



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

21. studenoga 2018.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2011/95/EU – Standardi za sadržaj međunarodne zaštite – Status izbjeglice – Članak 29. – Socijalna zaštita – Različito postupanje – Izbjeglice s pravom na privremeni boravak”

U predmetu C-713/17,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Zemaljski upravni sud u Gornjoj Austriji, Austrija), odlukom od 18. prosinca 2017., koju je Sud zaprimio 21. prosinca 2017., u postupku

Ahmad Shah Ayubi

protiv

Bezirkshauptmannschaft Linz-Land

SUD (treće vijeće),

u sastavu: M. Vilaras, predsjednik četvrtog vijeća, u svojstvu predsjednika trećeg vijeća, J. Malenovský, L. Bay Larsen (izvjestitelj), M. Safjan i D. Šváby, suci,

nezavisna odvjetnica: E. Sharpston,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za A. S. Ayubija, H. Blum, *Rechtsanwalt*,
- za austrijsku vladu, G. Hesse, u svojstvu agenta,
- za Europsku komisiju, M. Condou-Durande i M. Wasmeier, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnu odvjetnicu, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: njemački

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 29. Direktive 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (SL 2011., L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Ahmada Shaha Ayubija, državljanina treće zemlje, i Bezirkshauptmannschafta Linz-Land (upravno tijelo općine Linz-Land, Austrija) u pogledu odluke potonjeg kojom se A. S. Ayubiju i njegovoj obitelji odobrava pomoć za životne i stambene potrebe u obliku osnovnog davanja i privremenog dodatka.

Pravni okvir

Ženevska konvencija

- 3 Konvencija o statusu izbjeglica, potpisana u Ženevi 28. srpnja 1951. (Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 189., str. 137., br. 2545 (1954.)), stupila je na snagu 22. travnja 1954. Dopunjena je Protokolom o statusu izbjeglica, sklopljenim u New Yorku 31. siječnja 1967., koji je stupio na snagu 4. listopada 1967. (u daljnjem tekstu: Ženevska konvencija).
- 4 Članak 23. te konvencije, naslovljen „Javna pomoć”, glasi:

„Države ugovornice pružaju izbjeglicama koje zakonito borave na njihovom državnom području istu javnu pomoć i podršku koju pružaju i svojim državljanima.”

Pravo Unije

- 5 U skladu s člankom 2. točkom (a) Direktive 2011/95, „međunarodna zaštita” znači „status izbjeglice i status osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita”.
- 6 Člankom 24. stavkom 1. prvim podstavkom te direktive određuje se:

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

- 7 Članak 29. navedene direktive, naslovljen „Socijalna skrb”, određuje:

„1. Države članice osiguravaju da korisnici međunarodne zaštite primaju, u državi članici koja im je odobrila takvu zaštitu, potrebnu socijalnu pomoć koja se pruža i državljanima te države članice.

2. Odstupajući od općeg pravila navedenog u stavku 1., države članice mogu ograničiti socijalnu pomoć odobrenu korisnicima međunarodne zaštite na osnovne povlastice koje se u tom slučaju pružaju na istim razinama i pod istim uvjetima dostupnosti kao i državljanima.”

Austrijsko pravo

- 8 Članak 3. stavak 4. Asylgesetza 2005 (Zakon iz 2005. o pravu na azil) glasi:

„Strani državljanin kojemu je dodijeljen status korisnika prava na azil dobiva pravo na privremen boravak u svojstvu korisnika prava na azil. Pravo boravka vrijedi tri godine i produljuje se na neodređeno vrijeme ako nisu ispunjene pretpostavke za pokretanje postupka oduzimanja statusa korisnika prava na azil ili ako je postupak oduzimanja okončan. [...]”

- 9 Članak 4. Gesetza über die bedarfsorientierte Mindestsicherung in Oberösterreich (Zakon o osiguranju minimalnih životnih sredstava u Gornjoj Austriji) propisuje:

„(1) Osiguranje minimalnih životnih sredstava može se odobriti, pod uvjetom da ovaj zakon ne propisuje drukčije, samo osobama koje:

1. imaju uobičajeno boravište u Gornjoj Austriji [...] i
2. [...]
(b) korisnici prava na azil ili korisnici supsidijarne zaštite,

[...]

