



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MELCHIORA WATHELETA
od 21. lipnja 2018.¹

Spojeni predmeti C-391/16, C-77/17 i C-78/17

M

protiv

Ministerstvo vnitra

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Nejvyšší správní soud (Vrhovni upravni sud, Češka Republika))

i

X (C-77/17)

X (C-78/17)

protiv

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima, Belgija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Politika azila – Direktiva 2011/95/EU – Odbijanje odobravanja ili opoziv statusa izbjeglice – Osuda za posebno teško kazneno djelo – Članak 14. stavci 4. do 6. – Tumačenje i valjanost – Članak 18. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Članak 78. stavak 1. UFEU-a – Konvencija o statusu izbjeglica, potpisana u Ženevi 28. srpnja 1951.”

I. Uvod

1. Zahtjevi za prethodnu odluku koje je Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima, Belgija) uputio u predmetima C-77/17 i C-78/17 odnose se na tumačenje članka 14. stavaka 4. i 5. Direktive 2011/95/EU² kao i na njegovu valjanost s obzirom na članak 18. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) i na članak 78. stavak 1. UFEU-a.

2. U predmetu C-391/16 Nejvyšší správní soud (Vrhovni upravni sud, Češka Republika) pita Sud o valjanosti članka 14. stavaka 4. i 6. Direktive 2011/95 s obzirom na te iste odredbe, kao i na članak 6. stavak 3. UFEU-a.

¹ Izvorni jezik: francuski

² Direktiva 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 statusa izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (SL 2011., L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248.)

3. Ti su zahtjevi podneseni u okviru sporova o valjanosti odluka kojima su nacionalna tijela nadležna u području azila odbila osobi X (predmet C-77/17) odobriti status izbjeglice i status supsidijarne zaštite u skladu s belgijskim zakonodavstvom kojim se prenosi članak 14. stavak 5. Direktive 2011/95 te su opozvala status izbjeglice koji je prethodno odobren osobi X (predmet C-78/17) i osobi M (predmet C-391/16) na temelju odredbi unutarnjeg prava (belgijskog odnosno češkog) kojim se prenosi stavak 4. tog članka.

4. Člankom 14. stavcima 4. i 5. Direktive 2011/95 u biti se državi članici omogućuje da opozovu status izbjeglice i da odbiju odobriti status izbjeglice kada dotična izbjeglica predstavlja opasnost za sigurnost ili društvo te države članice. Stavkom 6. tog članka pojašnjavaju se minimalna prava koja se ipak moraju jamčiti tom izbjeglici dok god se nalazi u navedenoj državi članici.

5. Svojim prethodnim pitanjima sudovi koji su uputili zahtjev u biti žele znati je li tim odredbama povrijeđena Ženevska konvencija o statusu izbjeglica³ (u daljnjem tekstu: Ženevska konvencija) i, posljedično, jesu li one nevaljane s obzirom na članak 18. Povelje i članak 78. stavak 1. UFEU-a, na temelju kojih zajednička politika azila mora biti u skladu s tom konvencijom.

II. Pravni okvir

A. Međunarodno pravo

6. Člankom 1. odjeljkom A stavkom 2. Ženevske konvencije pojam „izbjeglica” definira se kao svaka osoba koja se „uslijed osnovanog straha od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti posebnoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja nalazi izvan države čije ima državljanstvo te se ne može ili se zbog tog straha ne želi staviti pod zaštitu te države; ili koja, ako nema državljanstvo i nalazi se izvan države u kojoj je imala svoje stalno boravište [...], ne može ili se zbog tog straha ne želi tamo vratiti”⁴.

7. Člankom 1. odjeljkom C te konvencije određuje se:

„Ova se [k]onvencija prestaje primjenjivati na svaku osobu na koju se odnose odredbe odjeljka A ako:

1. dobrovoljno se ponovno stavi pod zaštitu zemlje svojeg državljanstva; ili
2. izgubivši svoje državljanstvo, ponovno ga dobrovoljno stekne; ili
3. stekne novo državljanstvo i uživa zaštitu zemlje čije je državljanstvo stekla; ili
4. dobrovoljno se ponovno vrati u zemlju koju je napustila ili izvan koje je boravila zbog straha od proganjanja; ili
5. više ne može odbijati staviti se pod zaštitu zemlje svojeg državljanstva jer više ne postoje okolnosti na temelju kojih joj je priznat status izbjeglice; [...]
6. može se, radi li se o osobi bez državljanstva, vratiti u zemlju prethodnog uobičajenog boravišta jer više ne postoje okolnosti na temelju kojih joj je priznat status izbjeglice;

³ Konvencija o statusu izbjeglica, koja je potpisana u Ženevi 28. srpnja 1951. (Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 189., str. 137., br. 2545 (1954.)) i stupila na snagu 22. travnja 1954., kako je dopunjena Protokolom o statusu izbjeglica, koji je sklopljen 31. siječnja 1967. u New Yorku i stupio na snagu 4. listopada 1967.

⁴ Člankom 1. odjeljkom A stavkom 2. Ženevske konvencije pojašnjava se da taj strah mora biti posljedica događaja nastalih prije 1. siječnja 1951. Na temelju članka 1. Protokola iz New Yorka, države ugovornice ipak odredbe te konvencije primjenjuju neovisno o tom datumu.

[...]”

8. Člankom 1. odjeljkom F. navedene konvencije predviđa se:

„Odredbe ove [k]onvencije neće se primjenjivati na osobe za koje postoje ozbiljni razlozi za sumnju:

- (a) da su počinile zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protiv čovječnosti, u smislu međunarodnih instrumenata utvrđenih kako bi se predvidjele odredbe koje se odnose na takve zločine;
- (b) da su počinile teško nepolitičko kazneno djelo izvan zemlje u kojoj se nalaze kao izbjeglice prije nego su u toj zemlji prihvaćene kao izbjeglice;
- (c) da su krive za djela koja su u suprotnosti s ciljevima i načelima Ujedinjenih naroda.”

9. Člankom 33. iste konvencije određuje se:

„1. Nijedna država ugovornica neće protjerati ili na bilo koji način prisilno udaljiti ili 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 ovu se odredbu ipak ne može pozvati izbjeglica kojeg se opravdano smatra opasnim za sigurnost zemlje u kojoj se nalazi ili koji, nakon što je pravovaljano osuđen za posebno teško kazneno djelo, predstavlja opasnost za društvo navedene zemlje.”

10. Na temelju članka 42. stavka 1. Ženevske konvencije, „[u] trenutku potpisivanja, ratifikacije ili pristupanja svaka država članica može iznijeti rezerve u pogledu članaka Konvencije, izuzev članaka 1., 3. i 4., članka 16. stavka 1. te članaka 33., 36. do uključivo 46.”.

B. Pravo Unije

11. Članak 2. Direktive 2011/95 glasi kako slijedi:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

- (d) ‚izbjeglica‘ znači državljanin treće zemlje koji je, zbog osnovanog straha od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, političkog mišljenja ili pripadnosti određenoj društvenoj skupini, izbjegao iz svoje nacionalne države te nije u mogućnosti ili, zbog takvog straha, ne želi staviti se pod zaštitu te države, kao i osoba bez državljanstva koja se nalazi izvan države prethodnog uobičajenog boravišta, a koja se zbog istih gore navedenih razloga, ili zbog takvog straha, ne želi vratiti u tu državu, te na koju se ne primjenjuje članak 12.;
- (e) ‚status izbjeglice‘ znači priznavanje kao izbjeglice državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva od strane države članice;

[...]”

12. Člankom 11. te direktive, naslovljenim „Prestanak statusa”, u stavku 1. određuje se:

„Državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva prestaje biti izbjeglica ako:

- (a) dobrovoljno se ponovno stavi pod zaštitu zemlje svog državljanstva; ili

- (b) izgubivši svoje državljanstvo, ponovno ga dobrovoljno stekne; ili
- (c) stekne novo državljanstvo i uživa zaštitu zemlje čije je državljanstvo stekao; ili
- (d) dobrovoljno se ponovno vrati u zemlju koju je napustio ili izvan koje je boravio zbog straha od proganjanja; ili
- (e) više ne može odbijati staviti se pod zaštitu zemlje svog državljanstva jer više ne postoje okolnosti na temelju kojih mu je priznat status izbjeglice;
- (f) može se, radi li se o osobi bez državljanstva, vratiti u zemlju prethodnog uobičajenog boravišta jer više ne postoje okolnosti na temelju kojih mu je priznat status izbjeglice.”

13. Člankom 12. navedene direktive, naslovljenim „Isključenje”, u stavku 2. predviđa se:

„Državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva nemaju pravo na stjecanje statusa izbjeglice ako postoje ozbiljni razlozi zbog kojih se može smatrati:

- (a) da su počinili zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protiv čovječnosti kako je definirano međunarodnim instrumentima izrađenim kako bi se predvidjele odredbe u pogledu takvih zločina;
- (b) da su počinili teško nepolitičko kazneno djelo izvan zemlje u koju su izbjegli prije nego su bili prihvaćeni kao izbjeglice, što znači prije izdavanja dozvole boravaka na temelju odobrenog statusa izbjeglice; [...]
- (c) da su krivi za djela koja su u suprotnosti s ciljevima i načelima Ujedinjenih naroda kako su navedena u preambuli i člancima 1. i 2. Povelje Ujedinjenih naroda.”

14. U skladu s člankom 13. iste direktive, „[d]ržave članice odobravaju status izbjeglice državljaninu treće zemlje ili osobi bez državljanstva koja ispunjava uvjete za stjecanje statusa izbjeglice u skladu s poglavljima II. i III.”.

15. Člankom 14. Direktive 2011/95 određuje se:

„1. U vezi sa zahtjevima za međunarodnom zaštitom podnesenim nakon stupanja na snagu Direktive 2004/83/EZ⁵], države članice će opozvati, poništiti ili odbiti obnoviti status izbjeglice državljaninu treće zemlje ili osobi bez državljanstva koji je odobrilo izvršno, upravno, sudsko ili neformalno sudsko tijelo ako oni više nisu izbjeglice u skladu s člankom 11.

[...]

3. Države članice će opozvati, poništiti ili odbiti obnoviti status izbjeglice državljaninu treće zemlje ili osobi bez državljanstva ako dotična država članica otkrije, nakon što je takvoj osobi odobren status izbjeglice, da:

- (a) sukladno članku 12. dotična osoba nije trebala imati ili nema pravo na stjecanje statusa izbjeglice;
- (b) je njegovo ili njezino pogrešno iznošenje ili izostavljanje činjenica, uključujući korištenje krivotvorenih dokumenta, bilo odlučujuće za odobravanje statusa izbjeglice.

⁵ Direktiva Vijeća 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 (SL 2004., L 304, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 64.).

4. Države članice mogu opozvati, poništiti ili odbiti obnoviti status izbjeglice koji 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.

5. U slučajevima koji su opisani u stavku 4., države članice mogu odlučiti ne odobriti status izbjeglice ako takva odluka još nije bila donesena.

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.”

16. Člankom 20. stavkom 1. te direktive, koji se nalazi u poglavlju VII. naslovljenom „Sadržaj međunarodne zaštite”, predviđa se da „[to] poglavlje ne dovodi u pitanje prava navedena u Ženevskoj konvenciji”.

17. U skladu s člankom 21. navedene direktive:

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

2. Ako nije zabranjeno međunarodnim obvezama navedenim u stavku 1., države članice mogu 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 te države članice.

3. Država članica može opozvati, poništiti ili odbiti obnoviti ili izdati dozvolu boravka izbjeglici na koju se primjenjuje stavak 2.”

C. Nacionalna prava

1. Belgijsko pravo

18. Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Zakon od 15. prosinca 1980. o ulasku na državno područje, boravku, nastanjenju i protjerivanju stranaca, u daljnjem tekstu: belgijski Zakon o strancima)⁶, u verziji primjenjivoj na činjenice u glavnom postupku u predmetima C-77/17 i C-78/17, u članku 48/3 stavku 1. određuje se da se „[s]tatus izbjeglice odobrava [...] strancu koji ispunjava uvjete predviđene u članku 1. [Ženevske konvencije]”.

19. Člankom 48/4 stavkom 1. tog zakona određuju se uvjeti u kojima se dodjeljuje status supsidijarne zaštite.

⁶ *Moniteur belge* od 31. prosinca 1980., str. 14584.

20. U skladu s člankom 52/4 drugim stavkom navedenog zakona, „Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides [(Glavni povjerenik za izbjeglice i osobe bez državljanstva, u daljnjem tekstu: CGRA)] može odbiti priznati status izbjeglice ako stranac predstavlja opasnost za društvo, nakon što je pravovaljano osuđen za posebno teško kažnjivo djelo, ili kada postoje opravdani razlozi da predstavlja opasnost za nacionalnu sigurnost. U tom slučaju [CGRA] donosi mišljenje u pogledu usklađenosti mjere udaljavanja s člancima 48/3 i 48/4.”

21. Člankom 55/3/1 istog zakona predviđa se:

„1. [CGRA] može povući status izbjeglice kada stranac, nakon što je pravomoćno osuđen za posebno teško kažnjivo djelo, predstavlja opasnost za društvo ili kada postoje opravdani razlozi da predstavlja opasnost za nacionalnu sigurnost.

[...]

3. Kada povlači status izbjeglice u skladu sa stavkom 1. [...] [CGRA] u okviru svoje odluke donosi mišljenje u pogledu usklađenosti mjere udaljavanja s člancima 48/3 i 48/4.”

22. Razlozi iz članka 55/3/1 stavka 1. belgijskog Zakona o strancima također podrazumijevaju, na temelju članka 55/4 stavka 2. tog zakona, isključenje iz statusa supsidijarne zaštite.

2. Češko pravo

23. Člankom 2. stavkom 6. zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (Zakon br. 325/1999 o azilu, u daljnjem tekstu: češki Zakon o azilu), u verziji koja je bila na snazi u vrijeme nastanka činjenica u predmetu C-391/16, izbjeglica u smislu tog zakona (*azylant*) definira se kao „stranac kojem se na temelju ovog zakona dodjeljuje pravo na azil, i to tijekom razdoblja valjanosti odluke o odobrenju prava na azil”.

