



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MELCHIORJA WATHELETA,
predstavljeni 21. junija 2018¹

Združene zadeve C-391/16, C-77/17 in C-78/17

M,

ob udeležbi

Ministerstvo vnitra

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,
ki ga je vložilo Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče, Češka republika))

in

X (C-77/17),

X (C-78/17)

proti

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,
ki ga je vložilo Conseil du contentieux des étrangers (Belgija))

„Predhodno odločanje – Območje svobode, varnosti in pravice – Azilna politika – Direktiva 2011/95/EU – Zavrnitev priznanja ali preklic statusa begunca – Obsodba za izredno hudo kaznivo dejanje – Člen 14, od (4) do (6) – Razlaga in veljavnost – Člen 18 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Člen 78(1) PDEU – Konvencija o statusu beguncev, podpisana 28. julija 1951 v Ženevi“

I. Uvod

1. Predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki ju je Conseil du contentieux des étrangers (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci, Belgija) vložilo v zadevah C-77/17 in C-78/17, se nanašata na razlago člena 14(4) in (5) Direktive 2011/95/EU² ter na njegovo veljavnost glede na člen 18 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) in člen 78(1) PDEU.

2. V zadevi C-391/16 Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče, Češka republika) Sodišče sprašuje o veljavnosti člena 14(4) in (6) Direktive 2011/95 glede na navedeni določbi in člen 6(3) PEU.

3. Ti predlogi so bili vloženi v okviru sporov v zvezi z veljavnostjo odločb, s katerimi so nacionalni organi, pristojni za odločanje o azilu, zavrnilo priznanje statusa begunca in statusa subsidiarne zaščite za X (zadeva C-77/17) na podlagi belgijske zakonodaje, s katero je bil prenesen člen 14(5) Direktive 2011/95, ter odvzeli status begunca, predhodno priznan X (zadeva C-78/17) in M (zadeva C-391/16), na podlagi določb (belgijskega oziroma češkega) nacionalnega prava, s katerimi je bil prenesen odstavek 4 navedenega člena.

¹ Jezik izvirnika: francoščina.

² Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite (UL 2011, L 337, str. 9).

4. Odstavka 4 in 5 člena 14 Direktive 2011/95 državi članici v bistvu omogočata, da prekliče status, priznan beguncu, in zavrne priznanje statusa begunca, če zadevni begunec pomeni nevarnost za varnost ali skupnost te države članice. V odstavku 6 navedenega člena so podrobno določene minimalne pravice, ki jih je treba temu beguncu kljub temu zagotoviti, dokler ostane v navedeni državi članici.

5. Predložitveni sodišči želita z vprašanji za predhodno odločanje v bistvu izvedeti, ali se s temi določbami krši Ženevska konvencija o statusu beguncev³ in so zato neveljavne glede na člen 18 Listine in člen 78(1) PDEU, v skladu s katerima mora skupna azilna politika spoštovati to konvencijo.

II. Pravni okvir

A. Mednarodno pravo

6. Člen 1(A)(2) Ženevske konvencije določa, da se izraz „begunec“ uporablja za vsako osebo, ki se „zaradi utemeljenega strahu pred preganjanjem, osnovanem na rasi, veri, narodni pripadnosti, pripadnosti določeni družbeni skupini ali določenem političnem prepričanju, nahaja izven države, katere državljan je, in ne more, ali zaradi takšnega strahu noče uživati varstva te države, ali osebo, ki nima državljanstva, in se nahaja izven države, kjer je imela običajno prebivališče, pa se [...] ne more ali noče zaradi omenjenega strahu vrniti v to državo“.⁴

7. Člen 1(C) navedene konvencije določa:

„Ta konvencija se preneha uporabljati za vsako osebo, na katero se nanašajo določbe dela A v naslednjih primerih:

1. če prostovoljno ponovno uživa varstvo države, katere državljanstvo ima; ali
2. če je, glede na to, da je državljanstvo izgubila, to ponovno prostovoljno pridobila; ali
3. če je pridobila novo državljanstvo in uživa varstvo države, katere državljanstvo je pridobila; ali
4. če se je prostovoljno ponovno nastanila v državi, ki jo je zapustila ali izven katere je živela v strahu pred preganjanjem; ali
5. če ne more še naprej odrekati uživanje varstva države, katere državljan je, ker so prenehale obstajati okoliščine, na podlagi katerih [ji] je bil priznan status begunca; [...]
6. če gre za osebo brez državljanstva, ki se lahko vrne v državo njenega običajnega prebivališča, ker so prenehale obstajati okoliščine, na podlagi katerih [ji] je bil priznan status begunca;

[...]“

3 Konvencija o statusu beguncev, podpisana 28. julija 1951 v Ženevi (*Recueil des traités des Nations unies*, zvezek 189, str. 137, št. 2545 (1954)), ki je začela veljati 22. aprila 1954 in je bila dopolnjena s Protokolom o statusu beguncev, sklenjenim 31. januarja 1967 v New Yorku, ki je začel veljati 4. oktobra 1967.

4 Člen 1(A)(2) Ženevske konvencije podrobno določa, da mora biti tak strah posledica dogodkov, ki so se zgodili pred 1. januarjem 1951. Vendar v skladu s členom 1 Newyorškega protokola države pogodbenice določbe navedene konvencije uporabljajo brez upoštevanja tega roka.

8. Člen 1(F) navedene konvencije določa:

„Določbe te konvencije se ne uporabljajo za katerokoli osebo, pri kateri obstajajo resni razlogi za sum:

- (a) da je storila kaznivo dejanje proti miru, vojni zločin ali zločin proti človečnosti, kot jih določajo mednarodni instrumenti, ki sankcionirajo ta kazniva dejanja;
- (b) da je storila hudo nepolitično kaznivo dejanje izven države pribežališča, preden je bila sprejeta vanjo kot begunec;
- (c) da je kriva dejanj, ki so v nasprotju s cilji in načeli Združenih narodov.“

9. Člen 33 iste konvencije določa:

„1. Nobena država pogodbenica na nikakršen način begunca ne bo izgnala ali prisilno vrnila na meje ozemlja, kjer bi bila njegovo življenje ali svoboda ogrožena zaradi njegove rase, vere, državljanstva, pripadnosti neki določeni družbeni skupini ali določenega političnega prepričanja.

2. Na pravico iz te določbe pa se ne more sklicevati begunec, ki zaradi resnih razlogov velja za nevarnega za varnost države, v kateri je, ali ki, glede na to da je bil pravnomočno obsojen za posebno težko kaznivo dejanje, predstavlja nevarnost za skupnost te države.“

10. V skladu s členom 42(1) Ženevske konvencije „[o]b podpisovanju, ratifikaciji ali pristopu lahko vsaka država da pridržke na člene Konvencije, razen na člene 1, 3, 4, 16(1), 33 in od 36 do vključno 46“.

B. Pravo Unije

11. Člen 2 Direktive 2011/95 določa:

„V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[...]

