno javlja nadležnoj policijskoj službi te je njezina sloboda kretanja ograničena na područje grada Mannheima (Njemačka), u kojem se nalazi njezin dom. Naposljetku, na temelju članka 51. stavka 1. Aufenthaltsgesetza, ta odluka dovela je do potpunog prestanka dozvole boravka koja je izdana H. T-u.

37 Međutim, s obzirom na obiteljsku zajednicu koju je H. T. zasnovao sa svojom suprugom i maloljetnom djecom i uzimajući u obzir dozvolu boravka s neograničenim trajanjem koja mu je prethodno izdana, pravo na azil koje mu je bilo odobreno i status izbjeglice koji mu je bio priznat, odluka o protjerivanju donesena je u okviru diskrecijske ovlasti uprave na temelju članka 56. stavka 1. Aufenthaltsgesetza i nadležno tijelo odlučilo je suspendirati protjerivanje H. T.-a. Njegovu tužbu protiv te odluke Verwaltungsgericht Karlsruhe odbio je presudom od 7. kolovoza 2012.

38 H. T. je na tu presudu uložio žalbu sudu koji je uputio zahtjev i taj je sud rješenjem od 28. studenoga 2012. usvojio tu žalbu. Navedeni sud izrazio je dvojbe o ukidanju dozvole boravka H. T.-u i stoga se pita može li odluka o protjerivanju biti opravdana s obzirom na članak 21. stavke 2. i 3. i članak 24. Direktive 2004/83. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Visoki upravni sud Baden-Württemberga) osobito smatra da obveza koju države članice imaju na temelju članka 24. stavka 1. podstavka 1. te direktive – da osobama sa statusom izbjeglice izdaju dozvolu boravka koja vrijedi najmanje tri godine – podrazumijeva zabranu ukidanja te dozvole boravka ili već postojeće dozvole kada ne postoji nijedan razlog zbog kojeg bi izdavanje dozvole boravka unaprijed moglo biti odbijeno.

39 U tim je okolnostima Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. a) Treba li odredbu članka 24. stavka 1. podstavka 1. Direktive 2004/83/EZ o obvezi država članica na izdavanje dozvola boravka osobama kojima je priznat status izbjeglica uzimati u obzir i prilikom ukidanja već izdane dozvole boravka?

b) Treba li stoga tu odredbu tumačiti tako da joj je protivno ukidanje ili prestanak dozvole boravka (primjerice protjerivanjem prema nacionalnom pravu) osobe sa statusom izbjeglice kada nisu ispunjene pretpostavke iz članka 21. stavka 3. u vezi sa stavkom 2. Direktive 2004/83/EZ ili ne postoje „neotklonjivi razlozi javnog reda ili javne sigurnosti“ u smislu članka 24. stavka 1. podstavka 1. Direktive 2004/83/EZ?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje pod a) i b):

a) Kako treba tumačiti razlog isključenja „neotklonjivih razloga javnog reda ili javne sigurnosti“ u članku 24. stavku 1. podstavku 1. Direktive 2004/83 uzimajući u obzir rizike koji proizlaze iz potpore terorističkoj organizaciji?

b) Mogu li postojati „neotklonjivi razlozi javnog reda ili javne sigurnosti“ u smislu članka 24. stavka 1. podstavka 1. Direktive 2004/83 kada je osoba s priznatim statusom izbjeglice, među ostalim, prikupljanjem donacija i redovitim sudjelovanjem na skupovima bliskima PKK-u pružala potporu PKK-u, čak i kada nisu ispunjene pretpostavke za kršenje zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja (*refoulement*) sukladno članku 33. stavku 2. Ženevske konvencije [...] i time ni pretpostavke iz članka 21. stavka 2. Direktive 2004/83?

3. U slučaju negativnog odgovora na prvo pitanje pod a):

Je li prema pravu Unije dopušteno ukidanje odnosno prestanak dozvole boravka koja je izdana osobi s priznatim statusom izbjeglice (primjerice protjerivanjem prema nacionalnom pravu) samo kada su ispunjene pretpostavke iz članka 21. stavka 3. u vezi sa stavkom 2. Direktive 2004/83

(odnosno istovjetne odredbe Direktive 2011/95/EU [Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (SL L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248.)] koja ju je zamijenila)?“