24. Na temelju članka 12. točke (b) tog zakona, pravo na azil dodjeljuje se strancu ako se utvrdi da ima opravdane razloge strahovati od progona zbog jednog od razloga navedenih u članku 1. odjeljku A stavku 2. Ženevske konvencije.

25. U skladu s člankom 17. stavkom 1. točkom (i) navedenog zakona, pravo na azil opoziva se „ako postoje opravdani razlozi za smatrati da izbjeglica predstavlja opasnost za državnu sigurnost”. Člankom 17. stavkom 1. točkom (j) istog zakona predviđa se da se pravo na azil opoziva „ako je izbjeglica pravomoćno osuđen za posebno teško kazneno djelo i stoga predstavlja opasnost za državnu sigurnost”. Ti isti razlozi, u skladu s člankom 15.a češkog Zakona o azilu, onemogućuju dodjelu supsidijarne zaštite.

26. Kao što je naveo Nejvyšší správní soud (Vrhovni upravni sud), *azylant* ima pravo na kvalitativno veće pogodnosti od „običnog” izbjeglice koji ispunjava uvjete navedene u članku 1. odjeljku A Ženevske konvencije. Izbjeglica čiji se status opozove prestaje biti *azylant* i stoga nema pravo na te pogodnosti.

III. Glavni postupci, prethodna pitanja i postupak pred Sudom

A. Predmet C-77/17

27. X je izjavio da je državljanin Côte d'Ivoirea pripadnosti etničkoj skupini bete. U Belgiju je stigao u srpnju 2003., s 12 godina. X je tada bio u pratnji svojeg oca koji je u to vrijeme bio blizak bivšem predsjedniku Laurentu Gbagbou te je bio diplomat u veleposlanstvu Côte d'Ivoirea u Bruxellesu.

28. Tribunal de première instance de Bruxelles (Prvostupanjski sud u Bruxellesu, Belgija) osudio je 2010. osobu X na kaznu zatvora od trideset mjeseci za namjerno nanošenje tjelesnih ozljeda, neopravdano posjedovanje hladnog oružja i posjedovanje zabranjenog oružja. Cour d'appel de Bruxelles (Žalbeni sud u Bruxellesu, Belgija) osudio ga je 2011. na kaznu zatvora od četiri godine za silovanje maloljetne osobe između 14 i 16 godina.

29. X je 2013. podnio prvi zahtjev za azil koji je kasnije povukao. Podnio je drugi zahtjev za azil 2015. u kojem je iznio da strahuje od progona jer su njegov otac i članovi njegove obitelji bili usko povezani s bivšim režimom u Côte d'Ivoireu i s bivšim predsjednikom Laurentom Gbagbom.

30. Odlukom od 19. kolovoza 2016., CGRA je odbila priznati mu status izbjeglice na temelju članka 52/4 drugog stavka belgijskog Zakona o strancima. CGRA je smatrala da osoba X, s obzirom na posebno tešku narav kažnjivih djela koja je počinila i koja su se ponovila, predstavlja opasnost za društvo u smislu te odredbe. Iz istih je razloga isključila osobu X iz supsidijarne zaštite na temelju članka 55/4 stavka 2. tog zakona. Osim toga, CGRA je donijela mišljenje na temelju članka 52/4 navedenog zakona prema kojem se osobu X, s obzirom na njezine strahove od progona, ne može prisilno udaljiti ili vratiti u Côte d'Ivoire jer takva mjera ne bi bila u skladu s člancima 48/3 i 48/4 istog zakona.

31. X je podnio žalbu protiv te odluke sudu koji je uputio zahtjev. Taj sud ističe da se člankom 52/4 drugim stavkom belgijskog Zakona o strancima u belgijsko pravo prenosi članak 14. stavak 5. Direktive 2011/95. Pita o valjanosti tih odredbi s obzirom na članak 18. Povelje i članak 78. stavak 1. UFEU-a.

32. Navedeni sud u biti ističe da se člankom 14. stavkom 5. Direktive 2011/95 predviđa da je razlog za odbijanje odobravanja statusa izbjeglice opasnost za sigurnost ili društvo države članice. Međutim, taj razlog nije predviđen ni među uzrocima isključenja koji su taksativno navedeni u članku 1. odjeljku F Ženevske konvencije, ni u ijednoj drugoj odredbi te konvencije. Člankom 14. stavkom 5. te direktive utvrđeni su, kao razlozi za odbijanje, situacije iz članaka 32. i 33. te konvencije, dok se tim člancima ne uređuje određivanje statusa izbjeglice, nego protjerivanje izbjeglica. Stoga se postavlja pitanje ne stvara li se člankom 14. stavkom 5. Direktive 2011/95, pri čemu se povrjeđuje Ženevska konvencija, novi oblik isključenja iz statusa izbjeglice koji nije predviđen tom konvencijom.

33. Sud koji je uputio zahtjev napominje da je visoki povjerenik Ujedinjenih naroda za izbjeglice (u daljnjem tekstu: UNHCR) donio mišljenje u kojem je osobito kritizirao članak 14. stavke 4. do 6. Direktive 2004/83⁷ (koju je nadomjestila Direktiva 2011/95). Relevantni ulomak tog mišljenja glasi kako slijedi⁸:

„Članak [14. stavak 4.] Direktive [2004/83] dovodi do opasnosti od uvođenja znatnih izmjena klauzula o isključenju koje sadržava [Ženevska konvencija] jer se odredba članka [33. stavka 2. te konvencije] (iznimke od načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja) dodaje kao osnova za isključenje iz statusa izbjeglice. Na temelju [navedene konvencije], klauzule o isključenju i iznimka od načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja imaju različite ciljeve. Logika članka 1. [odjeljka] F, u kojem se taksativno navode razlozi za isključenje koji se temelje na ponašanju podnositelja zahtjeva, jest dvostruka. Kao prvo, određena djela toliko su ozbiljna da zbog njih počinitelji ne zaslužuju međunarodnu zaštitu. Kao drugo, sustav azila ne smije ometati sudske postupke protiv počinitelja ozbiljnih kaznenih djela. Suprotno tomu, članak [33. stavak 2] odnosi se na postupanje s izbjeglicama i određuje okolnosti u kojima ih se ipak može prisilno udaljiti ili vratiti. Njegov je cilj zaštita sigurnosti zemlje domaćina ili društva navedene zemlje. Ta se odredba temelji na ocjeni toga predstavlja li dotični izbjeglica opasnost za nacionalnu sigurnost zemlje ili predstavlja li, nakon što je pravomoćno osuđen za posebno teško kazneno djelo, opasnost za društvo. Članak [33. stavak 2.] ipak nije osmišljen

⁷ Članak 14. stavci 4. do 6. Direktive 2004/83 imaju isti sadržaj kao i odgovarajuće odredbe Direktive 2011/95.

⁸ Komentari s bilješkama UNHCR-a o [Direktivi 2004/83] od 28. siječnja 2005., dostupni na internetskoj adresi <http://www.refworld.org/docid/44ca0d504.html>, str. 31. i 32.

kao razlog za okončanje statusa izbjeglice [...]. Stoga izjednačavanje iznimki od načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja dopuštenih na temelju članka [33. stavka 2.] s klauzulama o isključenju iz članka 1. [odjeljka] F ne bi bilo u skladu sa [Ženevskom konvencijom]. Osim toga, to bi moglo dovesti do pogrešnog tumačenja tih dviju odredbi [te konvencije].

Izraz „status odobren izbjeglici” stoga treba razumjeti kao da se odnosi na azil („status”) koji odobrava država, a ne kao status izbjeglice u smislu članka 1. [odjeljka A stavka 2. Ženevske konvencije] [...]. Prema tome, države su ipak obvezne priznati prava iz [te konvencije] kojima se ne zahtijeva zakonit boravak te se ne predviđa iznimka dok god je izbjeglica u nadležnosti predmetne države.”

34. U tim je okolnostima Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Treba li članak 14. stavak 5. Direktive [2011/95] tumačiti na način da se njime stvara nova klauzula o isključenju iz statusa izbjeglice predviđenog u članku 13. iste direktive i, slijedom toga, iz članka 1. [odjeljka] A Ženevske konvencije?
2. U slučaju pozitivnog odgovora na [prvo pitanje], je li tako protumačen članak 14. stavak 5. u skladu sa člankom 18. [Povelje] i člankom 78. stavkom 1. [UFEU-a] koji osobito predviđaju usklađenost sekundarnog prava [Unije] sa Ženevskom konvencijom čija je klauzula o isključenju, predviđena u članku 1. [odjeljku] F taksativna i treba je usko tumačiti?
3. U slučaju negativnog odgovora na [prvo pitanje], treba li članak 14. stavak 5. Direktive [2011/95] tumačiti na način da se njime uvodi razlog za odbijanje statusa izbjeglice koji nije predviđen u Ženevskoj konvenciji, a koja se mora poštovati na temelju članka 18. [Povelje] i članka 78. stavka 1. [UFEU-a]?
4. U slučaju pozitivnog odgovora na [treće pitanje], je li članak 14. stavak 5. [Direktive 2011/95] u skladu s člankom 18. [Povelje] i člankom 78. stavkom 1. [UFEU-a] koji osobito predviđaju usklađenost sekundarnog prava [Unije] sa Ženevskom konvencijom jer se njime uvodi razlog za odbijanje statusa izbjeglice bez ikakvog ispitivanja straha od proganjanja kao što zahtijeva članak 1. [odjeljak] A Ženevske konvencije?
5. U slučaju negativnog odgovora na [prvo i treće pitanje], koje je tumačenje članka 14. stavka 5. [Direktive 2011/95] u skladu s člankom 18. [Povelje] i člankom 78. stavkom 1. [UFEU-a] koji osobito predviđaju usklađenost sekundarnog prava [Unije] sa Ženevskom konvencijom?”

B. Predmet C-78/17

35. X je izjavio da je državljanin Demokratske Republike Kongo i da je rođen između 1986. i 1990. Otelj su ga od majke 1997., kada su ga odveli u vojni logor u Kokolu (Kongo) te su ga zatim obučavali u Gomi (Kongo), gdje su ga drogirali, zlostavljali i slali da sudjeluje u vojnim operacijama. X se 2000. pridružio svojem ocu u Belgiji, gdje je 2006. podnio zahtjev za azil. Odlukom od 21. veljače 2007., CGRA ga je priznala kao izbjeglicu.

36. Cour d’assises de Bruxelles (Sud za teža kaznena djela u Bruxellesu, Belgija) osudio ga je 2010. na kaznu zatvora od dvadeset pet godina za počinjenja krađe tijekom kojih je jedna osoba namjerno ubijena. Osim toga, X je u Belgiji počinio više kaznenih djela krađe i napada prije nego što je priznat kao izbjeglica.

37. Odlukom od 4. svibnja 2016., CGRA mu je oduzela status izbjeglice na temelju članka 55/3/1 belgijskog Zakona o strancima. CGRA je smatrala da X, zbog posebno teške naravi kažnjivih djela koja je utvrdio Cour d'assises de Bruxelles (Sud za teža kaznena djela u Bruxellesu), kao i zbog njegove prijestupničke prošlosti, predstavlja opasnost za društvo u smislu te odredbe, kojom se prenosi članak 14. stavak 4. Direktive 2011/95. Osim toga, CGRA je donijela mišljenje prema kojem bi udaljavanje osobe X bilo u skladu s člancima 48/3 i 48/4 tog zakona ako njegov strah od progona zbog dezerterstva kongoanske vojske, kojem je bio izložen 2007., više nije aktualan.

38. X je podnio žalbu protiv te odluke sudu koji je uputio zahtjev. Iz istih razloga kao što su oni izneseni u predmetu C-77/17, taj sud pita je li valjan članak 14. stavak 4. Direktive 2011/95 s obzirom na članak 18. Povelje i članak 78. stavak 1. UFEU-a.

39. U tim je okolnostima Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Treba li članak 14. stavak 4. Direktive [2011/95] tumačiti na način da se njime stvara nova klauzula o isključenju iz statusa izbjeglice predviđenog u članku 13. iste direktive i, slijedom toga, iz članka 1. [odjeljka] A Ženevske konvencije?
2. U slučaju pozitivnog odgovora na [prvo pitanje], je li tako protumačen članak 14. stavak 4. u skladu sa člankom 18. [Povelje] i člankom 78. stavkom 1. [UFEU-a] koji osobito predviđaju usklađenost sekundarnog prava [Unije] sa Ženevskom konvencijom čija je klauzula o isključenju, predviđena u članku 1. [odjeljku] F taksativna i treba je usko tumačiti?
3. U slučaju negativnog odgovora na [prvo pitanje], treba li članak 14. stavak 4. Direktive 2011/95 tumačiti na način da se njime uvodi razlog za povlačenje statusa izbjeglice koji nije predviđen u Ženevskoj konvenciji, a koja se mora poštovati na temelju članka 18. [Povelje] i članka 78. stavka 1. [UFEU-a]?
4. U slučaju pozitivnog odgovora na [treće pitanje], je li članak 14. stavak 4. [Direktive 2011/95] u skladu s člankom 18. [Povelje] i člankom 78. stavkom 1. [UFEU-a] koji osobito predviđaju usklađenost sekundarnog prava [Unije] sa Ženevskom konvencijom jer se njime uvodi razlog za povlačenje statusa izbjeglice koji, uz to što nije predviđen Ženevskom konvencijom, nije na njoj niti utemeljen?
5. U slučaju negativnog odgovora na [prvo i treće pitanje], koje je tumačenje članka 14. stavka 4. [Direktive 2011/95] u skladu s člankom 18. [Povelje] i člankom 78. stavkom 1. [UFEU-a] koji osobito predviđaju usklađenost sekundarnog prava [Unije] sa Ženevskom konvencijom?”

C. Predmet C-391/16

40. M je izjavio da je rođen u Grozniju, u Čečeniji te da se borio na strani bivšeg čečenskog predsjednika tijekom Prvog čečenskog rata. Nakon tog rata napustio je vojsku te se više nije borio u Drugom čečenskom ratu. M je izjavio da strahuje od Rusa, kao i od pristaša Ramzana Kadirova koji su ga pokušali ubiti te su ga stavili u „filtracijski logor” u kojem su ga sakatili i tukli. Brojni su članovi njegove obitelji ubijeni.