- (d) ‚begunec‘ pomeni državljan tretje države, ki se zaradi utemeljenega strahu pred preganjanjem zaradi rasne, verske, nacionalne pripadnosti, političnega prepričanja ali pripadnosti določeni družbeni skupini nahaja izven države, katere državljan je, in ne more ali zaradi tega strahu noče izkoristiti zaščite te države, ali osebo brez državljanstva, ki se nahaja izven države prejšnjega običajnega prebivališča zaradi enakih razlogov, kot so navedeni zgoraj, in se ne more ali zaradi tega strahu noče vrniti vanjo, in za katera se ne uporablja člen 12;
- (e) ‚status begunca‘ pomeni priznanje državljan tretje države ali osebe brez državljanstva kot begunca s strani države članice;

[...]“

12. Člen 11 te direktive, naslovljen „Prenehanje“, v odstavku 1 določa:

„Državljan tretje države ali oseba brez državljanstva preneha biti begunec, če:

- (a) prostovoljno sprejme zaščito države, katere državljan je, ali
- (b) državljanstvo po njegovi izgubi prostovoljno ponovno pridobi ali

- (c) je pridobil(-a) novo državljanstvo in uživa zaščito države, ki mu/ji ga je podelila, ali
- (d) se je prostovoljno vrnil(-a) v državo, ki jo je zapustil(-a) in v katero se ni vračal(-a) zaradi strahu pred preganjanjem, ali
- (e) zaradi prenehanja okoliščin, zaradi katerih je bil priznan kot begunec, več ne more zavračati zaščite države, katere državljan je, ali
- (f) se kot oseba brez državljanstva zaradi prenehanja okoliščin, zaradi katerih je bila priznana kot begunec, lahko vrne v državo prejšnjega običajnega prebivališča.“

13. Člen 12 navedene direktive, naslovljen „Izključitev“, v odstavku 2 določa:

„Državljan tretje države ali oseba brez državljanstva ne more biti begunec, če obstajajo tehtni razlogi za domnevo, da:

- (a) je storil(-a) kaznivo dejanje proti miru, vojni zločin ali zločin proti človeštvu, kot opredeljeno v mednarodnih instrumentih, ki določajo takšna kazniva dejanja;
- (b) je storil(-a) hudo nepolitično kaznivo dejanje izven države sprejemnice, preden ga/jo je ta sprejela kot begunca (tj. preden mu/ji je izdala dovoljenje za prebivanje, ki je temeljilo na priznanju statusa begunca); [...]
- (c) je kriv(-a) dejanj, ki nasprotujejo namenom in načelom Združenih narodov, določenim v Preambuli ter členih 1 in 2 Ustanovne listine Združenih narodov.“

14. V skladu s členom 13 iste direktive „[d]ržave članice priznajo status begunca državljanu tretje države ali osebi brez državljanstva, ki izpolnjuje pogoje za begunca v skladu s poglavjema II in III“.

15. Člen 14 Direktive 2011/95 določa:

„1. Pri prošnjah za mednarodno zaščito, ki so vložene po začetku veljavnosti Direktive 2004/83/ES^[5], države članice prekličejo, odvzamejo ali zavrnejo podaljšanje statusa begunca državljanu tretje države ali osebe brez državljanstva, ki ga je priznal vladni, upravni, sodni ali parasodni organ, če je ta oseba prenehala biti begunec skladno s členom 11.

[...]

3. Države članice prekličejo, odpravijo ali zavrnejo podaljšanje statusa begunca državljanu tretje države ali osebi brez državljanstva, če po priznanju statusa begunca ugotovijo naslednje:

- (a) da ne bi smel(-a) biti oziroma ne more biti begunec skladno s členom 12;
- (b) da je bilo njegovo(-no) napačno prikazovanje ali izpuščanje dejstev, vključno z uporabo lažnih dokumentov, odločilnega pomena za priznanje statusa begunca.

5 Direktiva Sveta z dne 29. aprila 2004 o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca ali osebe, ki iz drugih razlogov potrebuje mednarodno zaščito, in o vsebini te zaščite (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 7, str. 96).

4. Države članice lahko prekličejo, odvzamejo ali zavrnejo podaljšanje statusa, ki ga je beguncu priznal vladni, upravni, sodni ali parasodni organ, kadar:

- (a) obstajajo utemeljeni razlogi, da se ga obravnava kot nevarnega za varnost države članice, v kateri se nahaja;
- (b) po pravnomočni obsodbi za izredno hudo kaznivo dejanje predstavlja nevarnost za skupnost te države članice.

5. V situacijah iz odstavka 4 se lahko države članice odločijo, da beguncu ne priznajo statusa, če takšna odločitev še ni bila sprejeta.

6. Osebe, za katere se uporabljata odstavka 4 ali 5, uživajo pravice iz členov 3, 4, 16, 22, 31, 32 in 33 Ženevske konvencije ter [ali] njim podobne pravice, v kolikor se te osebe nahajajo v zadevni državi članici.“

16. Člen 20(1) te direktive, ki je del poglavja VII z naslovom „Vsebina mednarodne zaščite“, določa, da „[t]o poglavje ne posega v pravice, določene v Ženevski konvenciji“.

17. Člen 21 navedene direktive določa:

„1. Države članice spoštujejo načelo nevračanja skladno s svojimi mednarodnimi obveznostmi.

2. Kadar jim tega ne prepovedujejo mednarodne obveznosti iz odstavka 1, lahko države članice begunca vrnejo ne glede na to, ali so mu tak status formalno priznale ali ne, če:

- (a) obstajajo utemeljeni razlogi, da se ga obravnava kot nevarnega za varnost države članice, v kateri se nahaja, ali
- (b) po pravnomočni obsodbi za izredno hudo kaznivo dejanje predstavlja nevarnost za skupnost te države članice.

3. Države članice lahko prekličejo, odvzamejo ali zavrnejo podaljšanje ali izdajo dovoljenja za prebivanje beguncu, za katerega se uporablja odstavek 2.“

C. Nacionalni pravi

1. Belgijsko pravo

18. Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (zakon z dne 15. decembra 1980 o vstopu na ozemlje, prebivanju, nastanitvi in vrnitvi tujcev, v nadaljevanju: belgijski zakon o tujcih)⁶ v različici, ki se uporablja za dejansko stanje v postopku v glavni stvari v zadevah C-77/17 in C-78/17, v členu 48/3(1) določa, da se „[s]tatus begunca [...] prizna tujcu, ki izpolnjuje pogoje iz člena 1 [Ženevske konvencije]“.

19. V členu 48/4(1) tega zakona so navedeni pogoji, pod katerimi se prizna status subsidiarne zaščite.

⁶ *Moniteur belge* z dne 31. decembra 1980, str. 14584.

20. V skladu s členom 52/4, drugi odstavek, navedenega zakona lahko „[g]eneralni komisar za begunce in osebe brez državljanstva [v nadaljevanju: CGRA] zavrne priznanje statusa begunca, če tujec predstavlja nevarnost za skupnost, ker je bil pravnomočno obsojen zaradi posebno hudega kaznivega dejanja, ali če obstajajo utemeljeni razlogi, da je obravnavan kot nevaren za nacionalno varnost. V tem primeru [CGRA] izda mnenje o združljivosti ukrepa za vrnitev s členoma 48/3 in 48/4“.

21. Člen 55/3/1 istega zakona določa:

„1. [CGRA] lahko odvzame status begunca, če tujec predstavlja nevarnost za skupnost, ker je bil pravnomočno obsojen zaradi posebno hudega kaznivega dejanja, ali če obstajajo utemeljeni razlogi, da je obravnavan kot nevaren za nacionalno varnost.

[...]

3. Kadar [CGRA] odvzame status begunca v skladu z odstavkom 1 [...], v okviru odločbe poda mnenje o združljivosti ukrepa za vrnitev s členoma 48/3 in 48/4.“

22. Razlogi iz člena 55/3/1(1) belgijskega zakona o tujcih v skladu s členom 55/4(2) tega zakona pomenijo tudi izključitev iz statusa subsidiarne zaščite.

2. Češko pravo

23. V členu 2(6) zakon č. 325/1999 Sb., o azilu (zakon št. 325/1999 o azilu, v nadaljevanju: češki zakon o azilu) v različici, ki je veljala v času nastanka upoštevnega dejanskega stanja v zadevi C-391/16, je begunec v smislu tega zakona (*azylant*) opredeljen kot „tujec, ki mu je bila na podlagi tega zakona priznana pravica do azila, in sicer v obdobju veljavnosti odločbe o priznanju pravice do azila“.

24. V skladu s členom 12(b) tega zakona se tujcu prizna pravica do azila, če se ugotovi, da se upravičeno boji preganjanja na podlagi enega od razlogov iz člena 1(A)(2) Ženevske konvencije.

25. V skladu s členom 17(1)(i) navedenega zakona se pravica do azila prekliče, „če obstajajo utemeljeni razlogi za to, da se šteje, da je begunec nevaren za varnost države“. Člen 17(1)(j) istega zakona določa, da se pravica do azila prekliče, „če je bil begunec pravnomočno obsojen za izredno hudo kaznivo dejanje in pomeni nevarnost za varnost države“. Iz istih razlogov v skladu s členom 15a češkega zakona o azilu ni mogoče priznati subsidiarne zaščite.