O prethodnim pitanjima

Prvo i treće pitanje

- 40 Prvim i trećim pitanjem, na koja treba odgovoriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita dopušta li i pod kojim uvjetima članak 24. stavak 1. Direktive 2004/83 državi članici da opozove dozvolu boravka izbjeglici ili je poništi iako ta odredba, protivno članku 21. stavku 3. te direktive, ne propisuje izričito tu mogućnost. Ako je odgovor potvrđan, taj sud pita je li opozivanje takve dozvole boravka dopušteno jedino primjenom članka 21. stavaka 2. i 3. navedene direktive, kada izbjeglica više nije zaštićen od prisilnog udaljenja ili vraćanja, ili također na temelju njezina članka 24. stavka 1.
- 41 Kako bi se odgovorilo na ta pitanja, valja ispitati opseg članka 21. stavaka 2. i 3. Direktive 2004/83 i članka 24. stavka 1. te direktive, kao i odnose koji postoje između tih dviju odredbi.
- 42 Prema članku 21. stavku 1. Direktive 2004/83, države članice moraju poštovati načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja u skladu sa svojim međunarodnim obvezama. Članak 21. stavak 2. te direktive, čiji sadržaj u biti preuzima sadržaj članka 33. stavka 2. Ženevske konvencije, propisuje, međutim, odstupanje od tog načela koje državama članicama daje diskrecijsko pravo da prisilno udalje ili vrate izbjeglicu kada im to nije zabranjeno u skladu s njihovim međunarodnim obvezama i kada postoje ozbiljni razlozi da se tog izbjeglicu smatra opasnim za sigurnost države članice u kojoj se nalazi ili kada dotična osoba, s obzirom na to da je pravomoćno osuđena za posebno teško kazneno djelo, predstavlja opasnost za društvo države članice. Nasuprot tome, članak 21. navedene direktive ništa ne spominje u pogledu protjerivanja izbjeglice kada nije riječ o prisilnom udaljenju ili vraćanju.
- 43 U slučaju kada izbjeglica ispunjava uvjete propisane člankom 21. stavkom 2. Direktive 2004/83, države članice, koje imaju diskrecijsko pravo prisilno udaljiti ili vratiti izbjeglicu ili ga prisilno ne udaljiti ili vratiti, imaju tri mogućnosti. Kao prvo, one mogu provesti prisilno udaljavanje ili vraćanje odnosno izbjeglice. Kao drugo, one mogu provesti prisilno udaljenje izbjeglice u treću državu u kojoj ne postoji opasnost da će biti progonjen ili žrtva ozbiljne nepravde u smislu članka 15. te direktive. Kao treće, one mogu dopustiti izbjeglici da ostane na njihovu državnom području.
- 44 Kada je prisilno udaljenje ili vraćanje moguće na temelju članka 21. stavka 2. Direktive 2004/83, države članice također imaju mogućnost, u skladu s člankom 21. stavkom 3. te direktive, opozvati, poništiti ili odbiti produžiti ili izdati dozvolu boravka. Naime, kada se izbjeglica prisilno udalji ili vrati, tada za njega više nije nužno odobriti, zadržati ili mu obnoviti dozvolu boravka. Stoga, kao što je to navela nezavisna odvjetnica u točki 62. svojeg mišljenja, kada izbjeglica ne ulazi u područje primjene članka 21. stavka 2. navedene direktive, ne može se primijeniti njezin članak 21. stavak 3. Stoga, u slučaju kada država članica pokrene postupak protiv izbjeglice u okolnostima poput onih u glavnom postupku, ali ga ne može prisilno udaljiti ili vratiti jer nisu ispunjeni uvjeti iz članka 21. stavka 2. te direktive, ne može se opozvati dozvola boravka tog izbjeglice na temelju članka 21. stavka 3. Direktive 2004/83.
- 45 Postavlja se, dakle, pitanje može li u takvim okolnostima država članica u svakom slučaju, na način koji je sukladan toj direktivi, opozvati dozvolu boravka izbjeglici primjenom njezina članka 24. stavka 1.