41. Budući da je smatralo da su ti strahovi osnovani, Ministerstvo vnitra (Ministarstvo unutarnjih poslova, Češka Republika) odobrilo je odlukom od 21. travnja 2006. osobi M pravo na azil.

42. M je presudom Městský soud v Brně (Gradski sud u Brnu, Češka Republika) 2004. proglašen krivim za krađu te je osuđen na kaznu zatvora od tri godine. Nakon što je uvjetno pušten na slobodu, M je počinio kažnjiva djela krađe i iznude, što se smatra osobito opasnim ponavljanjem kaznenih djela. Taj ga je sud zato 2007. osudio na kaznu zatvora od devet godina, koja se trebala izvršiti u strogo čuванom zatvoru.

43. S obzirom na te okolnosti, Ministarstvo unutarnjih poslova utvrdilo je odlukom od 29. travnja 2014. da je M pravomoćno osuđen za posebno teško kazneno djelo te da predstavlja opasnost za sigurnost države i njezinih građana. Na temelju toga, to je tijelo, u skladu s člankom 17. stavkom 1. točkom (j) češkog Zakona o azilu, opozvalo pravo na azil osobe M te je, na temelju članka 15.a tog zakona, smatralo da nema pravo na supsidijarnu zaštitu.

44. M je protiv te odluke podnio žalbu pred Městský soud v Praze (Gradski sud u Pragu, Češka Republika). U svojoj žalbi M je tvrdio, među ostalim, da je člankom 17. stavkom 1. točkama (i) i (j) češkog Zakona o azilu, kojim je prenesen članak 14. stavak 4. Direktive 2011/95, Češka Republika povrijedila svoje međunarodne obveze. To vrijedi jer su tom odredbom uvedeni razlozi za opoziv međunarodne zaštite koji nisu predviđeni na taksativnom popisu tih razloga koji je naveden u članku 1. odjeljku C Ženevske konvencije. Međutim, člankom 42. stavkom 1. te konvencije nije omogućeno iznošenje rezervi u pogledu te odredbe.

45. Budući da je žalba odbijena, M. je pred sudom koji je uputio zahtjev podnio žalbu u kasacijskom postupku.

46. U tom kontekstu, taj sud osobito pita je li članak 14. stavci 4. i 6. Direktive 2011/95 u skladu sa Ženevskom konvencijom s obzirom na to da bi povreda te konvencije dovela do nevaljanosti tih odredbi s obzirom na članak 18. Povelje, članak 78. stavak 1. UFEU-a, kao i na opća načela prava Unije iz članka 6. stavka 3. UEU-a.

47. Osobito, Nejvyšší správní soud (Vrhovni upravni sud) upućuje na dokument u kojem je UNHCR komentirao prijedlog Europske komisije koji je doveo do donošenja Direktive 2011/95⁹. U njemu je UNHCR ponovio dvojbe koje je izrazio u pogledu usklađenosti članka 14. stavaka 4. do 6. Direktive 2004/83 s člankom 1. odjeljkom F Ženevske konvencije¹⁰. Sud koji je uputio zahtjev ističe da su te dvojbe imali i Europsko vijeće za izbjeglice i prognanike (ECRE)¹¹, Međunarodno udruženje sudaca za izbjegličko pravo¹², kao i pučka pravobraniteljica Češke Republike.

48. Ipak, taj sud napominje da su u pogledu valjanosti članka 14. stavaka 4. i 6. Direktive 2011/95 iznesena i suprotna mišljenja. Ta se mišljenja temelje na razmatranju da je cilj te direktive zajamčiti više standarde zaštite što se tiče razloga za odobrenje međunarodne zaštite i sadržaja te zaštite kako bi se osigurala cjelovita i opća primjena Ženevske konvencije, kao i poštovanje temeljnih prava iz Povelje i Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP). Člankom 14. stavcima 4. i 6. Direktive 2011/95 osobama obuhvaćenima njezinim područjem primjene dodjeljuje se viša razina zaštite od one koja proizlazi iz Ženevske konvencije. Te je osobe, u skladu s člankom 33. stavkom 2. te konvencije, moguće prisilno udaljiti ili

9 UNHCR comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted [COM(2009) 551, od 21. listopada 2009.], dostupno na internetskoj adresi <http://www.refworld.org/docid/4c503db52.html>, str. 13. i 14.

10 Vidjeti točku 33. ovog mišljenja.

11 ECRE, European Legal Network on Asylum (ELENA), The Impact of the Qualification Directive on International Protection, listopad 2008., str. 25., dostupno na internetskoj adresi www.refworld.org/docid/4908758d2.html.

12 International Association of Refugee Law Judges, A Manual for Refugee Law Judges relating to European Council Qualification Directive 2004/38/EC and European Council Procedures Directive 2005/85/EC, 2007, str. 30. i 31.

vratiti u zemlju u kojoj bi mogle biti proganjane. Nakon što napuste zemlju azila više nemaju pravo na pogodnosti koje proizlaze iz navedene konvencije. Suprotno tomu, članak 14. stavak 4. Direktive 2011/95, u vezi sa stavkom 6. tog članka, ne omogućuje prisilno udaljenje ili vraćanje dotičnih osoba, niti oduzimanje njihove minimalne razine prava koja su predviđena Ženevskom konvencijom.

49. U tom je kontekstu Nejvyšší správní soud (Vrhovni upravni sud) odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Je li članak 14. stavci 4. i 6. Direktive [2011/95] nevaljan jer povrjeđuje članak 18. [Povelje], članak 78. stavak 1. [UFEU-a] i opća načela prava Unije u smislu članka 6. stavka 3. [UEU-a]?”

D. Postupak pred Sudom

50. Odlukom od 17. ožujka 2017. predsjednik Suda odredio je spajanje predmeta C-77/17 i C-78/17 u svrhu pisanog i usmenog dijela postupka, kao i donošenja odluke.

51. U tim predmetima, žalitelji u glavnom postupku, belgijska, češka, njemačka, francuska i mađarska vlada, vlada Ujedinjene Kraljevine, kao i Europski parlament, Vijeće Europske unije i Komisija podnijeli su pisana očitovanja pred Sudom.

52. U predmetu C-391/16, češka, belgijska, francuska i nizozemska vlada, vlada Ujedinjene Kraljevine, kao i Parlament, Vijeće i Komisija podnijeli su pisana očitovanja pred Sudom.

53. Odlukom predsjednika Suda od 17. siječnja 2018., predmeti C-77/17, C-78/17 i C-391/16 spojeni su u svrhu usmenog dijela postupka i donošenja presude.

54. X (u predmetu C-77/17), X (u predmetu C-78/17), M, belgijska i češka vlada, vlada Ujedinjene Kraljevine, kao i Parlament, Vijeće i Komisija sudjelovali su na raspravi održanoj 6. ožujka 2018.

IV. Analiza

A. Uvodna razmatranja

55. Mogućnosti opoziva i odbijanja odobravanja statusa izbjeglice koje su predviđene stavcima 4. i 5. članka 14. Direktive 2011/95 mogu se iskoristiti „ako postoje opravdani razlozi da dotična osoba predstavlja opasnost za sigurnost države članice u kojoj se nalazi ili ako dotična osoba, s obzirom da je pravomoćno osuđena za teško kazneno djelo, predstavlja opasnost za društvo države članice”.

56. Te okolnosti odgovaraju onima u kojima se primjenjuje iznimka od načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja iz članka 21. stavka 2. Direktive 2011/95¹³, čiji tekst u biti preuzima tekst članka 33. stavka 2. Ženevske konvencije¹⁴. Na temelju tih odredbi, države članice u takvim okolnostima mogu odstupiti od načela prema kojem se izbjeglicu ne smije udaljiti u područja gdje bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, vjere, državljanstva, pripadnosti nekoj društvenoj skupini ili političkih uvjerenja.

13 Ističem da se u verziji Direktive 2011/95 na francuskom jeziku u članku 14. stavku 4. točki (a) navode „motifs raisonnables”, dok se u članku 21. stavku 2. točki (a) te direktive spominju „raisons sérieuses”. Takvo razlikovanje sadržano je i u verzijama na češkom i poljskom jeziku. Ipak, u svim ostalim jezičnim verzijama upotrijebljeni su isti izrazi u tim dvjema odredbama.

14 Iz presude od 24. lipnja 2015., H. T. (C-373/13, EU:C:2015:413, t. 75.), proizlazi da članak 21. stavak 2. i članak 14. stavci 4. i 5. Direktive 2011/95 imaju uže područje primjene od članka 24. stavka 1. te direktive, kojim se omogućuje opoziv samo dozvole boravka izbjeglice iz „neotklonjivih razloga nacionalne sigurnosti ili javnog reda”. Prema mišljenju Suda, takvi „neotklonjivi razlozi” imaju širi opseg od „opravdanih razloga” iz članka 21. stavka 2. Direktive 2011/95 i stoga od „opravdanih razloga” potrebnih za primjenu njezina članka 14. stavaka 4. i 5., čije se područje primjene preklapa s područjem primjene njezina članka 21. stavka 2.

57. Međutim, kako je pojašnjeno u članku 21. stavku 2. te direktive, države članice mogu iskoristiti tu mogućnost samo „[a]ko [im to] nije zabranjeno [njihovim] međunarodnim obvezama”. Ipak, promjene u području zaštite ljudskih prava do kojih je došlo nakon donošenja Ženevske konvencije podrazumijevaju da obveze država članica na temelju prava Unije i međunarodnog prava sada uvelike poništavaju iznimku od načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja.

58. U tom pogledu, člankom 19. stavkom 2. Povelje predviđa se da „[n]itko ne smije biti udaljen, protjeran ili izručen u državu u kojoj postoji ozbiljna opasnost da bude podvrgnut smrtnoj kazni, mučenju ili drugom nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kazni”. Ta odredba, kao i članak 4. Povelje kojim se zabranjuje mučenje, kao i takva postupanja ili kazne¹⁵, ne dopušta nikakvo odstupanje.

59. Naime, kao što proizlazi iz Objašnjenja koja se odnose na Povelju¹⁶, članak 19. stavak 2. Povelje uveden je kako bi objedinio sudsku praksu koju je utvrdio Europski sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) u pogledu apsolutne zabrane mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kazne iz članka 3. EKLJP-a, kojem odgovara članak 4. Povelje¹⁷. Prema ustaljenoj sudskoj praksi ESLJP-a, članku 3. EKLJP-a protivi se, bez mogućeg odstupanja, to da države ugovornice udaljuju, protjeruju ili izručuju stranca kada postoje ozbiljni i utvrđeni razlozi za vjerovati da će u zemlji odredišta biti u stvarnoj opasnosti od postupanja zabranjenih tom odredbom¹⁸.

60. Ta ista zabrana također proizlazi iz međunarodnih obveza država članica na temelju Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima¹⁹ i Konvencije protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja²⁰, koji su doneseni u okviru Ujedinjenih naroda.

61. Iz prethodno navedenoga proizlazi da je, ako bi izbjeglica zbog svojeg prisilnog udaljenja ili vraćanja bila u ozbiljnoj opasnosti od smrtne kazne ili postupanja zabranjenih člankom 4. Povelje, člankom 3. EKLJP-a, kao i drugim međunarodnim obvezama navedenima u prethodnoj točki, mogućnost odstupanja od načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja koje je predviđeno u članku 33. stavku 2. Ženevske konvencije i u članku 21. stavku 2. Direktive 2011/95 samo je teoretska mogućnost država članica, čije je korištenje sada zabranjeno u ime zaštite temeljnih prava²¹.

62. Kao što su istaknuli češka, njemačka i nizozemska vlada, vlada Ujedinjene Kraljevine, kao i Parlament, Vijeće i Komisija, stavcima 4. i 5. članka 14. Direktive 2011/95 upravo se nastoji urediti situacija izbjeglica koji, iako se nalaze u jednoj od situacija obuhvaćenih iznimkom od načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja, nisu prisilno udaljeni ili vraćeni osobito jer bi se njihovim prisilnim

15 Vidjeti presude od 5. travnja 2016., Aranyosi i Căldăraru (C-404/15 i C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, t. 85.); od 6. rujna 2016., Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, t. 56.), kao i od 24. travnja 2018., MP (Supsidijarna zaštita žrtve mučenja) (C-353/16, EU:C:2018:276, t. 36.).

16 SL 2007., C 303, str. 17. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 120.)

17 Na temelju članka 52. stavka 3. Povelje, u onoj mjeri u kojoj Povelja sadržava prava koja odgovaraju pravima zajamčenima EKLJP-om, značenje i opseg tih prava jednaki su onima iz te konvencije. Ta odredba ne sprječava pravo Unije da im pruži širu zaštitu.

18 Vidjeti osobito presude ESLJP-a od 7. srpnja 1989., Soering protiv Ujedinjene Kraljevine (CE:ECHR:1989:0707JUD001403888, t. 90. i 91.); od 15. studenoga 1996., Chahal protiv Ujedinjene Kraljevine, (CE:ECHR:1996:1115JUD002241493, t. 74. i 80.), kao i od 17. prosinca 1996., Ahmed protiv Austrije (CE:ECHR:1996:1217JUD002596494, t. 39. i 41.).

19 Taj instrument, čijim se člankom 7. zabranjuje mučenje i drugi okrutni, neljudski ili ponižavajući postupci ili kažnjavanja, donesen je u New Yorku 16. prosinca 1966. te je stupio na snagu 23. ožujka 1976. Sve su mu države članice pristupile. Vidjeti Opći zaključak br. 31 [80] Odbora za ljudska prava u pogledu naravi opće pravne obveze koja je određena državama stranama Pakta, 29. ožujka 2004., t. 12., CCPR/C/21/Rev.1/Add.13.

20 Ta konvencija, čijim se člankom 3. utvrđuje predmetna zabrana, donesena je u New Yorku 10. prosinca 1984. te je stupila na snagu 26. lipnja 1987. Sve su joj države članice pristupile.