26. Po navedbah Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče) je *azylant* upravičen do kvalitativno večjih prednosti kot „zgolj“ begunec, ki izpolnjuje pogoje iz člena 1(A) Ženevske konvencije. Begunec, ki se mu ta status prekliče, preneha biti *azylant* in zato ne uživa več teh prednosti.

III. Spora o glavni stvari, vprašanja za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

A. Zadeva C-77/17

27. X se je izrekel za državljana Slonokoščene obale in pripadnika ljudstva Betejcev. V Belgijo je prišel julija 2003, ko je bil star 12 let. X je takrat spremljal svojega očeta, ki je bil tedaj blizu nekdanjemu predsedniku Laurentu Gbagboju in diplomat na veleposlaništvu Slonokoščene obale v Bruslju.

28. Leta 2010 je Tribunal de première instance de Bruxelles (sodišče prve stopnje v Bruslju, Belgija) X obsodilo na 30-mesečno zaporno kazen zaradi povzročitve telesne poškodbe, neupravičene posesti hladnega orožja in posesti prepovedanega orožja. Leta 2011 ga je Cour d'appel de Bruxelles (pritožbeno sodišče v Bruslju, Belgija) obsodilo na štiriletno zaporno kazen zaradi posilstva mladoletne osebe, starejše od 14 let in mlajše od 16 let.

29. Leta 2013 je X vložil prvo prošnjo za azil, ki jo je pozneje umaknil. Leta 2015 je vložil drugo prošnjo za azil, v utemeljitev katere je navedel, da se boji preganjanja, povezanega z dejstvom, da so bili njegov oče in člani njegove družine tesno povezani z nekdanjim režimom v Slonokoščeni obali in nekdanjim predsednikom Laurentom Gbagbojem.

30. CGRA mu je z odločbo z dne 19. avgusta 2016 zavrnil priznanje statusa begunca na podlagi člena 52/4, drugi odstavek, belgijskega zakona o tujcih. Menil je, da X glede na posebno težo kaznivih dejanj, ki jih je storil, in njihovo ponovitev predstavlja nevarnost za skupnost v smislu navedene določbe. Iz istih razlogov je X izključil iz statusa subsidiarne zaščite na podlagi člena 55/4(2) navedenega zakona. Poleg tega je CGRA izdal mnenje na podlagi člena 52/4 navedenega zakona, v skladu s katerim X zaradi njegovega strahu pred preganjanjem ni bilo mogoče vrniti v Slonokoščeno obalo, ker bi bil tak ukrep nezdržljiv s členoma 48/3 in 48/4 istega zakona.

31. X je zoper navedeno odločbo vložil pritožbo pri predložitvenem sodišču. To sodišče navaja, da je s členom 52/4, drugi odstavek, belgijskega zakona o tujcih v belgijsko pravo prenesen člen 14(5) Direktive 2011/95. Sprašuje se o veljavnosti teh določb glede na člen 18 Listine in člen 78(1) PDEU.

32. Navedeno sodišče poudarja predvsem, da je v členu 14(5) Direktive 2011/95 kot razlog za zavrnitev priznanja statusa begunca predvidena nevarnost za varnost ali skupnost države članice. Vendar ta razlog ni predviden niti med razlogi za izključitev, ki so taksativno naštetih v členu 1(F) Ženevske konvencije, niti z nobeno drugo določbo te konvencije. Člen 14(5) navedene direktive naj bi kot razloge za zavrnitev določal položaje, na katere se nanašata člena 32 in 33 navedene konvencije, čeprav s tema členoma ni urejena določitev statusa begunca, temveč izgon beguncev. Tako naj bi se postavljalo vprašanje, ali se s členom 14(5) Direktive 2011/95 v nasprotju z Ženevsko konvencijo ne ustvarja nova oblika izključitve iz statusa begunca, ki ni predvidena z navedeno konvencijo.

33. Predložitveno sodišče opozarja, da je Visoki komisariat Združenih narodov za begunce (v nadaljevanju: UNHCR) izdal mnenje, v katerem je bil še posebej kritičen do člena 14, od (4) do (6), Direktive 2004/83⁷ (ki je bila nadomeščena z Direktivo 2011/95). V upoštevnem odlomku tega mnenja je navedeno:⁸

„Člen [14(4)] Direktive [2004/83] pomeni tveganje bistvenih sprememb klavzul o izključitvi, ki jih vsebuje [Ženevska konvencija], ker se določba člena [33(2)] [te konvencije] (izjeme od načela nevračanja) dodaja kot podlaga za izključitev iz statusa begunca. Na podlagi [navedene konvencije] imajo klavzule o izključitvi in izjema od načela nevračanja različne cilje. Logika člena 1(F), v katerem so taksativno naštetih razlogi za izključitev, ki temeljijo na ravnanju prosilca, je dvojna. Prvič, nekatera dejanja so tako huda, da zaradi njih storilci niso vredni mednarodne zaščite. Drugič, azilni pravni okvir ne sme biti ovira za sodni pregon storilcev hudih kaznivih dejanj. Nasprotno pa člen 33(2) zadeva obravnavo beguncev in določa okoliščine, v katerih bi bili ti vseeno lahko vrnjeni. Namenjen je zagotavljanju varnosti države pribežališča ali skupnosti v tej državi. Ta določba temelji na presoji vprašanja, ali zadevni begunec predstavlja nevarnost za nacionalno varnost države oziroma ali – ker je bil pravnomočno obsojen zaradi posebno hudega kaznivega dejanja – predstavlja nevarnost za

⁷ Vsebina odstavkov od 4 do 6 člena 14 Direktive 2004/83 je popolnoma enaka vsebini ustreznih določb Direktive 2011/95.

⁸ UNHCR, Komentarji z opombami UNHCR o [Direktivi 2004/83], 28. januar 2005, na voljo na spletnem naslovu <http://www.refworld.org/docid/44ca0d504.html>, str. 31 in 32.

skupnost. Vendar člen 33(2) ni bil zasnovan kot razlog za odvzem statusa begunca [...]. Enačenje izjem od načela nevračanja, ki so dovoljene na podlagi člena 33(2), s klavzulami o izključitvi, vsebovanimi v členu 1(F), bi bilo torej nezdržljivo [z Ženevsko konvencijo]. Poleg tega bi lahko vodilo do napačne razlage teh dveh določb [te konvencije].

Navedbo ‚status, priznan beguncu‘ je torej treba razumeti, kot da se nanaša na azil (‚status‘), ki ga prizna država, in ne na status begunca v smislu člena 1(A)(2) [Ženevske konvencije] [...]. Posledično so države kljub temu dolžne priznavati pravice iz [te konvencije], v zvezi s katerimi se ne zahteva zakonito prebivanje in v zvezi s katerimi niso predvidene izjeme, dokler begunec ostane na območju pristojnosti zadevne države.“

34. V teh okoliščinah je Conseil du contentieux des étrangers (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali je treba člen 14(5) Direktive [2011/95] razlagati tako, da določa novo klavzulo o izključitvi statusa begunca, določenega v členu 13 te direktive in torej v členu 1(A) Ženevske konvencije?
2. Če je odgovor na [prvo vprašanje] pritrdilen, ali je tako razlagani člen 14(5) združljiv s členom 18 [Listine] in členom 78(1) [PDEU], ki določata med drugim skladnost [sekundarnega prava Unije] z Ženevsko konvencijo, katere klavzula o izključitvi, določena v členu 1(F), je zasnovana taksativno in jo je treba razlagati ozko?
3. Če je odgovor na [prvo vprašanje] nikalen, ali je treba člen 14(5) Direktive [2011/95] razlagati tako, da se z njim uvaja razlog za zavrnitev priznanja statusa begunca, ki ni določen v Ženevski konvenciji, katere spoštovanje se zahteva s členom 18 [Listine] in členom 78(1) [PDEU]?
4. Če je odgovor na [tretje vprašanje] pritrdilen, ali je člen 14(5) [Direktive 2011/95] združljiv s členom 18 [Listine] in členom 78(1) [PDEU], ki določata med drugim skladnost [sekundarnega prava Unije] z Ženevsko konvencijo, glede na to, da se s tem členom uvaja razlog za zavrnitev priznanja statusa begunca brez vsakršne preučitve strahu pred preganjanjem, kot se zahteva s členom 1(A) Ženevske konvencije?
5. Če je odgovor na [prvo in tretje vprašanje] nikalen, kako se člen 14(5) [Direktive 2011/95] razlaga skladno s členom 18 Listine in členom 78(1) [PDEU], ki določata med drugim skladnost [sekundarnega prava Unije] z Ženevsko konvencijo?“

B. Zadeva C-78/17

35. X je v skladu s svojimi izjavami državlján Demokratične republike Kongo, rojen med letoma 1986 in 1990. Leta 1997 so ga odvzeli materi in ga odvedli v vojaško taborišče Kokolo (Kongo), nato pa se je uril v Gomi (Kongo), kjer so ga drogirali, trpinčili in pošiljali sodelovat v vojaške operacije. Leta 2000 se je X pridružil svojemu očetu v Belgiji, kjer je leta 2006 vložil prošnjo za azil. CGRA mu je z odločbo z dne 21. februarja 2007 priznal status begunca.