(3) Iznimno od stavka 1., osobe [...] iz stavka 1. točke 2. podtočke (b) koje nemaju pravo na stalni boravak u Austriji [...], a osobito korisnici prava na azil koji imaju pravo na privremeni boravak [...] i osobe koje imaju supsidijarnu zaštitu primaju, radi pokrivanja životnih i stambenih troškova, osnovno davanje i privremeni dodatak na temelju članka 13.”

- 10 Iznosi davanja koja se dodjeljuju osobama obuhvaćenima člankom 4. stavkom 3. tog zakona i osobama koje nisu obuhvaćene tom odredbom određeni su zasebnim odredbama.

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 11 Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Savezni ured za imigraciju i azil, Austrija) dodijelio je 30. rujna 2016. A. S. Ayubiju status izbjeglice. Taj mu je ured na temelju azila dodijelio boravišnu dozvolu za razdoblje od tri godine.
- 12 A. S. Ayubi podnio je 9. ožujka 2017. zahtjev za pomoć za životne i stambene potrebe za sebe i svoju obitelj.
- 13 Odlukom dostavljenom 10. travnja 2017. upravno tijelo općine Linz-Land odobrilo mu pomoć u obliku mjesečnih davanja u gotovini, koja su se sastojala od osnovnog davanja i privremenog dodatka. Sud koji je uputio zahtjev navodi da iz te odluke proizlazi da se A. S. Ayubi u svojstvu korisnika odobrenja privremenog boravka na temelju azila može pozivati, na temelju austrijskog zakonodavstva, samo na pravo na isplatu minimalnih davanja radi osiguravanja životnih potreba.
- 14 A. S. Ayubi je 3. lipnja 2017. podnio tužbu protiv te odluke, ističući, među ostalim, da je nepovoljno postupanje koje to zakonodavstvo predviđa za izbjeglice koje nemaju pravo na stalni boravak nespojivo s pravom Unije.
- 15 Sud koji je uputio zahtjev navodi da je nakon reforme relevantnog nacionalnog zakonodavstva u 2015. ta kategorija izbjeglica u pogledu socijalne pomoći izjednačena s korisnicima supsidijarne zaštite i da zbog toga primaju pomoći u znatno manjem iznosu od onog koji primaju austrijski državljani. S austrijskim državljanima izjednačene su jedino izbjeglice koje imaju pravo na stalni boravak.

- 16 Taj sud ocjenjuje da takvo zakonodavstvo dovodi do odgode dodjele izbjeglicama koje imaju pravo na privremeni boravak prava koja su precizno i bezuvjetno predviđena člankom 29. Direktive 2011/95, iako se te izbjeglice nalaze u situaciji usporedivoj s onom izbjeglica koje imaju pravo na stalni boravak.
- 17 U tim je okolnostima Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Zemaljski upravni sud u Gornjoj Austriji, Austrija) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Treba li članak 29. Direktive 2011/95, koji propisuje obvezu države članice da osobama kojima je priznata međunarodna zaštita (u državi članici koja je odobrila tu zaštitu) odobri potrebnu socijalnu pomoć, kako je primaju državljani države članice, tumačiti na način da on ispunjava kriterije za izravnu primjenjivost koje je Sud EU-a razvio u svojoj sudskoj praksi?
2. Treba li članak 29. Direktive 2011/95 tumačiti na način da mu se protivi nacionalna odredba koja samo osobama s pravom na azil sa stalnim boravkom odobrava socijalnu pomoć u obliku minimalne pomoći za životne potrebe u punom iznosu i stoga u istom opsegu kao i državljanima države članice, ali predviđa smanjenje socijalnih davanja na ime minimalne pomoći za životne potrebe za osobe s pravom na azil kojima je priznat samo vremenski ograničen boravak i njih stoga u pogledu iznosa socijalne pomoći izjednačava s osobama s pravom na supsidijarnu zaštitu?”