21 Prema mojem mišljenju, u tom smislu treba usko shvatiti točku 43. presude od 24. lipnja 2015., H. T. (C-373/13, EU:C:2015:413), u kojoj je Sud priznao da države članice mogu prisilno udaljiti ili vratiti izbjeglicu koja ispunjava uvjete iz članka 21. stavka 2. Direktive 2011/95, ne dovodeći u pitanje poštovanje svojih međunarodnih obveza iz stavka 1. tog članka, kao i svojih obveza na temelju Povelje.

udaljenjem ili vraćanjem povrijedile obveze koje države članice imaju na temelju Povelje, EKLJP-a i drugih instrumenata međunarodnog prava. Stoga su države članice, kada koriste mogućnosti predviđene tim odredbama, dužne, na temelju stavka 6. istog članka, tim izbjeglicama jamčiti uživanje prava zajamčenih određenim odredbama Ženevske konvencije.

B. Status Ženevske konvencije u pravu Unije

63. Člankom 18. Povelje predviđa se da je „pravo na azil [zajamčeno] uz poštovanje pravila iz Ženevske konvencije”. U skladu s člankom 78. stavkom 1. UFEU-a zajednička politika azila „mora biti u skladu sa Ženevskom konvencijom”.

64. Te odredbe primarnog prava, kojima su autori Ugovorâ htjeli obvezati institucije Unije, kao i države članice da, kada provode pravo Unije, u potpunosti poštuju Ženevsku konvenciju, odražavaju poseban status te konvencije u pravu Unije. Iako Unija, za razliku od njezinih država članica, nije vezana tom konvencijom u odnosu prema trećim zemljama koje su njezine strane²², institucije Unije moraju poštovati tu konvenciju na temelju prava Unije²³.

65. Također se u uvodnim izjavama 4., 23. i 24. Direktive 2011/95 navodi da Ženevska konvencija predstavlja „temelj” međunarodnog pravnog režima za zaštitu izbjeglica i da su odredbe te direktive donesene kako bi se nadležnim tijelima država članica pomoglo pri primjeni te konvencije na temelju zajedničkih pojmova i kriterija. U uvodnoj izjavi 3. navedene direktive dodaje se da je zakonodavac Unije, nadahnut zaključcima Europskog vijeća iz Tamperea, namjeravao utemeljiti europski sustav azila, čijem utvrđivanju pridonosi ista direktiva, na punoj i sveobuhvatnoj primjeni Ženevske konvencije. Osim toga, u više odredbi Direktive 2011/95 upućuje se na odredbe te konvencije²⁴ ili se preuzima njezin sadržaj²⁵.

66. U tim okolnostima, Sud je više puta presudio da odredbe Direktive 2011/95 treba tumačiti uzimajući u obzir njezinu opću strukturu i krajnji cilj, poštujući Ženevsku konvenciju i druge relevantne ugovore navedene u članku 78. stavku 1. UFEU-a. Kao što proizlazi iz uvodne izjave 16. navedene direktive, to tumačenje treba provesti i uz poštovanje temeljnih prava priznatih Poveljom²⁶.

22 Vidjeti presudu od 17. srpnja 2014., Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2101, t. 23. do 25.). Sud je u toj presudi odlučio da je, s obzirom na to da Unija nije preuzela sve ovlasti kojima su nekada raspolagale države članice u području primjene Ženevske konvencije, učinak odredaba te konvencije takav da obvezuju Uniju u smislu sudske prakse iz presuda od 12. prosinca 1972., International Fruit Company i dr. (21/72 do 24/72, EU:C:1972:115, t. 18.); od 3. lipnja 2008., Intertanko i dr. (C-308/06, EU:C:2008:312, t. 48.), kao i od 4. svibnja 2010., TNT Express Nederland (C-533/08, EU:C:2010:243, t. 62.).

23 Može se usporediti s posebnim značajem koji EKLJP ima u pravnom poretku Unije, iako mu Unija nije pristupila. Kao što proizlazi iz članka 6. UFEU-a, „[t]emeljna prava, kako su zajamčena [EKLJP-om] i kako proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, čine opća načela prava Unije”. Prije nego što je Povelja donesena kao obvezujući instrument Sud je morao ispitati valjanost odredbi sekundarnog prava s obzirom na taj članak kako ga se tumači u skladu s EKLJP-om. Vidjeti osobito presude od 12. srpnja 2005., Alliance for Natural Health i dr. (C-154/04 i C-155/04, EU:C:2005:449, t. 130.) i od 26. lipnja 2007., Ordre des barreaux francophones et germanophone i dr. (C-305/05, EU:C:2007:383, t. 26. i 29.).

24 Vidjeti članak 9. stavak 1., članak 12. stavak 1. točku (a), članak 14. stavak 6. i članak 25. stavak 1. Direktive 2011/95.

25 Vidjeti osobito članak 2. točku (d), članak 12. stavak 2., kao i članak 21. stavak 2. Direktive 2011/95.

26 Vidjeti osobito presude od 2. ožujka 2010., Salahadin Abdulla i dr. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 i C-179/08, EU:C:2010:105, t. 51. do 54.); od 17. lipnja 2010., Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, t. 36. do 38.); od 9. studenoga 2010., B i D (C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, t. 76. do 78.); od 5. rujna 2012., Y i Z (C-71/11 i C-99/11, EU:C:2012:518, t. 47. i 48.); od 19. prosinca 2012., Abed El Karem El Kott i dr. (C-364/11, EU:C:2012:826, t. 42. i 43.); od 1. ožujka 2016., Alo i Osso (C-443/14 i C-444/14, EU:C:2016:127, t. 28. do 30.), kao i od 31. siječnja 2017., Lounani (C-573/14, EU:C:2017:71, t. 41. i 42.).

67. Nadalje, prema ustaljenoj sudskoj praksi, akt Unije treba tumačiti, u najvećoj mogućoj mjeri, na način koji ne dovodi u pitanje njegovu valjanost i usklađenost s cjelokupnim primarnim pravom²⁷. Iz tog načela tumačenja, primijenjenog u vezi s načelom iz prethodne točke, proizlazi da odredbe Direktive 2011/95 treba, što je više moguće, tumačiti na način da poštuju Ženevsku konvenciju i da su stoga u skladu s člankom 18. Povelje i člankom 78. stavkom 1. UFEU-a. Samo ako takvo usklađeno tumačenje nije moguće, Sud može utvrditi nevaljanost odredbe te direktive s obzirom na te odredbe primarnog prava.

68. Kada se od Suda traži tumačenje odredbe sekundarnog prava ili da ispita njezinu valjanost s obzirom na članak 18. Povelje i članak 78. stavak 1. UFEU-a, on je dužan, kao što je to Parlament istaknuo na raspravi, provjeriti pruža li ta odredba sekundarnog prava izbjeglicama razinu zaštite koja je najmanje jednaka onoj koja mu je priznata Ženevskom konvencijom.

69. U tom se kontekstu od Suda neizbježno traži, u okviru dužnosti koje ima na temelju članka 267. UFEU-a, da unaprijed odredi sadržaj zahtjeva koje podrazumijeva poštovanje te konvencije. Takvo određivanje može zahtijevati da provede ocjene kojima se prekoračuje obično iznošenje teksta odredbi Ženevske konvencije i koje stoga dovode do njezina neizravnog tumačenja. Taj zaključak nikako ne dovodi u pitanje to da Sud nije nadležan za izravno tumačenje te konvencije²⁸.

70. S tog je stajališta od Suda traženo, u presudama Bolbol²⁹ i Abed El Karem El Kott i dr.³⁰, tumačenje članka 1. odjeljka D Ženevske konvencije, na koji se izričito upućuje u članku 12. stavku 1. točki (a) Direktive 2011/95, u svrhu tumačenja te odredbe sekundarnog prava na temelju članka 267. UFEU-a. S obzirom na to upućivanje, Sud to naime nije mogao učiniti a da prije toga ne odredi zahtjeve koji proizlaze iz članka 1. odjeljka D te konvencije.

71. Čini mi se da ta ista logika podrazumijeva da svaki puta kada izvršavanje nadležnosti Suda u odlučivanju o zahtjevu za prethodnu odluku koji se odnosi na tumačenje ili valjanost odredbe sekundarnog prava uključuje pojašnjenje onoga što Ženevska konvencija zahtijeva ili ne zahtijeva Sud može po potrebi tumačiti tu konvenciju kako bi iznio takva pojašnjenja³¹.

27 Vidjeti osobito presude od 10. rujna 1996., Komisija/Njemačka (C-61/94, EU:C:1996:313, t. 52.); od 16. rujna 2010., Chatzi (C-149/10, EU:C:2010:534, t. 43.), kao i od 31. siječnja 2013., McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, t. 44.).

28 Vidjeti presudu od 17. srpnja 2014., Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2101, t. 24.).

29 Presuda od 17. lipnja 2010. (C-31/09, EU:C:2010:351, t. 42. do 52.) Vidjeti također mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:119, t. 36. do 90.).

30 Presuda od 19. prosinca 2012. (C-364/11, EU:C:2012:826, t. 46. do 65.) Vidjeti također mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu Abed El Karem El Kott i dr. (C-364/11, EU:C:2012:569, t. 22. do 24.).

31 Ističem da, iako je Međunarodni sud (ICJ) nadležan za tumačenje Ženevske konvencije na temelju arbitražne klauzule predviđene člankom 38. te konvencije, on može odlučivati samo u okviru spora između država koje su strane navedene konvencije (vidjeti također članak 34. stavak 1. i članak 36. stavak 2. točku (a) Statuta Međunarodnog suda od 26. lipnja 1945. (*Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda*, sv. 1., str. XVI.)). ICJ još nije imao priliku odlučiti o pitanjima tumačenja Ženevske konvencije koja su postavljena u ovom slučaju. U tim je okolnostima priznavanje Sudu nadležnosti za uzgredno tumačenje te konvencije tijekom izvršavanja njegovih dužnosti tumačenja i nadzora valjanosti akata sekundarnog prava donesenih u području zajedničke politike azila s obzirom na primarno pravo Unije neophodno kako bi mogao u potpunosti izvršavati te dužnosti.

72. U tom će pogledu ispitivanje pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev uključivati, koliko je to potrebno, takva tumačenja Ženevske konvencije³². Ta će se tumačenja, u skladu s načelima navedenima u članku 31. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora³³, provoditi u dobroj vjeri, prema uobičajenom smislu izraza iz Ženevske konvencije u njihovu kontekstu i s obzirom na njezin predmet i svrhu. U tu ću svrhu napomenama za tumačenje UNHCR-a pridati posebnu pozornost. Iako te napomene nisu obvezujuće za države ugovornice, one su elementi za tumačenje s posebno „uvjerljivim učinkom”³⁴.

73. U ovom slučaju, zbog gore navedenih razloga smatram da se stavci 4. do 6. članka 14. Direktive 2011/95 mogu tumačiti tako da budu u skladu s člankom 18. Povelje i člankom 78. stavkom 1. UFEU-a.

C. Tumačenje članka 14. stavaka 4. i 5. Direktive 2011/95

1. Razlika između opoziva ili odbijanja odobravanja statusa izbjeglice i prestanka ili isključenja toga da je osoba izbjeglica

74. Prvim i drugim pitanjem postavljenim u predmetima C-77/17 i C-78/17 te pitanjem upućenim u predmetu C-391/16, Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) i Nejvyšší správní soud (Vrhovni upravni sud) u biti žele znati povrjeđuju li stavci 4. i 5. članak 14. Direktive 2011/95 članak 18. Povelje i članak 78. stavak 1. UFEU-a³⁵ jer se njima uvode razlozi za prestanak i isključenje koji nisu predviđeni člankom 1. odjeljcima C i F Ženevske konvencije, čiji je sadržaj preuzet u člancima 11. i 12. te direktive. Kao što proizlazi iz odluka kojima se upućuje prethodno pitanje, dvojbe koje ti sudovi imaju u tom pogledu u biti se temelje na zabrinutostima koje je UNHCR izrazio što se tiče usklađenosti tih odredbi sa Ženevskom konvencijom³⁶.

75. Predlažem da se na ta pitanja odgovori negativno jer kada država članica primjenjuje stavke 4. i 5. članka 14. Direktive 2011/95 to, za razliku od primjene razloga za prestanak ili isključenje, nema za posljedicu to da dotični pojedinac nije izbjeglica. To je razlikovanje bitno jer to da je taj pojedinac i dalje izbjeglica podrazumijeva da nema samo pravo na zaštitu UNHCR-a³⁷ i svih ostalih država strana Ženevske konvencije ako napusti tu državu članicu, nego i, dok god ostane u navedenoj državi članici, na uživanje prava koja su tom konvencijom zajamčena svim izbjeglicama, neovisno o zakonitosti njihova boravka (tome ću se još vratiti)³⁸.

32 Vidjeti osobito točke 109. do 113. ovog mišljenja.

33 Sklopljena 23. svibnja 1969. (Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 1155., str. 331.) Iako Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora nije obvezna ni za Uniju, ni za sve države članice, niz njezinih odredbi odražava pravila međunarodnog običajnog prava, koja kao takva obvezuju institucije Unije i čine sastavni dio njezina pravnog poretka (presuda od 25. veljače 2010., Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, t. 42. i 43., kao i navedena sudska praksa)). Vidjeti također presudu od 24. studenoga 2016., SECIL (C-464/14, EU:C:2016:896, t. 94.).

34 Ovlašt UNHCR-a obuhvaća, među ostalim, nadzor primjene odredbi Ženevske konvencije (vidjeti Statut Ureda UNHCR-a koji je Opća skupština Ujedinjenih naroda donijela 14. prosinca 1950., A/RES/428, točku 8., podtočku (a), kao i članak 35. Ženevske konvencije). U uvodnoj izjavi 22. Direktive 2011/95 navodi se, uostalom, da „[k]onzultacije s [UNHCR-om] mogu dati vrijedne smjernice državama članicama prilikom određivanja statusa izbjeglica u skladu s člankom 1. Ženevske konvencije”. Vidjeti u tom pogledu mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:119, t. 16. i bilješka 20.).