36. Leta 2010 je Cour d'assises de Bruxelles (kazensko porotno sodišče v Bruslju, Belgija) X obsodilo na 25-letno zaporno kazen zaradi ropov, med katerimi je bila ena oseba naklepno umorjena. Preden je bil X priznan status begunca, je v Belgiji storil tudi več kaznivih dejanj tatvine in napada.

37. CGRA mu je z odločbo z dne 4. maja 2016 odvzel status begunca na podlagi člena 55/3/1 belgijskega zakona o tujcih. Menil je, da X glede na posebno težo kaznivih dejanj, ki jih je ugotovilo Cour d'assises de Bruxelles (kazensko porotno sodišče v Bruslju), in svojo prestopniško pot predstavlja nevarnost za skupnost v smislu navedene določbe, s katero je prenesen člen 14(4) Direktive 2011/95. Poleg tega je CGRA izdal mnenje, v skladu s katerim naj bi bila odstranitev X združljiva s členoma 48/3 in 48/4 navedenega zakona, ker naj njegov strah pred preganjanjem zaradi dezertiranja iz kongovske vojske, ki ga je navedel leta 2007, ne bi bil več aktualen.

38. X je zoper navedeno odločbo vložil pritožbo pri predložitvenem sodišču. Iz istih razlogov, kot so bili navedeni v zadevi C-77/17, se to sodišče sprašuje o veljavnosti člena 14(4) Direktive 2011/95 glede na člen 18 Listine in člen 78(1) PDEU.

39. V teh okoliščinah je Conseil du contentieux des étrangers (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali je treba člen 14(4) Direktive 2011/95 razlagati tako, da določa novo klavzulo o izključitvi statusa begunca, določenega v členu 13 te direktive in torej v členu 1(A) Ženevske konvencije?
2. Če je odgovor na [prvo vprašanje] pritrdilen, ali je tako razlagani člen 14(4) združljiv s členom 18 [Listine] in členom 78(1) [PDEU], ki določata med drugim skladnost [sekundarnega prava Unije] z Ženevsko konvencijo, katere klavzula o izključitvi, določena v členu 1(F), je zasnovana taksativno in jo je treba razlagati ozko?
3. Če je odgovor na [prvo vprašanje] nikalen, ali je treba člen 14(4) Direktive [2011/95] razlagati tako, da se z njim uvaja razlog za odvzem statusa begunca, ki ni določen v Ženevski konvenciji, katere spoštovanje se zahteva s členom 18 [Listine] in členom 78(1) [PDEU]?
4. Če je odgovor na [tretje vprašanje] pritrdilen, ali je člen 14(4) [Direktive 2011/95] združljiv s členom 18 [Listine] in členom 78(1) [PDEU], ki določata med drugim skladnost [sekundarnega prava Unije] z Ženevsko konvencijo, glede na to, da se s tem členom uvaja razlog za odvzem statusa begunca, ki ne le, da ni določen v Ženevski konvenciji, ampak zanj v njej ni nikakršne podlage?
5. Če je odgovor na [prvo in tretje vprašanje] nikalen, kako se člen 14(4) [Direktive 2011/95] razlaga skladno s členom 18 Listine in členom 78(1) [PDEU], ki določata med drugim skladnost [sekundarnega prava Unije] z Ženevsko konvencijo?“

C. Zadeva C-391/16

40. M je bil v skladu s svojimi izjavami rojen v Groznom v Čečeniji in se je med prvo čečensko vojno boril na strani nekdanjega čečenskega predsednika. Po koncu te vojne je vojsko zapustil in se med drugo čečensko vojno ni več boril. M je izjavil, da se boji tako Rusov kot tudi privrženec Ramzana Kadirova, saj so ga ti poskušali ubiti in so ga namestili v „filtracijsko taborišče“, kjer naj bi ga pohabili in topli. Ubitih je bilo veliko članov njegove družine.

41. Ministerstvo vnitra (ministrstvo za notranje zadeve, Češka republika) je menilo, da je strah M utemeljen, zato mu je z odločbo z dne 21. aprila 2006 priznalo pravico do azila.

42. Leta 2004 je bil M s sodbo Městský soud v Brně (mestno sodišče v Brnu, Češka republika) spoznan za krivega roparja in obsojen na triletno kazen zapora. Po pogojnem odpustu je storil kaznivi dejanji roparja in izsiljevanja, ki se štejeta za posebno nevarni ponovitveni dejanji. Navedeno sodišče ga je zato leta 2007 obsodilo na devetletno kazen zapora, ki naj bi jo prestajal v strogo varovanem zavodu za prestajanje kazni zapora.

43. Ob upoštevanju teh okoliščin je ministrstvo za notranje zadeve z odločbo z dne 29. aprila 2014 ugotovilo, da je bil M pravnomočno obsojen za izredno hudo kaznivo dejanje in da predstavlja nevarnost za varnost države in njenih državljanov. Ta organ je tako na podlagi člena 17(1)(j) češkega zakona o azilu preklical njegovo pravico do azila in v skladu s členom 15a tega zakona ugotovil, da ni upravičen do subsidiarne zaščite.

44. M je zoper to odločbo vložil pritožbo pri Městský soud v Praze (mestno sodišče v Pragi, Češka republika). M v pritožbi zlasti trdi, da se s členom 17(1)(i) in (j) češkega zakona o azilu – s katerim je prenesen člen 14(4) Direktive 2011/95 – kršijo mednarodne zaveze Češke republike. S to določbo naj bi bili namreč uvedeni razlogi za preklic mednarodne zaščite, ki niso predvideni na taksativnem seznamu teh razlogov v členu 1(C) Ženevske konvencije. Vendar člen 42(1) te konvencije ne omogoča pridržkov glede te določbe.

45. Ker je bila ta pritožba zavržena, je M vložil kasacijsko pritožbo pri predložitvenem sodišču.

46. V teh okoliščinah se to sodišče med drugim sprašuje glede skladnosti odstavkov 4 in 6 člena 14 Direktive 2011/95 z Ženevsko konvencijo, saj bi kršitev te konvencije povzročila neveljavnost teh določb glede na člen 18 Listine in člen 78(1) PDEU ter splošna načela prava Unije, določena v členu 6(3) PEU.

47. Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče) se sklicuje zlasti na dokument, v katerem je UNHCR komentiral predlog Komisije, na podlagi katerega je bila sprejeta Direktiva 2011/95.⁹ UNHCR je med drugim ponovil dvome, ki jih je izrazil glede skladnosti člena 14, od (4) do (6), Direktive 2004/83 s členom 1(F) Ženevske konvencije.¹⁰ Predložitveno sodišče poudarja, da enake dvome izražajo tudi Evropski svet za begunce in izgnance (ECRE)¹¹, Mednarodno združenje sodnikov za begunsko pravo¹² in varuhinja človekovih pravic Češke republike.