O prethodnim pitanjima

Drugo pitanje

- 18 Svojim drugim pitanjem, koje valja razmotriti na prvom mjestu, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 29. Direktive 2011/95 tumačiti na način da mu se protivi nacionalno zakonodavstvo poput onoga u glavnom postupku koje predviđa da se izbjeglicama s pravom na privremeni boravak u državi članici dodjeljuje socijalna pomoć u iznosu manjem od onog koji se dodjeljuje državljanima te države članice i izbjeglicama s pravom na stalni boravak u toj državi članici.
- 19 Članak 29. stavak 1. Direktive 2011/95 uspostavlja opće pravilo da korisnici međunarodne zaštite, među kojima su, u skladu s člankom 2. točkom (a) te direktive, izbjeglice, primaju, u državi članici koja im je odobrila takvu zaštitu, istu socijalnu pomoć koja se pruža državljanima te države članice (presuda od 1. ožujka 2016., Alo i Osso, C-443/14 i C-444/14, EU:C:2016:127, t. 48.).
- 20 Iako članak 29. stavak 2. te direktive dopušta državama članicama odstupanje od tog općeg pravila, ograničavanjem socijalne pomoći odobrene korisnicima supsidijarne zaštite na osnovne povlastice, iz teksta te odredbe proizlazi da je to odstupanje primjenjivo jedino na korisnike takve zaštite, a ne na izbjeglice.
- 21 U tom smislu valja istaknuti da okolnost da članak 29. stavak 1. te direktive predviđa dodjelu korisnicima međunarodne zaštite „potrebne” socijalne pomoći ne znači da je zakonodavac Unije namjeravao državama članicama dopustiti dodjelu izbjeglicama socijalnih davanja u iznosu koji ocijene dovoljnim za zadovoljavanje potreba, ali koji je manji od iznosa socijalnih davanja za svoje državljane.
- 22 Naime, iz same strukture članka 29. Direktive 2011/95 proizlazi da pojam „potrebna” iz stavka 1. tog članka treba razumjeti na način da on jednostavno naglašava razliku između davanja koja su obuhvaćena načelom koje se u njemu spominje, s jedne strane, i „osnovnih” davanja, na koja socijalna pomoć može biti ograničena na temelju stavka 2. tog članka, s druge strane.