35 Nejvyšší správní soud (Vrhovni upravni sud) dodao je članak 6. stavak 3. UEU-a među odredbe primarnog prava s obzirom na koje je postavio pitanje o valjanosti predmetnih odredbi. Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je tim dodavanjem taj sud želio ukazati na ustavne tradicije zajedničke državama članicama koje proizlaze iz Ženevske konvencije, čije su države članice strane. Budući da se poštovanje te konvencije također nalaže člankom 18. Povelje i člankom 78. stavkom 1. UFEU-a, ispitivanje valjanosti članka 14. stavaka 4. do 6. Direktive 2011/95 s obzirom na te odredbe primarnog prava podrazumijeva i ispitivanje usklađenosti tih odredbi s člankom 6. stavkom 3. UEU-a.

36 Vidjeti točke 33. i 47. ovog mišljenja.

37 Vidjeti Statut Ureda UNHCR-a koji je Opća skupština Ujedinjenih naroda donijela 14. prosinca 1950., A/RES/428, točku 6. B.

38 Vidjeti točke 112. do 130. ovog mišljenja.

76. Što se tiče članka 14. stavka 4. Direktive 2011/95, taj zaključak proizlazi iz samog njegovog teksta. Naime, kao što je tvrdila njemačka vlada, upotreba izraza „status odobren *izbjeglic[i]*” (moje isticanje) upućuje na to da se primjenom te odredbe ne povrjeđuje to da je dotična osoba izbjeglica. Nadalje, iako se u verziji na francuskom jeziku stavka 5. tog članka upotrebljava izraz „statut de réfugié”, u većini drugih jezičnih verzija upotrijebljena je formulacija koja odgovara izrazu „ne odobriti status *izbjeglici*”³⁹.

77. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, u slučaju nepodudarnosti između različitih jezičnih verzija nekog teksta prava Unije, predmetna odredba mora se tumačiti s obzirom na opću strukturu i svrhu propisa kojeg je dio⁴⁰. U ovom slučaju, sustavno i teleološko tumačenje stavaka 4. i 5. članak 14. Direktive 2011/95 navodi me na zaključak da primjena tih odredbi nije jednaka prestanku ili isključenju toga da je osoba izbjeglica.

78. Kao prvo, iz opće strukture te direktive proizlazi da su uvjeti za to da je osoba izbjeglica, s jedne strane, i odobrenje ili povlačenje statusa izbjeglice, s druge strane, dva različita koncepta.

79. Kao što je istaknuto u uvodnoj izjavi 21. Direktive 2011/95, to da je osoba izbjeglica proizlazi samo iz činjenice da ispunjava uvjete za status izbjeglice, neovisno o bilo kakvom priznanju države članice. Ti su uvjeti predmet poglavlja III. te direktive, koje je naslovljeno „Uvjeti za status izbjeglice”. Ti uvjeti odgovaraju uvjetima navedenima u članku 1. Ženevske konvencije.

80. To poglavlje III. obuhvaća članke 11. i 12. Direktive 2011/95, koji se odnose na prestanak i isključenje te čiji je sadržaj preuzet iz članka 1. odjeljaka C i F Ženevske konvencije. U tim se odredbama navode slučajevi u kojima državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva nije izbjeglica te ga se stoga se isključuje iz područja primjene međunarodne zaštite na temelju te direktive i te konvencije⁴¹.

81. Ti slučajevi ne obuhvaćaju situacije, kao što su one u glavnim predmetima, u kojima izbjeglica predstavlja opasnost za društvo zemlje u koju je izbjegao jer je u toj zemlji počinio posebno teško nepolitičko kazneno djelo⁴². Naime, razlozi za isključenje nisu uvedeni kako bi se zaštitila sigurnost ili društvo zemlje u koju je dotična osoba izbjegla od trenutne opasnost koju može predstavljati izbjeglica, nego kako bi se očuvala cjelovitost sustava međunarodne zaštite izbjeglica i spriječilo da počinitelji određenih teških kaznenih djela zbog te zaštite mogu izbjeći svoju kaznenu odgovornost⁴³.

82. Suprotno tomu, te su situacije obuhvaćene područjem primjene iznimke od načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja, kao i članka 14. stavaka 4. i 5. Direktive 2011/95. Ta je odredba navedena u zasebnom poglavlju, odnosno poglavlju IV. te direktive koje je naslovljeno „Status izbjeglice”.

39 Odnosno, u verziji na njemačkom jeziku, „*einem Flüchtling eine Rechtsstellung nicht zuzuerkennen*” i, u verziji na engleskom jeziku, „*not to grant status to a refugee*”. Vidjeti također verzije na danskom, grčkom, talijanskom, latvijskom, malteškom, nizozemskom, portugalskom, slovačkom, slovenskom i švedskom jeziku.

40 Vidjeti osobito presudu od 1. ožujka 2016., Alo i Osso (C-443/14 i C-444/14, EU:C:2016:127, t. 27. i navedena sudska praksa).

41 Kao što to proizlazi iz sadržaja članka 11. Direktive 2011/95, osoba u tim slučajevima „prestaje biti izbjeglica”. Iako verzija na francuskom jeziku članka 12. te direktive nije, kao ni neke druge jezične verzije, toliko jednoznačna jer upućuje na isključenje iz statusa izbjeglice („statut de réfugié”), u verziji na engleskom jeziku upotrebljava se izraz „*excluded from being a refugee*”. U drugim jezičnim verzijama, kao što su verzije na španjolskom, portugalskom i švedskom jeziku, upotrijebljenu su slični izrazi. Uostalom, člankom 2. točkom (d) Direktive 2011/95 određeno je da to je li osoba izbjeglica izričito ovisi o neprimjeni razloga za isključenje na temelju članka 12. te direktive.

42 Suprotno tomu, kada dotična osoba počinj takvo kazneno djelo *izvan* zemlje u koju je izbjegla prije nego je ondje prihvaćena kao izbjeglica, nema pravo na stjecanje statusa izbjeglice na temelju članka 12. stavka 2. točke (b) Direktive 2011/95, koji odgovara članku 1. odjeljku F točki (b) Ženevske konvencije. Vidjeti u tom pogledu također Additional UNHCR Observations on Article 33(2) of the 1951 Convention in the Context of the Draft Qualification Directive, prosinac 2002., dostupno na internetskoj adresi <http://www.refworld.org/docid/437c6e874.html>, t. 6.

43 Vidjeti Komentare s bilješkama UNHCR-a o [Direktivi 2004/83] od 28. siječnja 2005., dostupne na internetskoj adresi <http://www.refworld.org/docid/44ca0d504.html>, str. 32., navedeni u točki 33. ovog mišljenja Vidjeti također presudu od 9. studenoga 2010., B i D (C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, t. 101. i 104.).

83. Razlika između toga da je osoba izbjeglica i statusa odobrenog izbjeglici dodatno je istaknuta u članku 14. stavcima 1. i 3. Direktive 2011/95. Tim se odredbama predviđa obveza opoziva statusa izbjeglice odobrenog osobama koje nisu ili više nisu izbjeglice, osobito ako postoje razlozi za prestanak navedeni u članku 11. te direktive ili ako nisu trebale imati ili nemaju pravo na stjecanje statusa izbjeglice na temelju članka 12. navedene direktive. Prestanak ili isključenje toga da je osoba izbjeglica i posljedični opoziv statusa izbjeglice stoga se ne mogu svesti na jedan te isti koncept.

84. Kao drugo, postizanje ciljeva članka 14. stavaka 4. i 5. Direktive 2011/95 također podrazumijeva da dok god osoba ispunjava uvjete za status izbjeglice i dalje ostaje izbjeglica a da na to ne utječe opoziv statusa koji mu je odobren ili odbijanje takvog odobravanja.

85. Naime, razlozi za prestanak i isključenje toga da je osoba izbjeglica taksativno su navedeni u članku 1. odjeljcima C do F Ženevske konvencije⁴⁴, odredbe u pogledu kojih države ugovornice nisu ovlaštene izraziti rezerve na temelju članka 42. stavka 1. te konvencije. Prema tome, uvođenjem u Direktivi 2011/95 dodatnih razloga za prestanak ili isključenje narušio bi se cilj te direktive koji je osiguravanje pune primjene navedene konvencije.

86. U tom je pogledu značajno da se člankom 17. Direktive 2011/95 omogućuje „isključenje” državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva iz prava na supsidijarnu zaštitu zbog istih razloga kao što su oni navedeni u članku 14. stavcima 4. i 5. te direktive. Budući da supsidijarna zaštita nije obuhvaćena područjem primjene Ženevske konvencije, zakonodavac Unije mogao je, naime, odrediti krug korisnika te zaštite u skladu s autonomnim kriterijima. Suprotno tomu, odlučio se za drugi pristup u pogledu izbjeglica kako bi osigurao da je navedena direktiva u skladu s tom konvencijom⁴⁵.

87. Iako iz prethodnih razmatranja proizlazi da se stavci 4. i 5. članka 14. Direktive 2011/95 ne mogu izjednačiti s razlozima za prestanak ili isključenje toga da je osoba izbjeglica, iz tih razmatranja nisu jasno vidljivi doseg i stvarni učinci. Ta je problematika u biti predmet trećeg, četvrtog i petog pitanja upućenih u predmetima C-77/17 i C-78/17.

2. Doseg i stvarni učinci članka 14. stavaka 4. i 5. Direktive 2011/95

88. Svojim trećim, četvrtim i petim pitanjem Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima) pita treba li, u slučaju da Sud na prva pitanja u predmetima C-77/17 i C-78/17 odgovori na način koji sam prethodno predložio, stavke 4. i 5. članka 14. Direktive 2011/95 stoga tumačiti na način da se njima uvode razlozi za povlačenje i odbijanje statusa izbjeglice koji nisu predviđeni Ženevskom konvencijom i da su stoga nevaljani (treće i četvrto pitanje) ili treba li te odredbe drukčije tumačiti kako bi se osigurala usklađenost s primarnim pravom Unije (peto pitanje). Ta je pitanja potrebno ispitati i kako bi se odlučilo o pitanju koje je postavio Nejvyšší správní soud (Vrhovni upravni sud).

⁴⁴ Vidjeti UNHCR, The Cessation Clauses: Guidelines on their Application, travanj 1999., dostupno na internetskoj adresi <http://www.refworld.org/pdfid/3c06138c4.pdf>, t. 2.; UNHCR, Smjernice o međunarodnoj zaštiti br. 5 – primjena klauzula o isključenju: članak 1. odjeljak F [Ženevske konvencije], od 4. rujna 2003., HCR/GIP/03/05, dostupne na internetskoj adresi <http://www.refworld.org/docid/4110bc314.html>, t. 3., kao i UNHCR-ovu Napomenu o primjeni klauzula o isključenju: članak 1. odjeljak F [Ženevske konvencije], od 4. rujna 2003., dostupnu na internetskoj adresi <http://www.refworld.org/docid/4110d7334.html>, t. 7.

⁴⁵ U dokumentu UNHCR-a (Additional UNHCR Observations on Article 33(2) of the 1951 Convention in the Context of the Draft Qualification Directive, prosinac 2002., dostupno na internetskoj adresi <http://www.refworld.org/docid/437c6e874.html>, t. 1.) navodi se, kao što je također istaknula francuska vlada, da je zakonodavac, u okviru pripremnih akata koji su prethodili donošenju Direktive 2004/83, namjeravao uključiti razloge iz članka 14. stavaka 4. i 5. te direktive među razloge za prestanak i isključenje toga da je osoba izbjeglica. Međutim, taj pristup nije primijenjen, najvjerojatnije, zbog zahtjeva koji proizlaze iz Ženevske konvencije. Vidjeti u tom pogledu također Hailbronner, K., i Thym, D., *EU Immigration and Asylum Law: A Commentary*, 2. izd., C. H. Beck – Hart – Nomos, 2016., str. 1202. i 1203.

89. Kako bi se odgovorilo na navedena pitanja čini mi se da treba dodatno ispitati značenje koje treba pridati izrazima „status odobren izbjeglic[i]” i „status izbjeglice” koji se navode u stavku 4. odnosno stavku 5. članka 14. Direktive 2011/95⁴⁶. Ako „status” koji se može povući ili odbiti u skladu s tim odredbama nije jednak tome da je osoba izbjeglica, koje je njegovo stvarno značenje?

90. U članku 2. točki (e) Direktive 2011/95, kojoj ne odgovara nijedna odredba Ženevske konvencije, „status izbjeglice” definira se kao „priznavanje kao izbjeglice [...] od strane države članice”. S obzirom na uvodnu izjavu 21. te direktive, čini se da taj izraz označava deklaratorni akt kojim država članica priznaje tražitelja azila kao izbjeglicu, pri čemu se taj akt donosi nakon postupka kojim se provjerava ispunjava li taj tražitelj uvjete za status izbjeglice⁴⁷.

91. Navedeni akt načelno podrazumijeva dodjelu svih prava navedenih u poglavlju VII. Direktive 2011/95 (podložno ograničenjima koja su ondje predviđena⁴⁸). Naime, kao što je Komisija istaknula na raspravi, činjenica da je osoba izbjeglica i dodjela tih prava neodvojive su izvan konteksta primjene članka 14. stavaka 4. i 5. te direktive. Na temelju članka 20. stavka 2. navedene direktive, države članice dužne su priznatim izbjeglicama dodijeliti sva ta prava, dok osoba koja (još) nije priznata kao izbjeglica njima ne raspolaže⁴⁹. Usto, ako se na osobu koja je prethodno priznata kao izbjeglica primjenjuje jedan od razloga za prestanak ili isključenje iz članaka 11. i 12. Direktive 2011/95, na temelju članka 14. stavaka 1. i 3. te direktive, to istodobno dovodi do nevaljanosti i ništavosti tog priznavanja i do gubitka prava koja iz njega proizlaze.

92. Ta uska veza između priznavanja da je osoba izbjeglica i dodjele tih prava može objasniti razlog iz kojeg se u definiciji „statusa izbjeglice” iz članka 2. točke (e) te direktive upućuje samo na priznavanje da je osoba izbjeglica, bez navođenja posljedične dodjele prava koja su s time povezana.

93. Suprotno tomu, stavicima 4. i 5. članka 14. Direktive 2011/95 uvodi se ukidanje poveznice između toga da je osoba izbjeglica i dodjele tih prava. Osobe na koje se primjenjuju te odredbe, iako su i dalje izbjeglice, nemaju ili više nemaju prava iz poglavlja VII. te direktive.