- 46 Glede toga treba utvrditi da ta odredba izričito propisuje samo mogućnost da se ne izda dozvola boravka, a ne da se ona opozove ili poništi. Ta odredba osobito obvezuje države članice da čim prije izdaju izbjeglici dozvolu boravka koja mora vrijediti barem tri godine, s mogućnošću produljenja. Od te obveze može se odstupiti samo ako neotklonjivi razlozi nacionalne sigurnosti ili javnog poretka nalažu drukčije.
- 47 Unatoč nedostatku izričite odredbe koja državama članicama na temelju članka 24. stavka 1. Direktive 2004/83 dopušta da opozovu dozvolu boravka koja je prethodno izdana izbjeglici, više je argumenata u korist tumačenja koje državama članicama omogućuje primjenu takve mjere.
- 48 Kao prvo, treba utvrditi da sadržaj članka 24. stavka 1. navedene direktive ne isključuje izričito mogućnost opozivanja dozvole boravka.
- 49 Kao drugo, čini se da je opozivanje dozvole boravka u skladu sa svrhom te odredbe. Ako je državama članicama dopušteno odbiti da izdaju ili obnove dozvolu boravka, osim ako neotklonjivi razlozi nacionalne sigurnosti ili javnog reda to opravdavaju, one moraju imati mnogo važnije razloge da opozovu ili ponište takvu dozvolu boravka kada dođe do razloga takve prirode nakon izdavanja navedene dozvole boravka.
- 50 Kao treće, to je tumačenje također u skladu sa strukturom Direktive 2004/83. Kao što je to opravdano navela Europska komisija, članak 24. stavak 1. te direktive dopunjuje njezin članak 21. stavak 3. time što državi o kojoj je riječ prešutno, ali nužno dopušta da opozove ili poništi dozvolu boravka, uključujući i slučajeve kada nisu ispunjeni uvjeti iz članka 21. stavka 2. navedene direktive, kada neotklonjivi razlozi nacionalne sigurnosti ili javnog reda u smislu članka 24. te iste direktive to opravdavaju.
- 51 Iz toga slijedi da države članice mogu opozvati dozvolu boravka koja je izdana izbjeglici ili je poništiti, bilo na temelju članka 21. stavka 3. Direktive 2004/83, pod uvjetom da taj izbjeglica ulazi u područje primjene članka 21. stavka 2. te direktive, bilo, kada to nije slučaj, na temelju članka 24. stavka 1. te direktive, pod uvjetom da neotklonjivi razlozi nacionalne sigurnosti ili javnog reda opravdavaju takvu mjeru.
- 52 Osim toga, kao što to navodi nezavisna odvjetnica u točki 68. svojeg mišljenja, takvo je tumačenje potkrijepljeno pripremnim aktima Direktive 2004/83 koji dokazuju da je njezin članak 24. stavak 1. na prijedlog Savezne Republike Njemačke dodan nakon napada na Sjedinjene Američke Države 11. rujna 2001. Tako je ta odredba donesena kako bi državama članicama omogućila da u određenim posebnim uvjetima ograniče kretanje državljana trećih država unutar schengenskog prostora, s ciljem borbe protiv terorizma i zaustavljanja prijetnji nacionalnoj sigurnosti i javnom redu. Iz tih razmatranja tako proizlazi da navedena odredba implicitno daje državama članicama, kada su ispunjeni propisani uvjeti, mogućnost opozivanja prethodno izdane dozvole boravka.
- 53 Takvo tumačenje također proizlazi iz obveze koju članak 24. stavak 1. Direktive 2004/83 nameće državama članicama da osobama sa statusom izbjeglice izdaju dozvolu boravka koja mora vrijediti barem tri godine, zbog čega je nužna posljedica te obveze mogućnost opozivanja dozvole boravka. Glede toga treba podsjetiti da, primjerice, članak 9. stavak 1. podstavak (b) Direktive 2003/109 izričito propisuje gubitak statusa osobe s dugotrajnim boravištem nakon donošenja mjere protjerivanja.
- 54 Naposljetku, u tom kontekstu, mogućnost da država članica opozove prethodno izdanu dozvolu boravka izbjeglici očito je logična. Naime, ne može se isključiti da zbog potpuno nepredviđenih razloga država članica koja je izbjeglici izdala dozvolu boravka bude naknadno obaviještena o postojanju djela koja je on počinio prije izdavanja dozvole boravka i koja bi, da su toj državi članici bila pravodobno poznata, zbog neotklonjivih razloga nacionalne sigurnosti ili javnog reda predstavljala prepreku za izdavanje te dozvole. Odnosno, bilo bi nesukladno s ciljem koji se želi postići Direktivom

2004/83 da u takvoj situaciji ne postoji nikakva mogućnost da se opozove takav, već odobreni boravak. Taj zaključak još i više stoji kad su djela koja se stavljaju na teret odnosnom izbjeglici počinjena nakon izdavanja dozvole boravka o kojoj je riječ.

- 55 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo i treće pitanje valja odgovoriti da Direktivu 2004/83 treba tumačiti na način da jednom izdana dozvola boravka izbjeglici može biti opozvana, bilo na temelju članka 24. stavka 1. te direktive, kada postoje neotklonjivi razlozi nacionalne sigurnosti ili javnog poretka u smislu te odredbe, bilo primjenom članka 21. stavka 3. navedene direktive, kada postoje razlozi za primjenu odstupanja od načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja propisanog u članku 21. stavku 2. te direktive.