- 23 Taj je kontrast potvrđen činjenicom da bi potonji stavak bio lišen svakog korisnog učinka kad bi se članak 29. stavak 1. te direktive tumačio na način da državama članicama općenito dopušta, kako bi ih ograničile samo na strogo potrebna, utvrđivanje davanja korisnicima međunarodne zaštite na razini manjoj od davanja za državljane tih država članica.
- 24 S druge strane, dati državama članicama takvu mogućnost u pogledu davanja izbjeglicama bilo bi nespojivo s načelom nacionalnog tretmana u području socijalne pomoći i potpore potonjima, koje je propisano člankom 23. Ženevske konvencije, s obzirom na koji se članak 29. Direktive 2011/95 treba tumačiti (vidjeti u tom smislu presudu od 1. ožujka 2016., Alo i Osso, C-443/14 i C-444/14, EU:C:2016:127, t. 51.).
- 25 Iz toga slijedi da razina socijalnih davanja koju odobri država članica koja je dodijelila status izbjeglice, bez obzira na to je li to na određeno ili neodređeno razdoblje, mora biti ista kao ona koja se daje državljanima te države članice (vidjeti prema analogiji presudu od 1. ožujka 2016., Alo i Osso, C-443/14 i C-444/14, EU:C:2016:127, t. 48. i 50.).
- 26 Načelo nacionalnog tretmana koje tako uživaju izbjeglice ne može se dovesti u pitanje člankom 24. Direktive 2011/95, koji državama članicama dopušta da izbjeglicama izdaju boravišnu dozvolu prema potrebi ograničenu na tri godine.
- 27 Naime, budući da su prava dodijeljena poglavljem VII. te direktive, u kojem se nalazi njezin članak 29., posljedica dodjele statusa izbjeglice, a ne izdavanja boravišne dozvole, ona se mogu ograničiti samo uz poštovanje uvjeta utvrđenih tim poglavljem, tako da države članice nemaju pravo dodati ograničenja koja u njemu nisu navedena (vidjeti u tom smislu presudu od 24. lipnja 2015., H. T., C-373/13, EU:C:2015:413, t. 97.).
- 28 Nadalje, kako članak 29. Direktive 2011/95 tako i članak 23. Ženevske konvencije obuhvaćaju sve izbjeglice i njihova prava ne čine ovisnima o trajanju njihove prisutnosti u dotičnoj državi članici ili o trajanju njihove boravišne dozvole.
- 29 Iz prethodno navedenog slijedi da se izbjeglicama koje imaju boravišnu dozvolu ograničenu na tri godine mora osigurati ista razina socijalnih davanja poput one koja je osigurana državljanima države članice koja im je dodijelila status izbjeglice.
- 30 Taj se zaključak ne može dovesti u pitanje argumentom da je zakonodavstvo poput onoga u glavnom postupku spojivo s člankom 29. stavkom 1. Direktive 2011/95 jer su izbjeglice koje već više godina borave u državi članici u objektivno drukčijoj situaciji od one izbjeglica koje su nedavno ušle na područje te države članice jer potonje imaju potrebu za većom konkretnom pomoći.
- 31 Kao prvo, budući da ta odredba nalaže jednako postupanje s izbjeglicama i državljanima države članice koja im je dodijelila zaštitu, jedino objektivne razlike u situacijama tih dviju kategorija osoba eventualno mogu biti relevantne za njezinu primjenu, uz isključenje razlika u situaciji dvaju različitih skupina izbjeglica (vidjeti u tom smislu presudu od 1. ožujka 2016., Alo i Osso, C-443/14 i C-444/14, EU:C:2016:127, t. 54. i 59.).
- 32 Kao drugo, pod pretpostavkom da posebnost situacije izbjeglica koje su nedavno ušle na područje države članice može omogućiti zaključak da su one općenito u situaciji veće nužde od državljana te države članice, mjera koja se sastoji od nepovoljnijeg postupanja s izbjeglicama ograničavanjem razine davanja koja im se dodjeljuju ne može se smatrati prikladnom za uzimanje u obzir takve razlike u situaciji jer takva mjera ne može otkloniti tu nuždu.
- 33 Kao treće, pod uvjetom da taj argument treba razumjeti na način da bi zbog teškoća izbjeglica koje su nedavno ušle u Austriju u pristupu slobodnom stambenom tržištu bilo prikladnije tim izbjeglicama u vrlo kratkom roku staviti na raspolaganje mjesta u prihvatnim centrima, umjesto da im se dodjeljuje

financijska pomoć, valja navesti da u svakom slučaju ni iz opisa primjenjivog nacionalnog zakonodavstva iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje ni iz elemenata koje je iznijela austrijska vlada ne proizlazi da se dotično smanjenje iznosa socijalne pomoći tim izbjeglicama kompenzira dodjelom drugih oblika socijalnih davanja.

- 34 Nadalje, iako austrijska vlada također ističe znatni teret zbog isplate socijalnih davanja izbjeglicama, valja podsjetiti na to da dodjela socijalnih davanja određenoj osobi podrazumijeva teret za instituciju nadležnu za ta davanja bez obzira na to je li ta osoba izbjeglica ili državljanin dotične države članice. Stoga se u tom smislu ne mogu utvrditi razlike u situacijama tih dviju kategorija osoba (vidjeti u tom smislu presudu od 1. ožujka 2016., Alo i Osso, C-443/14 i C-444/14, EU:C:2016:127, t. 55.).
- 35 Posljedično, na drugo pitanje valja odgovoriti tako da članak 29. Direktive 2011/95 treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalno zakonodavstvo poput onoga u glavnom postupku koje predviđa da se izbjeglicama s pravom na privremeni boravak u državi članici dodjeljuje socijalna pomoć u iznosu manjem od onog koji se dodjeljuje državljanima te države članice i izbjeglicama s pravom na stalni boravak u toj državi članici.