94. S obzirom na ta razmatranja treba tumačiti izraze „status odobren izbjeglic[i]” i „status izbjeglice” koji se upotrebljavaju u stavku 4. odnosno stavku 5. članka 14. Direktive 2011/95. Prema mojem mišljenju, ti izrazi u tom kontekstu imaju uže značenje od onog koje proizlazi iz članka 2. točke (e) te direktive⁵⁰. Oni označavaju samo dodjelu prava iz poglavlja VII. navedene direktive⁵¹ a da se pritom ne povrću priznavanje dotičnih osoba kao izbjeglica.

46 U pogledu razlika između jezičnih verzija članka 14. stavka 5. Direktive 2011/95 vidjeti točku 76. ovog mišljenja.

47 Taj se postupak mora provesti u skladu s pravilima predviđenima u Direktivi 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL 2013., L 180, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249.).

48 Vidjeti članak 23. stavak 4., članak 24. stavak 1. i članak 25. stavak 1. Direktive 2011/95.

49 Međutim, Direktivom 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvrat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (SL 2013., L 180, str. 96.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 137.) nalaže se državama članicama da podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu zajamče određena minimalna prava.

50 U tom pogledu, u uvodnoj izjavi 32. Direktive 2011/95 navodi se da „[k]ao što je navedeno u članku 14., ‘status’ može također uključivati status izbjeglice”. Iako je iz toga teško izvesti jednoznačan smisao, prema mojem mišljenju, ta uvodna izjava potvrđuje da je zakonodavac namjeravao riječi „status” upotrijebiti u članku 14. stavicima 4. i 5. te direktive pridati drukčije značenje od onog koje ta riječ ima u članku 2. točki (e) navedene direktive.

51 Osobito, primjena članka 14. stavka 4. ili 5. Direktive 2011/95 dovodi do gubitka prava na dozvolu boravka koje je predviđeno člankom 24. stavkom 1. te direktive. Prema tome, u pogledu dotičnih izbjeglica može se donijeti odluka o povratku te ih se, ovisno o slučaju, može protjerati u treću zemlju gdje nisu u opasnosti od progona ili ozbiljne nepravde u smislu članka 15. Direktive 2011/95, odnosno smrtno kazne ili smaknuća, mučenja ili nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, kao i ozbiljne i individualne prijetnje životu zbog općeg nasilja u situacijama međunarodnog ili unutarnjeg oružanog sukoba (vidjeti presudu od 24. lipnja 2015., H. T. (C-373/13, EU:C:2015:413, t. 43.)), ako ih je takva treća zemlja spremna prihvatiti. Države članice stoga moraju poštovati jamstva koja su u tu svrhu predviđena u članku 32. Ženevske konvencije (vidjeti točku 112. i sljedeće točke ovog mišljenja). Usto, izbjeglice iz članka 14. stavaka 4. i 5. Direktive 2011/95 gube druga prava iz poglavlja VII. te direktive. Njihova se situacija u tom smislu razlikuje od situacije izbjeglica kojima se uskraćuje samo dozvola boravka u skladu s člankom 24. stavkom 1. Direktive 2011/95. Potonji izbjeglice i dalje imaju sva ostala prava predviđena poglavljem VII. te direktive (vidjeti presudu od 24. lipnja 2015., H. T. (C-373/13, EU:C:2015:413, t. 95.)), s obzirom na to da neotklonjivi razlozi nacionalne sigurnosti ili javnog reda kojima se može opravdati uskraćivanje dozvole boravka mogu dovesti i do ograničavanja pogodnosti povezanih s održavanjem obiteljskog jedinstva i izdavanjem putnih isprava (vidjeti članak 23. stavak 4. i članak 25. stavak 1. Direktive 2011/95).

95. Prema mojem mišljenju, jedino to tumačenje omogućuje očuvanje unutarnje usklađenosti te direktive, kao i korisni učinak njezinih odredbi.

96. Kao prvo, čini mi se da tumačenje prema kojem izraz „status izbjeglice” obuhvaća samo priznavanje osobe kao izbjeglice nije u skladu s tekstem i strukturom članka 14. stavka 5. Direktive 2011/95. U tom pogledu napominjem da se ta odredba primjenjuje na izbjeglice kojima još nije odobren nikakav status. Ipak, ona se odnosi na „izbjeglice”, kako su definirani u članku 2. točki (d) te direktive, a ne na „podnositelje zahtjeva” u smislu članka 2. točke (i) navedene direktive. Također se članak 14. stavak 5. Direktive 2011/95 primjenjuje na osobe koje je država članica u koju su izbjegle provjerila i posljedično priznala kao izbjeglice.

97. Iz toga proizlazi, kao što su istaknule belgijska i francuska vlada, da se ta odredba ne može tumačiti na način da državama članicama omogućuje da odbiju ispitati zahtjev za azil koji im je podnesen u skladu s postupovnim jamstvima predviđenima Direktivom 2013/32 i priznati, ovisno o slučaju, podnositelja zahtjeva kao izbjeglicu. U tom pogledu dodajem da se člankom 11. stavkom 1. te direktive predviđa da se dotičnu osobu pisanim putem obavijesti o svakoj odluci o zahtjevu za azil. Kao što je Komisija tvrdila na raspravi, osoba čiji se status opozove mora moći dokazati svoju posebnu situaciju u slučaju upravnog nadzora, što podrazumijeva izdavanje dokumenta kojim se potvrđuje da je izbjeglica⁵².

98. Kao drugo, članak 14. stavak 4. Direktive 2011/95 primjenjuje se po definiciji na izbjeglice koji su kao takvi već priznati. Primjena te odredbe ne dovodi, kao što sam prethodno objasnio, do gubitka toga da je ta osoba izbjeglica. U tim okolnostima, bilo bi u potpunosti nelogično tumačenje prema kojem bi „status odobren izbjeglic[i]” u smislu navedene odredbe istodobno označavao priznavanje da je osoba izbjeglica i dodjelu prava koja iz toga proizlaze. Naime, kao i žalitelj u glavnom postupku u predmetu C-77/17, ne razumijem kakvog bi smisla imao opoziv tog priznavanja i istodobno ne dovesti u pitanje njegov predmet, odnosno činjenicu da je dotična osoba izbjeglica⁵³.

99. U tom smislu, UNHCR je pojasnio da razlozi na temelju kojih se može proglasiti nevaljanom odluka o priznavanju statusa izbjeglice u smislu Ženevske konvencije ne uključuju razloge koji obuhvaćaju gubitak zaštite od prisilnog udaljenja ili vraćanja na temelju članka 33. stavka 2. te konvencije, koji odgovaraju razlozima za opoziv i odbijanje odobravanja statusa izbjeglice koji su predviđeni člankom 14. stavcima 4. i 5. Direktive 2011/95⁵⁴.

100. Kao treće, ističem da izbjeglice na koje država članica primjenjuje stavak 4. ili 5. članka 14. te direktive zadržavaju, s obzirom na to da su izbjeglice, prava predviđena Ženevskom konvencijom na koja se upućuje u stavku 6. tog članka. Međutim, činjenica da država članica priznaje ta prava, na način da omogućuje njihovo korištenje, podrazumijeva da priznaje da je dotična osoba izbjeglica jer u suprotnome ne bi imala navedena prava. Drugim riječima, iako svako priznavanje osobe kao izbjeglice ne podrazumijeva dodjelu svih prava iz poglavlja VII. Direktive 2011/95, svaka dodjela prava povezanih s time da je osoba izbjeglica uključuje takvo priznavanje.

52 Vidjeti u tom pogledu UNHCR-ov dokument Osobne isprave izbjeglica, EC/SCP/33, od 20. srpnja 1984., dostupan na internetskoj adresi <http://www.unhcr.org/fr/excom/scip/4b30a5862c/pieces-didentite-refugies.html>. Prema mišljenju UNHCR-a, „da bi se prema izbjeglici postupalo su skladu s međunarodno priznatim normama, ona mora moći svjedočiti pred predstavnicima javnih vlasti, ne samo o svojem identitetu, nego i o svojem položaju kao izbjeglice”.

53 Situacija iz stavka 4. članka 14. Direktive 2011/95 u tom se smislu razlikuje od situacije obuhvaćene stavkom 3. tog članka, kao što je ona iz jednog od predmeta u kojima je donesena presuda od 9. studenoga 2010., B i D (C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, t. 60.). Naime, potonja odredba primjenjuje se na osobe koje nikad nije ni trebalo priznati kao izbjeglice, tako da države članice istodobno moraju opozvati to priznavanje i dodjelu prava koja iz toga proizlaze.

54 UNHCR-ova Napomena o ukidanju statusa izbjeglice od 22. studenoga 2004., dostupna na internetskoj adresi <http://www.refworld.org/docid/4551f8714.html>, t. 2.

101. Štoviše, tumačenje koje predlažem omogućuje otklanjanje zabrinutosti koje je iznio UNHCR tako da se primijeni pristup koji je, uostalom, sličan onome koji je sam UNHCR više puta zagovarao. Prema mišljenju UNHCR-a, kako bi se izbjeglo da se mogućnosti predviđene u članku 14. stavcima 4. i 5. Direktive 2011/95 u državama članicama tumače na način da se uvode novi razlozi za prestanak i isključenje protivno Ženevskoj konvenciji, „[i]zraz ‚status odobren izbjeglic[i]‘ stoga se tumači kao da upućuje na azil (‚status‘) koji odobrava država, a ne na status [koji u tom kontekstu označava to da je osoba] izbjeglica u smislu članka 1. [odjeljka A te konvencije] [...]”⁵⁵.

102. Prema tome, smatram da izrazi „status odobren izbjeglic[i]” i „status izbjeglice”, u smislu stavaka 4. i 5. članka 14. Direktive 2011/95, označavaju samo korištenje prava koja su tom direktivom predviđena u njezinu poglavlju VII.⁵⁶, bez dovođenja u pitanje prava koja se dotičnim izbjeglicama trebaju dodijeliti na temelju Ženevske konvencije⁵⁷.

103. Sada ću razmotriti pitanje o valjanosti tih odredbi, kako su tumačene u vezi sa stavkom 6. tog članka, koji najprije treba tumačiti kako bi se odgovorilo na to pitanje, s obzirom na članak 18. Povelje i članak 78. stavak 1. UFEU-a.

D. Tumačenje članka 14. stavka 6. Direktive 2011/95 i ispitivanje valjanosti članka 14. stavaka 4. do 6. te direktive

104. Kao što su tvrdili belgijska vlada i Parlament, Direktiva 2011/95 autonoman je instrument pravnog poretka Unije čiji cilj nije formalno prenijeti Ženevsku konvenciju. S tog stajališta, u poglavlju VII. te direktive, u kojem se pojašnjava da odredbe tog poglavlja ne dovode u pitanje prava navedena u toj konvenciji⁵⁸, nabraja se niz prava od kojih neka nisu zajamčena navedenom konvencijom, dok druga odgovaraju pravima predviđenima istom konvencijom.

105. Tako, s jedne strane, kao što je istaknula vlada Ujedinjene Kraljevine, određene odredbe poglavlja VII. Direktive 2011/95 nalažu državama članicama da izbjeglicama dodijele prava koja nemaju ekvivalente u Ženevskoj konvenciji, kao što su prava na dozvolu boravka, priznavanje kvalifikacija, zdravstvenu zaštitu i pomoć pri uključivanju u društvo⁵⁹.

106. Prema mojim mišljenju, nije uopće dvojbeno da je zakonodavac Unije, s obzirom na to da se odredbama poglavlja VII. Direktive 2011/95 jamče prava koja su zasebna i autonomna u odnosu na Ženevsku konvenciju, mogao također, bez povrede zahtjeva usklađenosti s tom konvencijom, odrediti, putem drugih autonomnih odredbi, okolnosti u kojima se izbjeglici mogu uskratiti ta prava.

⁵⁵ Komentari s bilješkama UNHCR-a o [Direktivi 2004/83] od 28. siječnja 2005., dostupni na internetskoj adresi <http://www.refworld.org/docid/44ca0d504.html>, navedeni u točki 33. ovog mišljenja. Vidjeti također UNHCR comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted [COM(2009) 551, od 21. listopada 2009.]), dostupno na internetskoj adresi <http://www.unhcr.org/protection/operations/4c5037f99/unhcr-comments-european-commissions-proposal-directive-european-parliament.html>, str. 14., kao i UNHCR, *Asylum in the European Union. A Study of the Implementation of the Qualification Directive*, studeni 2007., dostupno na internetskoj adresi <http://www.refworld.org/docid/473050632.html>, str. 94.

⁵⁶ Čini se da češki Zakon o azilu, kako ga je sud koji je uputio zahtjev iznio u predmetu C-391/16 (vidjeti točku 26. ovog mišljenja), odražava to tumačenje.

⁵⁷ Vidjeti točke 112. do 130. ovog mišljenja.

⁵⁸ Vidjeti članak 20. stavak 1. Direktive 2011/95.

⁵⁹ Vidjeti članke 24., 28., 30. i 34. Direktive 2011/95.

107. S druge strane, poglavlje VII. te direktive obuhvaća prava koja se također navode u Ženevskoj konvenciji. Konkretno, radi se o pravima na izdavanje putnih isprava⁶⁰, slobodu kretanja⁶¹, kao i pravu na zapošljavanje⁶², pravu na smještaj⁶³ i socijalnu pomoć⁶⁴.

108. Prema mojem mišljenju, stavci 4. i 5. članka 14. Direktive 2011/95 ne povrjeđuju ni članak 18. Povelje ni članak 78. stavak 1. UFEU-a jer se njima omogućuje da se izbjeglici uskrate prava iz prethodne točke kada predstavlja opasnost za sigurnost ili društvo države članice, dok se u Ženevskoj konvenciji ne predviđa izričito ta mogućnost.

109. U tom pogledu ističem da ta prava, na temelju Ženevske konvencije, moraju biti zajamčena samo izbjeglicama koji *zakonito borave* na državnom području države ugovornice, za razliku od drugih prava predviđenih tom konvencijom koja se moraju dodijeliti svakom izbjeglici koji se *nalazi* na tom području⁶⁵. Navedena konvencija ne definira pojam zakonitog boravka. U napomeni za tumačenje UNHCR smatrao je da kriterij zakonitosti koji sadržava taj pojam obično upućuje na poštovanje pravila nacionalnog prava država ugovornica o uvjetima za prihvata i boravak, pri čemu Ženevskom konvencijom nisu uređeni ti uvjeti⁶⁶.