Drugo pitanje

- 56 Drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti se pita može li potpora koju izbjeglica pruža terorističkoj organizaciji predstavljati „neotklonjive razloge nacionalne sigurnosti ili javnog poretka“ u smislu članka 24. stavka 1. Direktive 2004/83, i to iako taj izbjeglica ne ulazi u područje primjene članka 21. stavka 2. te direktive.
- 57 Kako bi se sudu koji je uputio zahtjev dao koristan odgovor, uvodno treba utvrditi da pojam „opravdanih razloga“ iz članka 21. stavka 2. podstavka (a) Direktive 2004/83 i onaj „neotklonjivih razloga nacionalne sigurnosti ili javnog reda“ iz članka 24. stavka 1. te direktive nisu definirani ni tim odredbama ni bilo kojom drugom odredbom navedene direktive.
- 58 U tom kontekstu, određivanje značenja i opsega tih pojmova, prema ustaljenoj sudskoj praksi, mora se utvrditi vodeći računa kako o odnosnim pojmovima odredaba prava Unije tako i o njihovu kontekstu, o ciljevima koji se žele postići propisom kojeg su dio (vidjeti osobito presude Lundberg, C-317/12, EU:C:2013:631, t. 19. i Bouman, C-114/13, EU:C:2015:81, t. 31.) i, u ovom slučaju, o nastanku tog propisa (vidjeti analogijom presudu Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, t. 135.).
- 59 Kada se radi o sadržaju članaka 21. stavka 1. podstavka (a) i članka 24. stavka 1. Direktive 2004/83, treba navesti, poput Komisije u njezinim očitovanjima, da tu direktivu karakterizira izostavljanje formulacija između različitih jezičnih verzija – i, dakle, određena nedosljednost u pogledu uvjeta za odstupanja koji su propisani tim odredbama. Usto treba dodati da njemačka verzija članka 21. stavka 2. navedene direktive upotrebljava različite pojmove od onih koji se koriste u njemačkoj verziji članka 33. stavka 2. Ženevske konvencije („*stichhaltige Gründe*“ umjesto „*schwerwiegende Gründe*“), iako i engleska i francuska verzija članka 21. stavka 2. te iste direktive upotrebljavaju pojam iz francuske i engleske verzije članka 33. stavka 2. navedene konvencije („*reasonable grounds*“ i „*raisons sérieuses*“).
- 60 U tim okolnostima valja podsjetiti da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, kada postoje različite jezične verzije jednog teksta, predmetne odredbe treba tumačiti i primjenjivati na ujednačen način u smislu verzija na svim jezicima Europske unije (presuda M. i dr., C-627/13 i C-2/14, EU:C:2015:59, t. 48. i navedena sudska praksa).
- 61 Formulacija upotrijebljena u jednoj od jezičnih verzija neke odredbe prava Unije ne može služiti kao jedini temelj za tumačenje te odredbe ili imati prednost u odnosu na ostale jezične verzije. Takav bi pristup bio u neskladu sa zahtjevom ujednačene primjene prava Unije (vidjeti u tom smislu presudu M. i dr., C-627/13 i C-2/14, EU:C:2015:59, t. 48. i navedenu sudska praksu).
- 62 Stoga, u slučaju razlika između jezičnih verzija nekog pravnog teksta Unije, spornu odredbu treba tumačiti s obzirom na kontekst i ciljeve propisa kojeg je ona dio (presuda M. i dr., C-627/13 i C-2/14, EU:C:2015:59, t. 49. i navedena sudska praksa).

- 63 Glede toga najprije treba podsjetiti da se status izbjeglice mora odobriti osobi kada ona udovoljava minimalnim uvjetima koje određuje pravo Unije. Na temelju članka 13. Direktive 2004/83, države članice odobrit će izbjeglički status državljaninu treće zemlje ili osobi bez državljanstva koja ispunjava uvjete za stjecanje statusa izbjeglice u skladu s poglavljima II. i III. te direktive. Iz njezine uvodne izjave 14., prema kojoj je priznanje navedenog statusa deklarativni akt, proizlazi da države članice u tom pogledu ne raspolažu nikakvim diskrecijskim pravom.
- 64 Iz članka 78. stavka 1. UFEU-a zatim slijedi da je cilj zajedničke politike Unije u području azila ponuditi „odgovarajući status“ svakom državljaninu treće zemlje „kojem je potrebna međunarodna zaštita“ i osigurati „poštovanje načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja“.
- 65 Također treba podsjetiti da to načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja kao temeljno pravo jamče članak 18. i članak 19. stavak 2. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.
- 66 Uvodna izjava 10. Direktive 2004/83 u tom smislu pojašnjava da ona poštuje temeljna prava i uzima u obzir načela priznata Poveljom Europske unije o temeljnim pravima, pri čemu osobito jamči puno poštovanje ljudskog dostojanstva i prava na azil tražitelja azila i članova njihovih obitelji u pratnji.
- 67 Stoga uvodna izjava 6. Direktive 2004/83 navodi da je njezin glavni cilj, osim osiguranja da države članice primjenjuju zajedničke kriterije za utvrđivanje osoba kojima je zaista potrebna međunarodna zaštita, i osigurati da minimalna razina pogodnosti bude dostupna tim osobama u svim državama članicama.
- 68 Članci 21. stavak 2. i 24. stavak 1. navedene direktive glede toga u pozitivnom pravu ostvaruju provedbu prava koja su priznata svakoj osobi pravom Unije kako bi joj se osigurala trajna zaštita od progona. Te dvije odredbe, uostalom, dio su poglavlja VII. te iste direktive, naslovljenog „Sadržaj međunarodne zaštite“, čiji je cilj definiranje prava koja mogu uživati kandidati za status izbjeglice ili za subsidijarnu zaštitu čiji je zahtjev prihvaćen.
- 69 Međutim, čak i kada, kako je to utvrđeno u točki 50. ove presude, između članka 21. stavaka 2. i 3. Direktive 2004/38 i njezina članka 24. stavka 1. postoji ne samo određeno preklapanje, s obzirom na to da se obje te odredbe odnose na mogućnost koja je ostavljena državama članicama da opozovu, ponište ili odbiju produžiti ili izdati dozvolu boravka, već također i sukladnost, nesporno je da navedene odredbe imaju različita područja primjene i da se odnose na različite pravne režime.
- 70 Članak 21. stavak 1. Direktive 2004/83 navodi načelo prema kojem su izbjeglice uobičajeno zaštićene od prisilnog udaljenja ili vraćanja. Nasuprot tome, članak 21. stavak 2. te direktive donosi odstupanje od tog načela omogućavajući prisilno udaljenje ili vraćanje izbjeglice, bez obzira na to je li mu status službeno priznat ili nije, bilo kada na temelju članka 21. stavka 2. podstavka (a) navedene direktive postoje opravdani razlozi da se dotična osoba smatra opasnom za sigurnost države članice u kojoj se nalazi, bilo kada na temelju članka 21. stavka 2. podstavka (b) iste direktive dotična osoba, s obzirom na to da je pravomoćno osuđena za posebno teško kazneno djelo, predstavlja opasnost za društvo te države članice.
- 71 Prisilno udaljenje ili vraćanje izbjeglice, ako je načelno odobreno odredbom o odstupanju od članka 21. stavka 2. Direktive 2004/83, predstavlja samo *ultima ratio* kojim se država članica može koristiti kada nije moguća ili dostatna bilo koja druga mjera za suočavanje s opasnošću koju taj izbjeglica može predstavljati za sigurnost ili društvo te države članice. U slučaju u kojem država članica primjenom članka 14. stavka 4. te direktive opoziva, poništava ili odbija obnavljanje statusa izbjeglice nekoj osobi, ta osoba ima pravo, u skladu s člankom 14. stavkom 6. navedene direktive, uživati prava osobito navedena u člancima 32. i 33. Ženevske konvencije.