48. Vendar to sodišče ugotavlja, da se glede veljavnosti člena 14(4) in (6) Direktive 2011/95 pojavljajo tudi nasprotna stališča. Ta stališča temeljijo na upoštevanju dejstva, da je cilj te direktive zagotoviti višje standarde zaščite glede razlogov za odobritev mednarodne zaščite in vsebine te zaščite, da bi se zagotovila celovita in splošna uporaba Ženevske konvencije ter spoštovanje temeljnih pravic, določenih z Listino in Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisano v Rimu 4. novembra 1950 (v nadaljevanju: EKČP). Člen 14(4) in (6) Direktive 2011/95 naj bi osebam, ki spadajo na njegovo področje uporabe, zagotavljal večjo zaščito od tiste, ki izhaja iz Ženevske konvencije. Te osebe naj bi lahko bile na podlagi člena 33(2) te konvencije vrnjene v državo, kjer bi lahko bile preganjane. Potem ko bi zapustile azilno državo, naj ne bi bile več upravičene do ugodnosti, ki izhajajo iz navedene konvencije. Nasprotno pa naj člen 14(4) Direktive 2011/95 v povezavi z odstavkom 6 tega člena ne bi dovoljeval niti vrnitve zadevnih oseb niti odvzema minimalnih pravic, ki jih določa Ženevska konvencija, tem osebam.

49. V teh okoliščinah je Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je člen 14(4) in (6) Direktive [2011/95] neveljaven, ker krši člen 18 [Listine], člen 78(1) [PDEU] in splošna načela prava Unije na podlagi člena 6(3) [PEU]?“

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, z dne 21. oktobra 2009), na voljo na spletnem naslovu <http://www.refworld.org/docid/4c503db52.html>, str. 13 in 14.

¹⁰ Glej točko 33 teh sklepnih predlogov.

¹¹ ECRE, European Legal Network on Asylum (ELENA), *The Impact of the Qualification Directive on International Protection*, oktober 2008, str. 25, na voljo na spletnem naslovu 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 in 31.

D. Postopek pred Sodiščem

50. S sklepom predsednika Sodišča z dne 17. marca 2017 sta bili zadevi C-77/17 in C-78/17 združeni za pisni in ustni postopek ter izdajo sodbe.

51. Pisna stališča v teh zadevah so Sodišču predložili tožeči stranki v glavni stvari, belgijska, češka, nemška, francoska in madžarska vlada, vlada Združenega kraljestva ter Evropski parlament, Svet Evropske unije in Komisija.

52. Pisna stališča v zadevi C-391/16 so Sodišču predložili češka, belgijska, francoska in nizozemska vlada, vlada Združenega kraljestva ter Parlament, Svet in Komisija.

53. S sklepom predsednika Sodišča z dne 17. januarja 2018 so bile zadeve C-77/17, C-78/17 in C-391/16 združene za ustni postopek in izdajo sodbe.

54. Obravnave 6. marca 2018 so se udeležili X (v zadevi C-77/17), X (v zadevi C-78/17), M, belgijska in češka vlada, vlada Združenega kraljestva ter Parlament, Svet in Komisija.

IV. Analiza

A. Uvodne ugotovitve

55. Možnosti preklica in zavrnitve priznanja statusa begunca, predvideni v odstavkih 4 in 5 člena 14 Direktive 2011/95, se lahko uporabita, kadar obstajajo utemeljeni razlogi, da se begunca obravnava kot nevarnega za varnost države članice, v kateri se nahaja, ali kadar po pravnomočni obsodbi za izredno hudo kaznivo dejanje predstavlja nevarnost za skupnost te države članice.

56. Te okoliščine ustrezajo okoliščinam, v katerih se uporablja izjema od načela nevračanja, določena v členu 21(2) Direktive 2011/95,¹³ katerega besedilo v bistvu povzema besedilo člena 33(2) Ženevske konvencije.¹⁴ V skladu s temi določbami lahko države članice, če se pojavijo take okoliščine, odstopijo od načela, v skladu s katerim se begunca ne sme vrniti na ozemlja, kjer bi bila njegovo življenje ali svoboda ogrožena zaradi njegove rase, vere, državljanstva, pripadnosti neki družbeni skupini ali političnega prepričanja.

57. Kot pa je pojasnjeno v členu 21(2) te direktive, lahko države članice to možnost uporabijo samo, kadar „jim tega ne prepovedujejo [njihove] mednarodne obveznosti“. Vendar pa se zaradi sprememb, do katerih je na področju varstva človekovih pravic prišlo po sprejetju Ženevske konvencije, izjema od načela nevračanja večinoma izniči z obveznostmi, ki jih imajo države članice na podlagi prava Unije in mednarodnega prava.

13 Naj poudarim, da so v francoski različici Direktive 2011/95 v členu 14(4)(a) navedeni „motifs raisonnables“, medtem ko so v členu 21(2)(a) te direktive navedeni „raisons sérieux“. Tako razlikovanje je tudi v bolgarski in češki jezikovni različici. Druge jezikovne različice pa tega razlikovanja ne vsebujejo.

14 Iz sodbe z dne 24. junija 2015, H. T. (C-373/13, EU:C:2015:413, točka 75), izhaja, da imata člen 21(2) in člen 14(4) in (5) Direktive 2011/95 ožje področje uporabe kot člen 24(1) te direktive, na podlagi katerega je dovoljenje za prebivanje begunca dovoljeno preklicati samo iz „nujnih razlogov nacionalne varnosti ali javnega reda“. Po mnenju Sodišča imajo taki „nujni razlogi“ širši obseg kot „utemeljeni razlogi“ iz člena 21(2) Direktive 2011/95 in posledično kot „utemeljeni razlogi“, zahtevani za uporabo njenega člena 14(4) in (5), katerega področje uporabe se prekriva s področjem uporabe njenega člena 21(2).

58. V zvezi s tem člen 19(2) Listine določa, da se „[n]ihče [...] ne sme odstraniti, izgnati ali izročiti državi, v kateri obstaja zanj resna nevarnost, da bo podvržen smrtni kazni, mučenju ali drugemu nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju ali kaznovanju“. Ta določba – tako kot člen 4 Listine, s katerim se prepovedujeta mučenje in tako ravnanje ali kaznovanje¹⁵ – ne dopušča nikakršnega odstopanja.

59. Kot je namreč razvidno iz Pojasnil k Listini¹⁶, je bil člen 19(2) vanjo dodan zaradi vključitve sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP) v zvezi z absolutno prepovedjo mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja, določeno v členu 3 EKČP, ki mu ustreza člen 4 Listine.¹⁷ V skladu z ustaljeno sodno prakso ESČP člen 3 EKČP brez možnosti odstopanja nasprotuje temu, da države pogodbenice odstranijo, izženejo ali izročijo tujca, kadar obstajajo resni in utemeljeni razlogi za prepričanje, da bo v namembni državi izpostavljen dejanskemu tveganju, da bo podvržen ravnanjem, ki so s to določbo prepovedana.¹⁸

60. Enaka prepoved izhaja tudi iz mednarodnih obveznosti držav članic na podlagi Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah¹⁹ ter Konvencije proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju²⁰, ki sta bila sprejeta pod okriljem Združenih narodov.

61. Iz zgoraj navedenega izhaja, da kadar bi bil begunec ob vrnitvi izpostavljen resnemu tveganju, da bo podvržen smrtni kazni ali ravnanjem, prepovedanim s členom 4 Listine, členom 3 EKČP in drugimi mednarodnimi obveznostmi, navedenimi v prejšnji točki, možnost odstopanja od načela nevračanja, določena v členu 33(2) Ženevske konvencije in členu 21(2) Direktive 2011/95, za države članice pomeni le še teoretično možnost, katere uresničitev je odtlej prepovedana v imenu varstva temeljnih pravic.²¹

62. Kot so izpostavili češka, nemška in nizozemska vlada, vlada Združenega kraljestva ter Parlament, Svet in Komisija, je namen odstavkov 4 in 5 člena 14 Direktive 2011/95 prav ta, da se uredi položaj beguncev, ki – čeprav spadajo v okvir enega od primerov, zajetih z izjemo od načela nevračanja – niso vrnjeni, zlasti ker bi bile z njihovo vrnitvijo kršene obveznosti, ki jih imajo države članice na podlagi Listine, EKČP in drugih instrumentov mednarodnega prava. Države članice morajo torej, kadar uporabijo možnosti iz teh določb, v skladu z odstavkom 6 istega člena tem beguncem zagotoviti uživanje pravic, določenih z nekaterimi določbami Ženevske konvencije.