110. U ovom slučaju, činjenica da država članica primjenjuje članak 14. stavak 4. ili 5. Direktive 2011/95 osobito ima za posljedicu uskraćivanje dotičnom izbjeglici dozvole boravka na koju inače ima pravo na temelju članka 24. stavka 1. te direktive. Prema mojem mišljenju, ta država članica može, a da ne povrijedi svoje obveze temeljene na Ženevskoj konvenciji, smatrati da taj izbjeglica ne boravi ili više ne boravi zakonito na njezinu državnom području u smislu te konvencije i, prema tome, može mu uskratiti prava predviđena navedenom konvencijom čije uživanje ovisi o zakonitosti boravka⁶⁷.

111. Kao što su tvrdile vlade i institucije koje su podnijele očitovanja Sudu, taj je pristup u skladu sa strukturom i ciljevima Ženevske konvencije. Naime, člancima 32. i 33. te konvencije omogućuje se, pod odrađenim uvjetima, protjerivanje i prisilno udaljenje ili vraćanje izbjeglice koji predstavlja opasnost za sigurnost ili društvo zemlje u koju je izbjegao. Iako su autori Ženevske konvencije tako namjeravali uzeti u obzir interese država ugovornica da očuvaju javni poredak i sigurnost time što su omogućili tako drastične mjere, ta se konvencija ne može tumačiti na način da im zabranjuje da smatraju da takav izbjeglica ne boravi ili više ne boravi zakonito na njihovu državnom području i, stoga, ne uživa ili više ne uživa prava koja su navedenom konvencijom predviđena za izbjeglice koji imaju zakonit boravak.

112. Ipak, nakon što iskoriste mogućnosti predviđene u članku 14. stavku 4. ili 5. Direktive 2011/95, države članice i dalje su dužne dotičnim izbjeglicama zajamčiti prava koja, na temelju Ženevske konvencije, imaju svi izbjeglice, neovisno o zakonitosti njihova boravka. Ta se prava odnose na nediskriminaciju (članak 3.), slobodu vjeroispovijedi (članak 4.), zaštitu pokretne i nepokretne imovine (članak 13.), pristup sudovima (članak 16.), racioniranje (članak 20.), pristup javnom obrazovanju

60 Vidjeti članak 25. Direktive 2011/95 i članak 28. Ženevske konvencije.

61 Vidjeti članak 33. Direktive 2011/95 i članak 26. Ženevske konvencije.

62 Vidjeti članak 26. Direktive 2011/95 i članke 17. do 19., kao i članak 24. Ženevske konvencije.

63 Vidjeti članak 32. Direktive 2011/95 i članak 21. Ženevske konvencije.

64 Vidjeti članak 29. Direktive 2011/95 i članak 23. Ženevske konvencije. Prava predviđena u poglavlju VII. te direktive, koja se preklapaju s pravima navedenima u toj konvenciji, uključuju, osim toga, pravo na zaštitu od prisilnog udaljenja ili vraćanja (članak 21. navedene direktive i članak 33. Ženevske konvencije). Ipak, na temelju članka 14. stavka 6. iste direktive, primjena stavka 4. ili 5. tog članka ne dovodi do gubitka tog prava.

65 Vidjeti točku 112. ovog mišljenja.

66 UNHCR, „Lawfully Staying” – A Note on Interpretation, 3. svibnja 1988., dostupno na internetskoj adresi <http://www.refworld.org/docid/42ad93304.html>. Ipak, UNHCR je u točkama 16. do 22. te napomene tvrdio da se boravak koji nije zakonit na temelju nacionalnog prava ipak može, ovisno o okolnostima, smatrati „zakonitim” u smislu te konvencije. Vidjeti također Additional UNHCR Observations on Article 33(2) of the 1951 Convention in the Context of the Draft Qualification Directive, prosinac 2002., dostupno na internetskoj adresi <http://www.refworld.org/docid/437c6e874.html>, bilješka 1.

67 Ipak, podsjećam da, na temelju prava Unije, država članica koja izbjeglici uskraćuje njegovu jedinu dozvolu boravka u skladu s člankom 24. stavkom 1. Direktive 2011/95 ostaje dužna dodijeliti mu sva druga prava predviđena u poglavlju VII. te direktive (vidjeti bilješku 51. ovog mišljenja).

(članak 22.), administrativnu pomoć (članak 25.), izdavanje osobnih isprava (članak 27.), nediskriminaciju u području poreza (članak 29.), neizricanje kaznenih sankcija zbog nezakonitog ulaska ili boravka (članak 31.), kao i na zaštitu od protjerivanja (članak 32.) i prisilnog udaljenja ili vraćanja (članak 33.)⁶⁸.

113. U tom pogledu, UNHCR napomenuo je da su države članice, kada koriste te mogućnosti „ipak obvezne priznati prava iz [Ženevske konvencije] kojima se ne zahtijeva zakonit boravak te se ne predviđa iznimka dok god je izbjeglica u nadležnosti predmetne države”⁶⁹. UNHCR još je nedavno ponovio, u biti, taj položaj u svojim komentarima o nacrtu uredbe koja bi trebala zamijeniti Direktivu 2011/95⁷⁰.

114. Članak 14. stavak 6. Direktive 2011/95 treba tumačiti s obzirom na ta razmatranja. Tom se odredbom predviđa da izbjeglicama čiji je status izbjeglice opozvan ili je njegovo odobravanje odbijeno u skladu sa stavkom 4. ili 5. tog članka i dalje, pod uvjetom da se nalaze na državnom području države članice, pripadaju „prava navedena u člancima 3., 4., 16., 22., 31., 32. i 33. Ženevske konvencije ili slična prava”.

115. Žalitelji u trima glavnim predmetima doveli su u pitanje valjanost članka 14. stavka 6. te direktive uz obrazloženje da se u toj odredbi ne navode, na popisu prava koja su u njoj nabrojena, prava predviđena člancima 13., 20., 25., 27. i 29. Ženevske konvencije.

116. U skladu s načelima navedenima u točkama 66. i 67. ovog mišljenja, valja ispitati može li se članak 14. stavak 6. Direktive 2011/95, u skladu sa Ženevskom konvencijom, tumačiti na način da bude valjan s obzirom na primarno pravo, kao i da se osigura postizanje njezina cilja pune primjene te konvencije.

117. Ta načela podrazumijevaju da se ta odredba tumači na način da se njome ne povrjeđuje obveza koju države članice imaju na temelju Ženevske konvencije da jamče da sve izbjeglice koji se nalaze na državnom području države članice uživaju sva prava koja im pripadaju na temelju te konvencije, neovisno o zakonitosti njihova boravka.

118. Ključ takvog usklađenog tumačenja, prema mojem mišljenju, temelji se na izrazu „ili slična prava” koji je upotrijebljen u članku 14. stavku 6. Direktive 2011/95.

119. Doseg i značenje tog izraza nisu pojašnjeni ni u toj direktivi, ni u pripremnim aktima koji su prethodili njezinu donošenju ili donošenju Direktive 2004/83. U tim pripremnim aktima nisu pojašnjeni ni razlozi zbog kojih zakonodavac nije naveo sva relevantna prava koja se temelje na Ženevskoj konvenciji na popisu u članku 14. stavku 6. Direktive 2011/95.

⁶⁸ Smatram korisnim dodati da, kada se u pogledu izbjeglice koji nezakonito boravi zbog primjene članka 14. stavka 4. ili 5. Direktive 2011/95 donese odluka o povratku koja se ne može izvršiti zbog načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja ili obveza koje država članica ima na temelju Povelje, EKLJP-a i međunarodnog prava, njegova je situacija obuhvaćena i područjem primjene članka 14. Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL 2008., L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.). Tom se odredbom predviđa da tijekom vremena za koje je udaljavanje odgođeno države članice dotičnim osobama osiguravaju, u najvećoj mogućoj mjeri, sigurnosne uvjete u pogledu, među ostalim, jedinstva obitelji, kao i hitne zdravstvene zaštite te osnovnog liječenja.

⁶⁹ Komentari s bilješkama UNHCR-a o [Direktivi 2004/83] od 28. siječnja 2005., dostupni na internetskoj adresi <http://www.refworld.org/docid/44ca0d504.html>, str. 32., navedeni u točki 33. ovog mišljenja

⁷⁰ Vidjeti UNHCR Comments on the European Commission Proposal for a Qualification Regulation – COM (2016) 466, veljača 2018., dostupno na internetskoj adresi <http://www.refworld.org/docid/5a7835f24.html>, str. 23. UNHCR u tom je dokumentu preporučio da se situacija izbjeglica koje predstavljaju opasnost za javni poredak ili sigurnost uredi u odredbi koja odgovara članku 21. stavku 2. Direktive 2011/95 i da se ta odredba dopuni sljedećim tekstom: „Persons to whom points (a) and (b) [apply] shall be entitled to rights set out in or similar to those set out in Articles 3, 4, 13, 16, 20, 22, 25, 27, 29, 31 and 32 of the Geneva Convention in so far as they are present in the Member State.”

120. U tim okolnostima, ispitivanje teksta te odredbe s obzirom na kontekst i ciljeve propisa čiji je ona dio, kao što se zahtijeva sudskom praksom⁷¹, navelo me na zaključak da ga treba tumačiti na način da izraz „ili slična prava” označava prava predviđena Ženevskom konvencijom koja države članice moraju izbjeglicama na koje se primjenjuje stavak 4. ili 5. članka 14. Direktive 2011/95 jamčiti dodatno, a ne alternativno, uz ona koja su izričito navedena u stavku 6. tog članka.

121. Što se tiče *teksta* članka 14. stavka 6. Direktive 2011/95, podsjećam, kao što je Sud već utvrdio u drugim kontekstima, da veznik „ili”, s jezičnog stajališta, može imati alternativno ili kumulativno značenje. Prema tome, treba ga tumačiti u kontekstu u kojem se upotrebljava i s obzirom na svrhu predmetnog akta⁷².

122. U ovom slučaju, *kontekst* i *svrha* Direktive 2011/95 nalažu, prema mojem mišljenju, da tom vezniku treba pridati kumulativno značenje. Naime, već sam utvrdio da je zakonodavac Unije donošenjem te direktive želio osigurati punu primjenu Ženevske konvencije u državama članicama. Stoga taj zakonodavac zasigurno nije imao namjeru izbjeglicama iz članka 14. stavaka 4. i 5. Direktive 2011/95 uskratiti prava koja su im države članice dužne dodijeliti na temelju te konvencije. Taj je cilj dodatno potvrđen u očitovanjima koja su Sudu podnijeli Parlament, Vijeće i Komisija⁷³.

123. Međutim, pridavanje alternativnog značenja vezniku „ili” iz članka 14. stavka 6. Direktive 2011/95 ne bi bilo u skladu s takvim ciljem jer bi podrazumijevalo da bi države članice po svojoj želji mogle dotičnim izbjeglicama dodjeljivati prava navedena u člancima 3., 4., 16., 22., 31., 32. i 33. Ženevske konvencije ili druga prava sličnog dosega. Tim bi se ishodom izričito povrijedila ta konvencija, kojom se zahtijeva da se zajamče prava koja se u njoj navode, pri čemu dodjela prava koja su „slična” potonjim pravima ne može biti dovoljna.

124. S obzirom na cilj pune primjene Ženevske konvencije koji se nastoji ostvariti Direktivom 2011/95, izraz „ili slična prava”, prema mojem mišljenju, prije podrazumijeva prava koja se dodaju onima na koja se izričito upućuje u članku 14. stavku 6. te direktive, za koja ta konvencija predviđa dodjelu svim izbjeglicama koji se nalaze na državnom području države ugovornice.

125. To je tumačenje potkrijepljeno okolnošću da nijedna od vlada koje su podnijele očitovanja Sudu, osim vlade Ujedinjene Kraljevine, nije navela potrebu da se tim osobama uskrate neka od tih prava. Naprotiv, belgijska i češka vlada na raspravi su tvrdile da je svrha članka 14. stavka 6. Direktive 2011/95 u biti netaksativno podsjetiti države članice na njihove međunarodne obveze.

⁷¹ Vidjeti osobito presudu od 29. siječnja 2009., Petrosian (C-19/08, EU:C:2009:41, t. 34. i navedena sudska praksa).

⁷² U presudi od 12. srpnja 2005., Komisija/Francuska (C-304/02, EU:C:2005:444, t. 83.), Sud je pridao kumulativno značenje vezniku „ili” iz članka 260. stavka 2. UFEU-a, kojim se predviđa da Sud može odrediti plaćanje „paušalnog iznosa ili novčane kazne” državi članici ako ne izvrši presudu kojom je utvrđena povreda obveze. Vidjeti također presudu od 10. ožujka 2005., Tempelman i van Schaijk (C-96/03 i C-97/03, EU:C:2005:145, t. 43.), i u tom smislu mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija u predmetu Georgakis (C-391/04, EU:C:2006:669, t. 62.).

⁷³ Parlament i Komisija na raspravi su ipak tvrdili da je neupućivanje na članke 13. i 27. Ženevske konvencije u tekstu stavka 6. članka 14. Direktive 2011/95 objašnjeno voljom da se prema izbjeglicama iz stavaka 4. i 5. tog članka postupa nepovoljnije nego prema izbjeglicama koji nisu obuhvaćeni područjem primjene tih odredbi i koji ne borave (ili još ne borave) zakonito u državi članici. Sumnjam da je takvo tumačenje u skladu s člankom 18. Povelje i člankom 78. stavkom 1. UFEU-a jer se Ženevskom konvencijom predviđa da predmetna prava imaju „sve izbjeglice” bez ikakvog ograničenja, kao što je i UNHCR smatrao u svojim stajalištima iznesenim u točki 113. ovog mišljenja.

126. U tom pogledu ističem, osobito, da je pravo na izdavanje osobne isprave, navedeno u članku 27. Ženevske konvencije, uostalom preduvjet za korištenje prava predviđenih tom konvencijom koja se izričito navode u članku 14. stavku 6. Direktive 2011/95⁷⁴. Takvo bi se korištenje ometalo ako se dotičnom izbjeglici ne bi izdala osobna isprava, koja bi, uostalom, također mogla poslužiti kao potvrda da je osoba izbjeglica⁷⁵.