- 72 Kao što je to nezavisna odvjetnica navela u točki 81. svojeg mišljenja, posljedice primjene odstupanja propisanog u članku 21. stavku 2. Direktive 2004/83 mogu biti iznimno važne za odnosnog izbjeglicu, s obzirom na to da ga je moguće vratiti u treću zemlju u kojoj bi mogao postojati rizik progona. To je razlog zbog kojeg ta odredba nalaže stroge uvjete za praksu prisilnog udaljenja ili vraćanja, s obzirom na to da, kada je izbjeglica pravomoćno osuđen za „posebno teško kazneno djelo“, može se smatrati da to „predstavlja opasnost za društvo države članice“ u smislu navedene odredbe. Konačno, čak i kada su ispunjeni ti uvjeti, prisilno udaljenje ili vraćanje odnosnog izbjeglice samo je jedna mogućnost ostavljena na diskreciju državama članicama te one mogu odabrati druga, manje stroga ograničenja.
- 73 Nasuprot tome, članak 24. stavak 1. Direktive 2004/83, čiji je tekst apstraktniji nego što je onaj njezina članka 21. stavka 2., odnosi se samo na odbijanje izdavanja dozvole boravka izbjeglici i na opozivanje te dozvole boravka, a ne na prisilno udaljenje ili vraćanje tog izbjeglice. Ta se odredba, dakle, odnosi samo na slučaj kada prijetnja koju navedeni izbjeglica predstavlja za nacionalnu sigurnost, javni red ili društvo odnosne države članice ne može opravdati ni gubitak statusa izbjeglice ni njegovo *a fortiori* prisilno udaljenje ili vraćanje. Zbog toga provedba odstupanja propisanog u članku 24. stavku 1. navedene direktive ne pretpostavlja postojanje posebno teškog kaznenog djela.
- 74 Posljedice opozivanja dozvole boravka na temelju članka 24. stavka 1. Direktive 2004/83, dakle, manje su teške za izbjeglicu kada ta mjera ne može dovesti do opozivanja njegova statusa izbjeglice i još manje do njegova prisilnog udaljenja ili vraćanja u smislu članka 21. stavka 2. te direktive.
- 75 Iz toga slijedi da pojam „neotklonjivih razloga“ u smislu članka 24. stavka 1. Direktive 2004/83 ima širi opseg od pojma „opravdanih razloga“ u smislu članka 21. stavka 2. te direktive te da određene okolnosti koje ne predstavljaju stupanj ozbiljnosti koji omogućuje državi članici da se koristi odstupanjem propisanim u članku 21. stavku 2. navedene direktive i da donese odluku o prisilnom udaljenju ili vraćanju unatoč tome mogu omogućiti toj državi članici da odnosnom izbjeglici ukine dozvolu boravka na temelju članka 24. te direktive.
- 76 S obzirom na to pojašnjenje, kada se radi o posebnom pitanju koje je postavio sud koji je uputio zahtjev o tome može li potpora terorističkoj organizaciji predstavljati „neotklonjive razloge nacionalne sigurnosti ili javnog reda“ u smislu članka 24. stavka 1. Direktive 2004/83, treba podsjetiti da pojmovi „nacionalna sigurnost“ ili „javni red“ tom odredbom nisu definirani.
- 77 Nasuprot tome, Sud je već imao priliku tumačiti pojmove „javne sigurnosti“ i „javnog poretka“ navedene u člancima 27. i 28. Direktive 2004/38. Međutim, iako se tom direktivom nastoje postići ciljevi različiti od onih koji se postižu Direktivom 2004/83 i iako su države članice slobodne odrediti, u skladu sa svojim nacionalnim potrebama koje se mogu razlikovati od države do države i od razdoblja do razdoblja, zahtjeve javnog reda i nacionalne sigurnosti (presuda I., C-348/09, EU:C:2012:300, t. 23. i navedena sudska praksa), ipak se širina zaštite kojom jedno društvo želi zaštititi svoje temeljne interese ne može razlikovati prema pravnom položaju osobe koja nanosi štetu tim interesima.
- 78 Stoga, kako bi se tumačio pojam „neotklonjivih razloga nacionalne sigurnosti ili javnog reda“ u smislu članka 24. stavka 1. Direktive 2004/83, najprije treba razmotriti da je već presuđeno da pojam „javne sigurnosti“ u smislu članka 28. stavka 3. Direktive 2004/38 pokriva i unutarnju sigurnost države članice i njezinu vanjsku sigurnost (vidjeti osobito presudu Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, t. 43. i navedenu sudsku praksu) te da stoga ima negativan utjecaj na djelovanje institucija i bitnih javnih službi kao i na opstanak stanovništva, a nosi i rizik teškog poremećaja u vanjskim odnosima ili miroljubivom suživotu ljudi ili još šteti vojnim interesima koji mogu utjecati na javnu sigurnost (presuda Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, t. 44.). Sud je, nadalje, u tom kontekstu također presudio da pojam „neotklonjivi razlozi nacionalne sigurnosti ili javnog reda“ u smislu tog članka 28. stavka 3. pretpostavlja ne samo postojanje štete za javnu sigurnost nego i to da takva šteta predstavlja posebno visok stupanj ozbiljnosti, koji se ogleda u upotrebi izraza „neotklonjivi razlozi“ (presuda Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, t. 41.).