Prvo pitanje

- 36 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita može li se izbjeglica pred nacionalnim sudovima pozivati na nespojivost zakonodavstva poput onoga u glavnom postupku s člankom 29. stavkom 1. Direktive 2011/95 kako bi se uklonilo ograničenje njezinih prava koje sadržava to zakonodavstvo.
- 37 Iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da se u svim slučajevima u kojima su odredbe neke direktive, s obzirom na njihov sadržaj, bezuvjetne i dovoljno precizne, pojedinci mogu na njih pozivati pred nacionalnim sudovima protiv države, bilo da je ona propustila pravodobno prenijeti direktivu u nacionalno pravo ili ju je pogrešno prenijela (presuda od 24. siječnja 2012., Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, t. 33. i navedena sudska praksa).
- 38 Iako je točno da članak 29. stavak 1. Direktive 2011/95 državama članicama daje određenu marginu prosudbe, osobito u pogledu određivanja razine socijalne pomoći koju smatraju potrebnom, ta odredba državama članicama nedvosmislenim izričajem ipak nalaže obvezu preciznog i bezuvjetnog rezultata, koji se sastoji od osiguravanja svim izbjeglicama kojima daje zaštitu iste socijalne pomoći poput one za svoje državljane.
- 39 Usto valja podsjetiti na to da je Sud već utvrdio da odredbe usporedive s člankom 29. stavkom 1. Direktive 2011/95, koje nalažu nacionalni tretman ili zabranjuju određene diskriminacije, imaju izravan učinak (vidjeti u tom smislu presude od 4. svibnja 1999., Sürül, C-262/96, EU:C:1999:228, t. 63. i 74.; od 22. prosinca 2010., Gavieiro Gavieiro i Iglesias Torres, C-444/09 i C-456/09, EU:C:2010:819, t. 78. i od 6. ožujka 2014., Napoli, C-595/12, EU:C:2014:128, t. 48. i 50.).
- 40 U tom kontekstu iz sudske prakse Suda proizlazi da, kada se ne može provesti tumačenje i primjena nacionalnog propisa sukladno zahtjevima prava Unije, nacionalni sudovi i upravna tijela imaju obvezu u cijelosti primijeniti pravo Unije i zaštititi prava koja ono dodjeljuje pojedincima, prema potrebi ne primjenjujući svaku protivnu odredbu nacionalnog prava (presuda od 7. rujna 2017., H., C-174/16, EU:C:2017:637, t. 70. i navedena sudska praksa).
- 41 Iz prethodno navedenog proizlazi da na prvo pitanje valja odgovoriti tako da se izbjeglica može pred nacionalnim sudovima pozivati na nespojivost zakonodavstva poput onoga u glavnom postupku s člankom 29. stavkom 1. Direktive 2011/95 kako bi se uklonilo ograničenje njezinih prava koje sadržava to zakonodavstvo.

Troškovi

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

Slijedom navedenog, Sud (treće vijeće) odlučuje:

1. **Članak 29. 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 mu se protivi nacionalno zakonodavstvo poput onoga u glavnom postupku koje predviđa da se izbjeglicama s pravom na privremeni boravak u državi članici dodjeljuje socijalna pomoć u iznosu manjem od onog koji se dodjeljuje državljanima te države članice i izbjeglicama s pravom na stalni boravak u toj državi članici.**
2. **Izbjeglica se može pred nacionalnim sudovima pozivati na nespojivost zakonodavstva poput onoga u glavnom postupku s člankom 29. stavkom 1. Direktive 2011/95 kako bi se uklonilo ograničenje njezinih prava koje sadržava to zakonodavstvo.**

Potpisi