15 Glej sodbe z dne 5. aprila 2016, Aranyosi in Căldăraru (C-404/15 in C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, točka 85); z dne 6. septembra 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, točka 56), in z dne 24. aprila 2018, MP (Subsidiarna zaščita žrtve preteklega mučenja) (C-353/16, EU:C:2018:276, točka 36).

16 UL 2007, C 303, str. 24.

17 V skladu s členom 52(3) Listine, kolikor ta listina vsebuje pravice, ki ustrezajo pravicam, zagotovljenim z EKČP, sta vsebina in obseg teh pravic enaka kot vsebina in obseg pravic, ki ju določa navedena konvencija. Ta določba ne preprečuje širšega varstva v pravu Unije.

18 Glej zlasti sodbe ESČP z dne 7. julija 1989, Soering proti Združenemu kraljestvu (CE:ECHR:1989:0707JUD001403888, točki 90 in 91); z dne 15. novembra 1996, Chahal proti Združenemu kraljestvu (CE:ECHR:1996:1115JUD002241493, točki 74 in 80), in z dne 17. decembra 1996, Ahmed proti Avstriji (CE:ECHR:1996:1217JUD002596494, točki 39 in 41).

19 Ta instrument, katerega člen 7 prepoveduje mučenje in druge krute, nečloveške ali poniževalne kazni ali ravnanja, je bil sprejet 16. decembra 1966 v New Yorku, veljati pa je začel 23. marca 1976. K njemu so pristopile vse države članice. Glej splošno stališče št. 31 [80] Odbora za človekove pravice v zvezi z naravo splošne pravne obveznosti, ki je naložena državam pogodbenicam navedenega pakta, 29. marec 2004, točka 12, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13.

20 Ta konvencija, ki v členu 3 določa zadevno prepoved, je bila sprejeta 10. decembra 1984 v New Yorku, veljati pa je začela 26. junija 1987. K njej so pristopile vse države članice.

21 Tako ozko je po mojem mnenju treba razumeti točko 43 sodbe z dne 24. junija 2015, H. T. (C-373/13, EU:C:2015:413), v kateri je Sodišče priznalo možnost držav članic, da vrnejo begunca, ki izpolnjuje pogoje iz člena 21(2) Direktive 2011/95, ne da bi to vplivalo na spoštovanje njihovih mednarodnih obveznosti, omenjenih v odstavku 1 tega člena, in njihovih obveznosti na podlagi Listine.

B. Status Ženevske konvencije v pravu Unije

63. Člen 18 Listine določa, da je „[o]b upoštevanju pravil Ženevske konvencije [...] priznana pravica do azila“. Glede na člen 78(1) PDEU mora biti skupna azilna politika „v skladu z Ženevsko konvencijo“.

64. Ti določbi primarnega prava, s katerima so želeli avtorji pogodb institucijam Unije in državam članicam naložiti polno spoštovanje Ženevske konvencije ob izvajanju prava Unije, izražata posebni status, ki ga ima ta konvencija v pravu Unije. Čeprav ta konvencija Unije v nasprotju z njenimi državami članicami ne zavezuje v razmerju do tretjih držav, ki so njene pogodbenice,²² morajo institucije Unije to konvencijo spoštovati na podlagi prava Unije.²³

65. Tudi v uvodnih izjavah 4, 23 in 24 Direktive 2011/95 je navedeno, da je Ženevska konvencija „temelj“ mednarodne pravne ureditve za zaščito beguncev in da so bile določbe te direktive sprejete, da bi pristojne organe držav članic vodile pri uporabi te konvencije na podlagi skupnih pojmov in meril. V uvodni izjavi 3 navedene direktive je še dodano, da je želel zakonodajalec Unije po zgledu sklepov Evropskega sveta iz Tampereja zagotoviti, da evropski azilni sistem, ki ga sooblikuje navedena direktiva, temelji na popolni in vključujoči uporabi Ženevske konvencije. Poleg tega več določb Direktive 2011/95 napotuje na določbe te konvencije²⁴ ali povzema njihovo vsebino²⁵.

66. Sodišče je v teh okoliščinah večkrat razsodilo, da je treba določbe Direktive 2011/95 razlagati ob upoštevanju njene splošne sistematike in namena ter ob spoštovanju Ženevske konvencije in drugih upoštevanih pogodb, na katere se sklicuje člen 78(1) PDEU. Kot izhaja iz uvodne izjave 16 navedene direktive, je treba pri tej razlagi spoštovati tudi temeljne pravice, priznane z Listino.²⁶

67. Poleg tega je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso akt Unije, kolikor je mogoče, razlagati tako, da se ne vzbujata dvom o njegovi veljavnosti, in skladno s celotnim primarnim pravom.²⁷ Iz tega načela razlage, uporabljenega v povezavi z načelom, navedenim v prejšnji točki, izhaja, da je treba določbe Direktive 2011/95, kolikor je mogoče, razlagati tako, da spoštujejo Ženevsko konvencijo ter da so posledično skladne s členom 18 Listine in členom 78(1) PDEU. Izključno v primeru, da taka skladna razlaga ne bi bila mogoča, bi lahko Sodišče ugotovilo neveljavnost določbe te direktive glede na ti določbi primarnega prava.

68. Kadar je Sodišče zaproseno za razlago določbe sekundarnega prava ali preučitev njene veljavnosti glede na člen 18 Listine in člen 78(1) PDEU, mora, kot je Parlament poudaril na obravnavi, preveriti, ali ta določba sekundarnega prava beguncem zagotavlja vsaj enako raven zaščite, kot jim jo daje Ženevska konvencija.

22 Glej sodbo z dne 17. julija 2014, Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2101, točke od 23 do 25). Sodišče je razsodilo, da ker Unija ni prevzela vseh pristojnosti, ki so jih na področju uporabe Ženevske konvencije prej izvajale države članice, določbe te konvencije za Unijo niso zavezujoče v smislu sodne prakse v sodbah z dne 12. decembra 1972, International Fruit Company in drugi (od 21/72 do 24/72, EU:C:1972:115, točka 18); z dne 3. junija 2008, Intertanko in drugi (C-308/06, EU:C:2008:312, točka 48), in z dne 4. maja 2010, TNT Express Nederland (C-533/08, EU:C:2010:243, točka 62).

23 Nekaj vzporednic je mogoče potegniti s posebnim pomenom, ki ga ima v pravnem redu Unije EKČP, čeprav Unija k njej ni pristopila. Kot izhaja iz člena 6(3) PEU, so „[t]emeljne pravice, kakor jih zagotavlja EKČP in kakor izhajajo iz ustavnega izročila, skupnega državam članicam, kot splošna načela del prava Unije“. Sodišče je moralo pred sprejetjem Listine kot zavezujočega instrumenta preučiti veljavnost določb sekundarnega prava glede na ta člen, kot se razlaga z vidika EKČP. Glej zlasti sodbi z dne 12. julija 2005, Alliance for Natural Health in drugi (C-154/04 in C-155/04, EU:C:2005:449, točka 130), in z dne 26. junija 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone in drugi (C-305/05, EU:C:2007:383, točki 26 in 29).

24 Glej člen 9(1), člen 12(1)(a), člen 14(6) in člen 25(1) Direktive 2011/95.

25 Glej zlasti člen 2(d), člen 11, člen 12(2) in člen 21(2) Direktive 2011/95.

26 Glej zlasti sodbe z dne 2. marca 2010, Salahadin Abdulla in drugi (C-175/08, C-176/08, C-178/08 in C-179/08, EU:C:2010:105, točke od 51 do 54); z dne 17. junija 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, točke od 36 do 38); z dne 9. novembra 2010, B in D (C-57/09 in C-101/09, EU:C:2010:661, točke od 76 do 78); z dne 5. septembra 2012, Y in Z (C-71/11 in C-99/11, EU:C:2012:518, točki 47 in 48); z dne 19. decembra 2012, Abed El Karem El Kott in drugi (C-364/11, EU:C:2012:826, točki 42 in 43); z dne 1. marca 2016, Alo in Osso (C-443/14 in C-444/14, EU:C:2016:127, točke od 28 do 30), in z dne 31. januarja 2017, Lounani (C-573/14, EU:C:2017:71, točki 41 in 42).