127. Čini mi se da se to što popis predviđen u članku 14. stavku 6. Direktive 2011/95 nije upotpunjen jer se na njemu ne navode članci 13., 20., 25., 27. i 29. Ženevske konvencije također može objasniti činjenicom, kao što su istaknuli belgijska i nizozemska vlada te Parlament i Vijeće, da se u pogledu tih članaka mogu iznijeti rezerve na temelju članka 42. stavka 1. te konvencije. Naime, tom se odredbom državama ugovornicama omogućuje da u trenutku potpisivanja, ratifikacije ili pristupanja Ženevskoj konvenciji iznesu rezerve u pogledu odredbi te konvencije, osim njezinih članaka 3., 4., 16., 33. i 36. do 46.

128. Zakonodavac Unije tako je namjeravao podsjetiti države članice na njihove relevantne obveze koje imaju na temelju Ženevske konvencije u pogledu kojih se ne može iznijeti nikakva rezerva, odnosno članke 3., 4., 16. i 33.⁷⁶, i pritom ih također obvezati da dotičnim izbjeglicama dodijele prava navedena u člancima 22. i 31. te konvencije s obzirom na posebnu važnost koja se u pravnom poretku Unije pridaje tim pravima⁷⁷. Članci 13., 20., 25., 27. i 29. navedene konvencije nisu, suprotno tomu, izričito navedeni jer su države članice u pogledu njih mogle iznijeti rezerve⁷⁸, s obzirom na to da Direktiva 2011/95 ne utječe na obvezu država članica da zajamče prava predviđena tim člancima ako nisu iznijele takve rezerve.

129. To objašnjenje treba shvatiti s obzirom na najmanju razinu zaštite koja je propisana člankom 14. stavkom 6. te direktive. Budući da se stavcima 4. i 5. tog članka uvode samo mogućnosti, države članice u svakom slučaju i dalje mogu izbjeglicama u pogledu kojih koriste te mogućnosti dodijeliti prava koja prekoračuju donju granicu predviđenu stavkom 6. navedenog članka. Općenitije, na temelju članka 3. Direktive 2011/95, s obzirom na njezinu uvodnu izjavu 12., države članice mogu predvidjeti povoljnije standarde koji se odnose, među ostalim, na sadržaj međunarodne zaštite, pod uvjetom da su u skladu s tom direktivom.

74 Prema tome, pravo na izdavanje osobne isprave, prema mojem mišljenju, proizlazi već iz drugih prava navedenih u članku 14. stavku 6. Direktive 2011/95 jer je ono potrebno za učinkovito korištenje tih prava. Slično je rasuđivanje navelo Sud da u presudi od 18. prosinca 2014., Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, t. 59. i 60.), presudi da je država članica dužna osigurati hitnu zdravstvenu zaštitu i osnovno liječenje na temelju članka 14. stavka 1. točke (b) Direktive 2008/115. Naime, iako se tom direktivom ne predviđa izričito ta obveza, članak 14. stavak 1. točka (b) navedene direktive bila bi lišena stvarnih učinaka ako se te potrebe ne bi zadovoljile.

75 Vidjeti UNHCR-ov dokument *Osobne isprave izbjeglica*, EC/SCP/33, od 20. srpnja 1984., dostupan na internetskoj adresi <http://www.unhcr.org/fr/excom/scip/4b30a5862c/pieces-didentite-refugies.html>, t. 2., Komentare s bilješkama UNHCR-a o [Direktivi 2004/83] od 28. siječnja 2005., dostupne na internetskoj adresi <http://www.refworld.org/docid/44ca0d504.html>, str. 43. Vidjeti u tom pogledu točku 97. ovog mišljenja.

76 Članci 36. do 46. Ženevske konvencije jesu izvršne i prijelazne odredbe te se stoga ne odnose na sadržaj prava izbjeglica.

77 Posebna važnost prava na pristup javnom obrazovanju, što se tiče osnovnoškolskog obrazovanja, koje je predviđeno člankom 22. stavkom 1. Ženevske konvencije, proizlazi iz članka 14. Direktive 2013/33. Ta odredba obvezuje države članice da maloljetnoj djeci podnositelja zahtjeva i podnositeljima zahtjeva maloljetnicima osiguravaju pristup sustavu obrazovanja, barem javnom, pod sličnim uvjetima kao i vlastitim državljanima (vidjeti također članak 14. stavak 1. točku (c) Direktive 2008/115). Članak 8. Direktive 2013/33, prema kojem „[d]ržave članice ne smiju zadržati osobu samo zato jer je podnositelj zahtjeva [za međunarodnu zaštitu]”, potvrđuje ključno mjesto koje zauzima zabrana izricanja kaznenih sankcija izbjeglicama samo zbog nezakonitog ulaska ili boravka, koja je navedena u članku 31. Ženevske konvencije i koja se izričito navodi u uvodnoj izjavi 15. te direktive (vidjeti također uvodnu izjavu 20. i članak 28. stavak 1. Uredbe (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (SL 2013., L 180, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 108. i ispravak SL 2017., L 49, str. 50.)).

78 Nekoliko je država članica, odnosno Republika Estonija, Irska, Republika Austrija, Kraljevina Švedska i Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske, iznijelo određene zadržke u pogledu članka 25. Ženevske konvencije. Irska i Francuska Republika iznijele su rezerve u pogledu članka 29. te konvencije. Vidjeti *Zbirku međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda*, dostupnu na internetskoj adresi https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=_fr.

130. S obzirom na ta razmatranja, smatram da članak 14. stavak 6. Direktive 2011/95 treba tumačiti na način da je država članica koja koristi mogućnosti predviđene u stavcima 4. ili 5. tog članka dužna dotičnom izbjeglici dodijeliti, osim prava navedena u člancima 3., 4., 16., 22., 31., 32. i 33. Ženevske konvencije, i druga prava koja se tom konvencijom jamče svim izbjeglicama koji se nalaze na državnom području države ugovornice, odnosno prava predviđena u člancima 13., 20., 25., 27. i 29. navedene konvencije, pod uvjetom da ta država članica u pogledu tih članaka nije iznijela rezerve na temelju članka 42. stavka 1. iste konvencije.

131. Prema tome, smatram da stavci 4. do 6. članka 14. Direktive 2011/95, koji se tumače zajedno na način predložen u ovom mišljenju, nisu protivni članku 18. Povelje i članku 78. stavku 1. UFEU-a.

E. Zaključne napomene

132. Radi sveobuhvatnosti, pojašnjavam da se prethodno navedeni zaključak odnosi samo na valjanost članka 14. stavaka 4. do 6. Direktive 2011/95, u dijelu u kojem se njime uvodi mogućnost za države članice da određenim izbjeglicama uskrate prava predviđena u poglavlju VII. te direktive, s obzirom na članak 18. Povelje i članak 78. stavak 1. UFEU-a. Naime, Sud je u ovim zahtjevima za prethodnu odluku pozvan da odluči samo o valjanosti *in abstracto* te mogućnosti s obzirom na te odredbe, u pogledu koje su stoga podnesena očitovanja Sudu.

133. Tim se zaključkom ne dovodi u pitanje procjena, u svakom slučaju zasebno, toga je li to što država članica koristi mogućnosti predviđene u članku 14. stavcima 4. i 5. Direktive 2011/95 u skladu s određenim temeljnim pravima zajamčenima Poveljom.

134. U tom pogledu mogu navesti tri primjera. Kao prvo, u slučaju da država članica, nakon korištenja tih mogućnosti, izbjeglici uskrati pristup određenoj zdravstvenoj zaštiti, takvo bi uskraćivanje moglo povrijediti članak 35. Povelje (koji se odnosi na pravo na zdravstvenu zaštitu) ili čak, ako dovede u opasnost život tog izbjeglice ili ga izloži nečovječnom ili ponižavajućem postupanju, članak 2. stavak 1. (koji se odnosi na pravo na život) ili članak 4. Povelje⁷⁹. Kao drugo, ako država članica odluči protjerati dotičnog izbjeglicu u sigurnu treću zemlju koja je spremna prihvatiti ga na svoje državno područje⁸⁰, ta bi država članica morala provjeriti je li takva mjera u skladu s pravom na poštovanje privatnog i obiteljskog života iz članka 7. Povelje⁸¹. Kao treće, iako se na članak 15. Povelje, koji se odnosi na slobodu izbora zanimanja i pravo na rad, mogu pozvati samo državljani trećih zemalja „kojima je dopušten rad na državnim područjima država članica”, ne može se isključiti, među ostalim, da odbijanje mogućnosti izbjeglici da se uključi na tržište rada nakon izlaska iz zatvora, premda ga nije

⁷⁹ Vidjeti, što se tiče doseg članka 2. stavka 1. i članka 3. EKLJP-a (koji odgovaraju članku 2. stavku 1. odnosno članku 4. Povelje), presudu ESLJP-a od 10. travnja 2012., Panaitescu protiv Rumunjske (CE:ECHR:2012:0410JUD003090906, t. 27. do 30., kao i navedena sudska praksa). Podsjećam da iz članka 52. stavka 3. Povelje proizlazi da su, u onoj mjeri u kojoj Povelja sadrži prava koja odgovaraju pravima zajamčenima EKLJP-om, značenje i opseg primjene tih prava jednaki onima iz te konvencije, bez dovođenja u pitanje mogućnosti da im pravo Unije pruži širu zaštitu. Ovisno o slučaju, uskraćivanje pristupa određenoj zdravstvenoj zaštiti moglo bi povrijediti i članak 14. stavak 1. točku (b) Direktive 2008/115 (vidjeti bilješku 68. ovog mišljenja).

⁸⁰ Vidjeti bilješku 51. ovog mišljenja.

⁸¹ Prema sudskoj praksi ESLJP-a, EKLJP-om se strancima ne jamči pravo da uđe ili boravi u konkretnoj zemlji te države ugovornice imaju pravo, na temelju utvrđenog načela međunarodnog prava i bez dovođenja u pitanje njihovih obveza koje proizlaze iz sporazuma (uključujući EKLJP), kontrolirati ulazak, boravak i udaljavanje stranaca. Međutim, mjere kojima se ograničava pravo boravka stranaca mogu, u određenim slučajevima, dovesti do povrede članka 8. EKLJP-a ako imaju neproporcionalne posljedice na njihov privatan ili obiteljski život (vidjeti osobito presudu od 26. lipnja 2012., Kurić i dr. protiv Slovenije (CE:ECHR:2012:0626JUD002682806, t. 355. i navedena sudska praksa)). Što se tiče čimbenika koje treba uzeti u obzir pri ispitivanju proporcionalnosti mjere udaljavanja, vidjeti presude ESLJP-a od 2. kolovoza 2001., Boulif protiv Švicarske (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, t. 48.) i od 18. listopada 2006., Üner protiv Nizozemske (CE:ECHR:2006:1018JUD004641099, t. 57. i 58.). Ta se načela također primjenjuju kada je riječ o proporcionalnosti odluke o odbijanju izdavanja dozvole boravka (vidjeti osobito presudu ESLJP-a od 1. ožujka 2018., Ejimson protiv Njemačke (CE:ECHR:2018:0301JUD005868112, t. 56. i 57.)).

moguće udaljiti u treću zemlju te stoga mora na neodređeno vrijeme ostati u državi članici u koju je izbjegao, može, ovisno o okolnostima, povrijediti članak 7. Povelje. Prema sudskoj praksi ESLJP-a, naime, članak 8. EKLJP-a, kojem odgovara članak 7. Povelje, obuhvaća društveni identitet te osobne, društvene i gospodarske odnose koji su dio privatnog života svakog ljudskog bića⁸².

V. Zaključak

135. S obzirom na sve prethodno navedeno, predlažem Sudu da na pitanja koja su uputili Conseil du contentieux des étrangers (Vijeće za sporove u vezi sa strancima, Belgija) u predmetima C-77/17 i C-78/17 i Nejvyšší správní soud (Vrhovni upravni sud, Češka Republika) u predmetu C-391/16 odgovori na sljedeći način:

1. Članak 14. stavak 4. 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 treba tumačiti na način da se tom odredbom državama članicama omogućuje da opozovu, ponište ili odbiju obnoviti odluku kojom su dodijelile prava predviđena u poglavlju VII. te direktive izbjeglicama obuhvaćenima područjem primjene navedene odredbe a da takva odluka ne utječe na to da su te osobe izbjeglice, niti dovodi do nevaljanosti odluke kojom su te osobe priznate kao izbjeglice.
2. Članak 14. stavak 5. Direktive 2011/95 treba tumačiti na način da se tom odredbom državama članicama omogućuje da odbiju dodijeliti prava predviđena u poglavlju VII. te direktive izbjeglicama obuhvaćenima područjem primjene navedene odredbe a da takvo odbijanje ne utječe na to da su te osobe izbjeglice, ni na obvezu država članica da ispitaju njihov zahtjev za međunarodnu zaštitu u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite.
3. Članak 14. stavak 6. Direktive 2011/95 treba tumačiti na način da je država članica, kada iskoristi mogućnosti predviđene u članku 14. stavcima 4. i 5. te direktive, i dalje dužna dotičnim izbjeglicama, dok god se nalaze na njezinu državnom području, zajamčiti ne samo prava predviđena u člancima 3., 4., 16., 22., 31., 32. i 33. Konvencije o statusu izbjeglica, potpisane u Ženevi 28. srpnja 1951., nego i prava predviđena u člancima 13., 20., 25., 27. i 29. te konvencije, pod uvjetom da navedena država članica nije iznijela rezerve u pogledu tih odredbi u skladu s člankom 42. stavkom 1. navedene konvencije.
4. Pri ispitivanju članka 14. stavaka 4. do 6. Direktive 2011/95 nije utvrđen nikakav element koji bi utjecao na njegovu valjanost.

⁸² Vidjeti osobito presude ESLJP-a od 9. listopada 2003., Slivenko protiv Latvije (CE:ECHR:2003:1009JUD004832199, t. 96.), i u tom smislu od 18. listopada 2006., Ünür protiv Nizozemske (CE:ECHR:2006:1018JUD004641099, t. 59.).