- 79 Zatim je važno navesti da se pojam „javni red“ iz Direktive 2004/38, osobito njezinih članaka 27. i 28., u sudskoj praksi Suda tumači na način da njegova upotreba u svakom slučaju pretpostavlja, osim teškoće za društveni poredak koju predstavlja svako kršenje zakona, stvarnu, aktualnu i dostatno tešku prijetnju koja djeluje na temeljni interes društva (vidjeti osobito presudu Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, t. 40. i navedenu sudsku praksu).
- 80 U tom kontekstu, osobito u vezi s Direktivom 2004/83, treba podsjetiti da, prema njezinoj uvodnoj izjavi 28., pojmovi „nacionalne sigurnosti“ i „javnog reda“ obuhvaćaju i slučajeve u kojima državljanin treće zemlje pripada udruženju koje podržava međunarodni terorizam ili podržava takvo udruženje.
- 81 Nadalje valja utvrditi da članak 1. stavak 3. Zajedničkog stajališta Vijeća 2001/931/ZSVP od 27. prosinca 2001. o primjeni posebnih mjera u borbi protiv terorizma (SL L 344, str. 93.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 1. str. 11.) u verziji koja je bila na snazi u vrijeme činjenica iz glavnog postupka (u daljnjem tekstu: Zajedničko stajalište 2001/931) definira što treba smatrati „terorističkim djelom“ i da je upravo PKK na popisu priloženom tom zajedničkom stajalištu.
- 82 Tako iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da pružanje potpore izbjeglice organizaciji koja se bavi aktivnostima koje ulaze u područje primjene Zajedničkog stajališta 2001/931 načelno predstavlja okolnost kojom se može utvrditi da su ispunjeni uvjeti za primjenu odstupanja propisanog člankom 24. stavkom 1. Direktive 2004/83.
- 83 Upis jedne organizacije na popis priložen Zajedničkom stajalištu 2001/931 predstavlja, dakle, kao što je to navela nezavisna odvjetnica u točki 95. svojeg mišljenja, snažnu naznaku ili sumnju da je ta organizacija teroristička organizacija. Dakle, nadležno tijelo takvu okolnost mora nužno uzeti u obzir kada najprije mora provjeriti je li odnosna organizacija počinila teroristička djela.
- 84 Tako je, ovisno o slučaju, važno provjeriti mogu li djela predmetne organizacije predstavljati prijetnju nacionalnoj sigurnosti ili javnom redu u smislu članka 24. stavka 1. Direktive 2004/83. Glede toga Sud je presudio, kada se radi o članku 12. stavku 2. podstavku (b) te direktive, da se djela terorističke naravi koja su obilježena nasiljem prema civilnom stanovništvu, čak i kad su počinjena s navodno političkim ciljem, moraju smatrati teškim nepolitičkim kaznenim djelima u smislu te odredbe (presuda B i D, C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, t. 81.).
- 85 Nadalje, Sud je utvrdio da su međunarodna teroristička djela općenito i neovisno o sudjelovanju neke države protivna ciljevima i načelima Ujedinjenih naroda (presuda B i D, C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, t. 83.). Iz toga slijedi da se neka država, ako takva djela postoje, može opravdano pozvati na postojanje neotklonjivih razloga nacionalne sigurnosti ili javnog reda u smislu članka 24. stavka 1. Direktive 2004/83 kako bi primijenila odstupanje propisano tom odredbom.
- 86 Kada je takva provjera gotova, navedeno nadležno tijelo može pristupiti ocjeni detaljnih činjenica koje poznaje kako bi odredilo ulaze li potpora odnosnoj organizaciji u obliku pomoći u prikupljanju novčanih sredstava i redovito sudjelovanje u događanjima koja ta organizacija organizira, kao što se čini da je bilo u slučaju H. T.-a u glavnom postupku, u područje primjene članka 24. stavka 1. Direktive 2004/83.
- 87 Naime, iako se djela koja je počinila organizacija upisana na popis priložen Zajedničkom stajalištu 2001/931 zbog svoje uključenosti u teroristička djela mogu povezati s uzrokom odstupanja propisanim člankom 24. stavkom 1. Direktive 2004/83, sama okolnost da je odnosna osoba podupirala takvu organizaciju ne može imati za automatsku posljedicu opozivanje njezine dozvole boravka na temelju te odredbe (vidjeti analogijom presudu B i D, C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, t. 88.).