27 Glej zlasti sodbe z dne 10. septembra 1996, Komisija/Nemčija (C-61/94, EU:C:1996:313, točka 52); z dne 16. septembra 2010, Chatzi (C-149/10, EU:C:2010:534, točka 43), in z dne 31. januarja 2013, McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, točka 44).

69. V teh okoliščinah mora Sodišče pri izvajanju svojih nalog na podlagi člena 267 PDEU predhodno nujno določiti vsebino zahtev, ki jih pomeni spoštovanje te konvencije. Taka določitev lahko zahteva, da izvede presoje, ki presegajo zgolj navedbo besedila določb Ženevske konvencije, in tako privede do tega, da mora to besedilo posredno razložiti. Ta ugotovitev nikakor ne izpodbija nepristojnosti Sodišča za neposredno razlago te konvencije.²⁸

70. S tega vidika je moralo Sodišče v sodbah Bolbol²⁹ ter Abed El Karem El Kott in drugi³⁰ razložiti člen 1(D) Ženevske konvencije – na katerega izrecno napotuje člen 12(1)(a) Direktive 2011/95 – da bi to določbo sekundarnega prava razlagalo v skladu s členom 267 PDEU. Glede na to napotitev Sodišče namreč tega ni moglo storiti, ne da bi prehodno določilo zahteve, ki izhajajo iz člena 1(D) navedene konvencije.

71. Menim, da lahko Sodišče po taki logiki vsakič, ko izvajanje njegove pristojnosti za predhodno odločanje o razlagi ali veljavnosti določbe sekundarnega prava vključuje pojasnitev tega, kaj se zahteva ali ne zahteva z Ženevsko konvencijo, to konvencijo po potrebi razloži, da zagotovi taka pojasnila.³¹

72. S tega vidika preučitev vprašanj, ki jih predložijo predložitvena sodišča, v mejah nujnega vključuje tudi take razlage Ženevske konvencije.³² Te razlage morajo biti v skladu z načeli iz člena 31 Dunajske konvencije o pogodbenem pravu³³ opravljene v dobri veri v skladu z običajnim pomenom izrazov v Ženevski konvenciji v njihovem kontekstu ter glede na njen predmet in namen. Posebna pozornost je zato namenjena razlagalnim opombam UNHCR. Čeprav te za države pogodbenice niso zavezujoče, so razlagalni elementi s posebnim „preprečevalnim učinkom“.³⁴

73. V obravnavani zadevi iz razlogov, navedenih v nadaljevanju, menim, da je mogoče odstavke od 4 do 6 člena 14 Direktive 2011/95 razlagati tako, da so skladni s členom 18 Listine in členom 78(1) PDEU.

28 Glej sodbo z dne 17. julija 2014, Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2101, točka 24).

29 Sodba z dne 17. junija 2010 (C-31/09, EU:C:2010:351, točke od 42 do 52). Glej tudi sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:119, točke od 36 do 90).

30 Sodba z dne 19. decembra 2012 (C-364/11, EU:C:2012:826, točke od 46 do 65). Glej tudi sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Abed El Karem El Kott in drugi (C-364/11, EU:C:2012:569, točke od 22 do 24).

31 Poudariti moram, da čeprav je Meddržavno sodišče (ICJ) pristojno za razlago Ženevske konvencije v skladu z arbitražno klavzulo iz člena 38 te konvencije, lahko odloča le v okviru spora med državami pogodbenicami navedene konvencije (glej tudi člen 34(1) in člen 36(2)(a) Statuta Meddržavnega sodišča z dne 26. junija 1945 (*Recueil des traités des Nations unies*, zvezek 1, str. XVI)). ICJ še ni imelo priložnosti, da se izreče o vprašanih razlage Ženevske konvencije, ki se postavljajo v obravnavani zadevi. V teh okoliščinah se zdi priznanje pristojnosti Sodišča, da to konvencijo posredno razloži med izvajanjem nalog razlaganja in preverjanja veljavnosti aktov sekundarnega prava, sprejetih na področju skupne azilne politike, glede na primarno pravo Unije, nujno za to, da lahko v celoti izpolni te naloge.

32 Glej zlasti točke od 109 do 113 teh sklepnih predlogov.

33 Podpisana 23. maja 1969 (*Recueil des traités des Nations unies*, zvezek 1155, str. 331). Čeprav Dunajska konvencija o pogodbenem pravu ne zavezuje niti Unije niti vseh držav članic, so v vrsti določb te konvencije izražena pravila mednarodnega običajnega prava, ki zavezujejo institucije Unije in so del pravnega reda Unije (sodba z dne 25. februarja 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, točki 42 in 43 ter navedena sodna praksa). Glej tudi sodbo z dne 24. novembra 2016, SECIL (C-464/14, EU:C:2016:896, točka 94).

34 Pristojnosti UNHCR med drugim zajemajo nadzor nad uporabo določb Ženevske konvencije (glej Statut UNHCR, ki ga je Generalna skupščina Združenih narodov sprejela 14. decembra 1950, A/RES/428, točka 8(a), in člen 35 Ženevske konvencije). Poleg tega je v uvodni izjavi 22 Direktive 2011/95 navedeno, da „[p]osvetovanja z [UNHCR] lahko prinesejo dragocene napotke državam članicam pri določanju statusa begunca skladno s členom 1 Ženevske konvencije“. Glej v zvezi s tem sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:119, točka 16 in opomba 20).

C. Razlaga člena 14(4) in (5) Direktive 2011/95

1. Razlikovanje med preklicem ali zavrnitvijo priznanja statusa begunca in prenehanjem ali izključitvijo tega, da je oseba begunec

74. Conseil du contentieux des étrangers (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci) in Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče) s prvim in drugim vprašanjem, postavljenima v zadevah C-77/17 in C-78/17, ter z vprašanjem, predloženim v zadevi C-391/16, v bistvu želita izvedeti, ali se z odstavkoma 4 in 5 člena 14 Direktive 2011/95 kršita člen 18 Listine in člen 78(1) PDEU,³⁵ ker naj bi določala razloge za prenehanje in izključitev, ki niso predvideni v členu 1(C) in (F) Ženevske konvencije, katerega vsebina je povzeta v členih 11 in 12 te direktive. Kot izhaja iz predložitvenih odločb, dvomi, ki jih imata v zvezi s tem navedeni sodišči, v bistvu temeljijo na pomislekih, ki jih je UNHCR izrazil glede združljivosti teh določb z Ženevsko konvencijo.³⁶

75. Predlagam, naj se na ta vprašanja odgovori nikalno, ker to, da država članica uporabi odstavka 4 in 5 člena 14 Direktive 2011/95, v nasprotju z uporabo razloga za prenehanje ali izključitev ne povzroči, da zadevni posameznik preneha biti begunec. Bistvo tega razlikovanja je v dejstvu, da to, da je posameznik še naprej begunec, pomeni, da je – če zapusti to državo članico – upravičen ne le do zaščite s strani UNHCR³⁷ in vsake druge države, ki je pogodbenica Ženevske konvencije, ampak tudi – dokler ostane v navedeni državi članici – do uživanja pravic, ki so s to konvencijo zagotovljene vsem beguncem, ne glede na zakonitost njihovega prebivanja (k temu se bom še vrnil).³⁸

76. Kar zadeva odstavek 4 člena 14 Direktive 2011/95, ta ugotovitev izhaja iz samega njegovega besedila. Kot je zatrdila nemška vlada, uporaba navedbe „status, priznan *beguncu*“ (moj poudarek) namreč pomeni, da uporaba te določbe ne posega v to, da je zadevna oseba begunec. Poleg tega, čeprav se v francoski različici odstavka 5 tega člena uporablja izraz „status begunca“, se v večini drugih jezikovnih različic uporablja navedba, ki ustreza izrazu „ne priznati statusa *beguncu*“.³⁹

77. V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba ob razhajanju med različnimi jezikovnimi različicami besedila prava Unije zadevno določbo razlagati glede na namen in splošni sistem pravil, katerih del je.⁴⁰ V obravnavani zadevi na podlagi sistematične in teleološke razlage odstavkov 4 in 5 člena 14 Direktive 2011/95 ugotavljam, da uporaba teh določb ni enaka prenehanju ali izključitvi tega, da je oseba begunec.