- 88 Ne postoji izravna veza između Zajedničkog stajališta 2001/931 i Direktive 2004/83 u pogledu njihovih ciljeva i može je opravdati samo nadležno tijelo ako odluči ukinuti dozvolu boravka izbjeglici na temelju članka 24. stavka 1. te direktive, temeljeći se jedino na njegovoj potpori organizaciji na popisu usvojenom izvan okvira koji je navedena direktiva uvela poštujući Ženevsku konvenciju (vidjeti u tom smislu presudu B i D, C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, t. 89.).
- 89 Iz toga slijedi da se u pogledu glavnog postupka uvjeti u kojima je organizacija koju podupire H. T. upisana na popis priložen Zajedničkom stajalištu 2001/931 ne mogu usporediti s pojedinačnom ocjenom detaljnih činjenica koja je prethodila svakoj odluci kojom se izbjeglici ukida dozvola boravka na temelju članka 24. stavka 1. Direktive 2004/83 (vidjeti analogijom presudu B i D, C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, t. 91.).
- 90 Tako u okviru sudskog nadzora ocjene nadležnog tijela sud koji je uputio zahtjev mora ispitati ulogu koju je H. T. stvarno imao u okviru potpore toj organizaciji, osobito istražujući je li on osobno počinio teroristička djela i u kojoj je mjeri bio uključen u planiranje, odlučivanje ili usmjeravanje drugih osoba kako bi počinile djela te naravi te je li i u kojoj mjeri financirao takva djela ili drugim osobama nabavljao sredstva za njihovo počinjenje.
- 91 U ovom slučaju, kada se radi o djelima potpore H. T.-a PKK-u, iz spisa proizlazi da je osoba na koju se to odnosi sudjelovala u zakonitim sastancima i događanjima kao što je to slavljenje kurdske Nove godine i skupljanje donacija za tu organizaciju. Međutim, postojanje takvih djela ne navodi nužno na to da bi njihov počinitelj podržavao opravdanost terorističkih djela. Djela takve naravi *a fortiori* sama po sebi ne predstavljaju teroristička djela.
- 92 U tom kontekstu sud koji je uputio zahtjev također je dužan ocijeniti stupanj ozbiljnosti prijetnje za nacionalnu sigurnost ili javni red koji proizlazi iz djela koja je počinio H. T. Taj sud mora provjeriti može li mu se pripisati individualna odgovornost u provedbi akcija PKK-a. Glede toga, iako je točno da se mora uzeti u obzir pravomoćna osuda za teško kazneno djelo H. T.-a od 3. prosinca 2008., taj sud unatoč tome treba istražiti, uzimajući u obzir načelo proporcionalnosti koje poduzeta mjera mora poštovati, je li prijetnja koju je osoba na koju se to odnosi, ako je primjenjivo, u prošlosti mogla predstavljati za nacionalnu sigurnost ili javni red Savezne Republike Njemačke još postojala na dan kad je donesena odluka u glavnom postupku.
- 93 Na navedenom je sudu stoga da uzme u razmatranje i okolnost da je H. T. bio osuđen na novčanu kaznu, a ne na kaznu zatvora i da istraži jesu li, uzimajući u obzir tu okolnost i, ako je primjenjivo, narav djela koja je počinila osoba na koju se to odnosi, postojali „neotklonjivi razlozi nacionalne sigurnosti ili javnog reda“ u smislu članka 24. stavka 1. Direktive 2004/83 koji opravdavaju opozivanje dozvole boravka H. T.-u.
- 94 Slijedom tih pojašnjenja još treba dodati da provedba odstupanja države članice koje je propisano u članku 24. stavku 1. Direktive 2004/83 za prvu posljedicu ima gubitak dozvole boravka izbjeglice o kojem je riječ, iako mu je, kao u predmetu o kojem je riječ u glavnom postupku, drugim pravnim temeljem odobreno zakonito boraviti na državnom području te države članice.
- 95 Međutim, glede toga treba istaknuti da je izbjeglica čija je dozvola boravka opozvana primjenom članka 24. stavka 1. Direktive 2004/83 zadržao svoj status izbjeglice, barem i sve dok mu ne prestane taj status. Stoga, čak i kad mu je ukinut status izbjeglice, osoba na koju se to odnosi ostaje izbjeglica i time zadržava pravo na prava koja poglavlje VII. te direktive jamči svakom izbjeglici, osobito pravo na zaštitu od prisilnog udaljenja i vraćanja, zadržavanje obiteljskog jedinstva, izdavanje putnih isprava, pravo na zapošljavanje i školovanje, socijalnu skrb, zdravstvenu zaštitu i smještaj, slobodu kretanja unutar države članice i pomoć pri uključivanju u društvo. Drugim riječima, država članica ne raspolaže nikakvim drugim diskrecijskim pravom da tom izbjeglici nastavi pružati ili mu odbije bitna prava koja mu jamči navedena direktiva.

- 96 Iako je točno da uvodna izjava 30. Direktive 2004/83 određuje da države članice mogu, u okviru ograničenja postavljenih međunarodnim obvezama, propisati da „stjecanje prava u pogledu zapošljavanja, socijalne skrbi, zdravstvene zaštite i pomoći pri uključivanju u društvo zahtijeva prethodno izdavanje dozvole boravka“, tako postavljen uvjet poziva se, međutim, na potpuno upravni pristup, s obzirom na to da je cilj poglavlja VII. te direktive jamčiti minimalne pogodnosti izbjeglicama u svim državama članicama. Osim toga, ne nalazeći poveznice u odredbama navedene direktive, ta uvodna izjava ne može predstavljati pravni temelj koji državama članicama dopušta smanjenje pogodnosti koje jamči poglavlje VII. kada je opozvana dozvola boravka izbjeglice.
- 97 Budući da prava koja su odobrena izbjeglicama imaju za posljedicu odobravanje statusa izbjeglice, a ne izdavanje dozvole boravka, izbjeglica treba uživati ta prava koja mu tako jamči Direktiva 2004/83 i ne može biti ograničen dok god ima taj status, osim u pogledu uvjeta koje određuje poglavlje VII. te direktive, pri čemu države članice nemaju prava dodavati ograničenja kojih ondje nema.
- 98 Stoga, kada se radi o predmetu o kojem je riječ u glavnom postupku, okolnost, kao što to proizlazi iz spisa podnesenog Sudu, da je opozivanje dozvole boravka H. T.-u koje je opravdano doneseno nakon odluke o protjerivanju imalo posljedice na njegov pristup zapošljavanju, strukovnoj izobrazbi i drugim socijalnim pravima jer je u njemačkom pravu uživanje tih prava vezano uz zakonito posjedovanje dozvole boravka nije u skladu s Direktivom 2004/83.
- 99 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na drugo pitanje valja odgovoriti da potpora terorističkoj organizaciji upisanoj na popis priložen Zajedničkom stajalištu 2001/931 može predstavljati jedan od „neotklonjivih razloga nacionalne sigurnosti ili javnog reda“ u smislu članka 24. stavka 1. Direktive 2004/83 čak i ako nisu ispunjeni uvjeti propisani u članku 21. stavku 2. Da bi se dozvola boravka koja je priznata izbjeglici mogla opozvati na temelju članka 24. stavka 1. te direktive zato što taj izbjeglica podupire takvu terorističku organizaciju, nadležna tijela unatoč tome dužna su provesti, pod nadzorom nacionalnih sudova, pojedinačnu ocjenu specifičnih činjenica koje se odnose na aktivnosti kako odnosne organizacije tako i izbjeglice. Kada država članica odluči protjerati izbjeglicu čija je dozvola boravka opozvana, ali suspendirati provedbu te odluke, nije u skladu s navedenom direktivom ukidanje pristupa pravima koja jamči njezino poglavlje VII., osim ako se primjenjuje iznimka izričito propisana tom istom direktivom.

Troškovi

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

Slijedom navedenoga, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

- 1. Direktivu Vijeća 2004/83/EZ od 29. travnja 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljanina treće zemlje ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita te o sadržaju odobrene zaštite treba tumačiti na način da dozvola boravka jednom izdana izbjeglici može biti opozvana, bilo na temelju članka 24. stavka 1. te direktive, kada postoje neotklonjivi razlozi nacionalne sigurnosti ili javnog reda, bilo primjenom članka 21. stavka 3. navedene direktive, kada postoje razlozi za primjenu odstupanja od načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja propisanog u članku 21. stavku 2. te direktive.**
- 2. Potpora terorističkoj organizaciji upisanoj na popis priložen Zajedničkom stajalištu Vijeća 2001/931/ZVSP od 27. prosinca 2001. o primjeni posebnih mjera u borbi protiv terorizma, u verziji koja je bila na snazi u vrijeme činjenica iz glavnog postupka, može predstavljati jedan od „neotklonjivih razloga nacionalne sigurnosti ili javnog reda“ u smislu članka 24.**

stavka 1. Direktive 2004/83 čak i ako nisu ispunjeni uvjeti propisani u članku 21. stavku 2. Da bi se dozvola boravka koja je priznata izbjeglici mogla opozvati na temelju članka 24. stavka 1. te direktive zato što taj izbjeglica podupire takvu terorističku organizaciju, nadležna tijela unatoč tome dužna su provesti, pod nadzorom nacionalnih sudova, pojedinačnu ocjenu specifičnih činjenica koje se odnose na aktivnosti kako odnosne organizacije tako i izbjeglice. Kada država članica odluči protjerati izbjeglicu čija je dozvola boravka opozvana, ali suspendirati provedbu te odluke, nije u skladu s navedenom direktivom ukidanje pristupa pravima koja jamči njezino poglavlje VII., osim ako se primjenjuje iznimka izričito propisana tom istom direktivom.

Potpisi