78. Na prvem mestu, iz splošne sistematike te direktive je razvidno, da gre pri pogojih za to, da je oseba begunec, na eni strani in priznanju ali odvzemu statusa begunca na drugi strani za dva ločena koncepta.

79. Kot je poudarjeno v uvodni izjavi 21 Direktive 2011/95, to, da je oseba begunec, temelji zgolj na dejstvu, da izpolnjuje pogoje za to, neodvisno od kakršnega koli priznanja s strani države članice. Na te pogoje se nanaša poglavje III te direktive, naslovljeno „Pogoji, ki jih morajo izpolnjevati begunci“. Navedeni pogoji ustrezajo pogojem iz člena 1 Ženevske konvencije.

35 Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče) je člen 6(3) PEU vključilo med določbe primarnega prava, z vidika katerih postavlja vprašanje glede veljavnosti zadevnih določb. Iz predložitvene odločbe izhaja, da je to sodišče s to vključitvijo želelo pokazati na ustavne tradicije, skupne državam članicam, ki izhajajo iz Ženevske konvencije, katere pogodbenice so vse države članice. Ker je spoštovanje te konvencije naloženo tudi s členom 18 Listine in členom 78(1) PDEU, preučitev veljavnosti člena 14, od (4) do (6), Direktive 2011/95 glede na ti določbi primarnega prava vključuje tudi preučitev njune skladnosti s členom 6(3) PEU.

36 Glej točki 33 in 47 teh sklepnih predlogov.

37 Glej Statut UNHCR, ki ga je Generalna skupščina Združenih narodov sprejela 14. decembra 1950, A/RES/428, točka 6 B.

38 Glej točke od 112 do 130 teh sklepnih predlogov.

39 In sicer v nemški različici „*einem Flüchtling eine Rechtsstellung nicht zuzuerkennen*“ in v angleški različici „*not to grant status to a refugee*“. Glej tudi različice v danskem, grškem, italijanskem, latvijskem, malteškem, nizozemskem, portugalskem, slovaškem, slovenskem in švedskem jeziku.

40 Glej zlasti sodbo z dne 1. marca 2016, Alo in Osso (C-443/14 in C-444/14, EU:C:2016:127, točka 27 in navedena sodna praksa).

80. To poglavje III vsebuje člena 11 in 12 Direktive 2011/95, ki se nanašata na prenehanje ali izključitev in katerih vsebina je povzeta iz člena 1(C) in (F) Ženevske konvencije. V teh določbah so navedeni primeri, v katerih državljan tretje države ali oseba brez državljanstva ni begunec in je zato izključen s področja uporabe mednarodne zaščite na podlagi navedene direktive in navedene konvencije.⁴¹

81. Ti primeri ne zajemajo položajev, kot se obravnavajo v zadevah v glavni stvari, v katerih begunec pomeni nevarnost za skupnost države pribežališča, ker je v tej državi storil posebno hudo nepolitično kaznivo dejanje.⁴² Razlogi za izključitev namreč niso bili uvedeni zaradi zaščite varnosti ali skupnosti države pribežališča pred dejansko nevarnostjo, ki bi jo begunec lahko predstavljal, temveč zaradi ohranitve celovitosti sistema mednarodne zaščite beguncev in preprečitve, da bi ta zaščita storilcem nekaterih hudih kaznivih dejanj omogočila, da se izognejo kazenski odgovornosti.⁴³

82. Ti položaji, nasprotno, spadajo na področje uporabe izjeme od načela nevračanja ter člena 14(4) in (5) Direktive 2011/95. Ta določba je vključena v ločeno poglavje, in sicer poglavje IV navedene direktive, naslovljeno „Status begunca“.

83. Razlikovanje med tem, da je oseba begunec, in statusom, priznanim beguncu, je še bolj poudarjeno v odstavkih 1 in 3 člena 14 Direktive 2011/95. S tema določbama je predvidena obveznost preklica statusa begunca, priznanega osebam, ki niso ali niso več begunci, zlasti ob obstoju enega od razlogov za prenehanje iz člena 11 te direktive ali kadar so ali bi morale biti izključene na podlagi člena 12 navedene direktive. Prenehanja ali izključitve tega, da je oseba begunec, in posledičnega preklica statusa begunca torej ni mogoče združiti v en in isti koncept.

84. Na drugem mestu, uresničevanje ciljev člena 14(4) in (5) Direktive 2011/95 zahteva tudi, da oseba ostane begunec, dokler izpolnjuje pogoje, da se šteje za begunca, ne da bi na to vplival preklic statusa, ki ji je bil priznan, ali zavrnitev takega priznanja.

85. Razlogi za prenehanje in izključitev tega, da je oseba begunec, so namreč taksativno naštetih v členu 1, od (C) do (F), Ženevske konvencije⁴⁴ – določbe, glede katerih države pogodbenice v skladu s členom 42(1) te konvencije ne smejo izraziti pridržkov. Zato naj bi uvedba dodatnih razlogov za prenehanje ali izključitev v Direktivi 2011/95 ogrozila cilj te direktive, ki je zagotoviti popolno uporabo navedene konvencije.

41 Kot dokazuje besedilo člena 11 Direktive 2011/95, oseba, na katero se nanašajo v njem navedeni primeri, „preneha biti begunec“. Čeprav francoska različica člena 12 te direktive tako kot nekatere druge jezikovne različice ni tako enoznačna, saj navaja izključitev iz „statusa begunca“, je v različici v angleškem jeziku uporabljen izraz „excluded from being a refugee“. Podobne navedbe so uporabljene še v drugih jezikovnih različicah, kot so različice v španščini, portugalsčini in švedščini. Sicer pa člen 2(d) Direktive 2011/95 izrecno določa, da je to, ali se oseba šteje za begunca, odvisno od neuporabe razloga za izključitev na podlagi člena 12 te direktive.

42 Nasprotno pa je zadevna oseba, ki je tako kaznivo dejanje storila *zunaj* države pribežališča, preden je bila vanjo sprejeta kot begunec, izključena iz statusa begunca na podlagi člena 12(2)(b) Direktive 2011/95, ki ustreza členu 1(F)(b) Ženevske konvencije. Glej v zvezi s tem tudi Additional UNHCR Observations on Article 33(2) of the 1951 Convention in the Context of the Draft Qualification Directive, december 2002, na voljo na spletnem naslovu <http://www.refworld.org/docid/437c6e874.html>, točka 6.

43 Glej UNHCR, Komentarji z opombami UNHCR o [Direktivi 2004/83], 28. januar 2005, na voljo na spletnem naslovu <http://www.refworld.org/docid/44ca0d504.html>, str. 32, navedeni v točki 33 teh sklepnih predlogov. Glej tudi sodbo z dne 9. novembra 2010, B in D (C-57/09 in C-101/09, EU:C:2010:661, točki 101 in 104).

44 Glej UNHCR, The Cessation Clauses: Guidelines on their Application, april 1999, na voljo na spletnem naslovu <http://www.refworld.org/pdfid/3c06138c4.pdf>, točka 2; UNHCR, Smernice v zvezi z mednarodno zaščito št. 5 – Uporaba določb o izključitvi: člen 1(F) [Ženevske konvencije], 4. september 2003, HCR/GIP/03/05, na voljo na spletnem naslovu <http://www.refworld.org/docid/4110bc314.html>, točka 3, in UNHCR, Pojasnilo o uporabi določb o izključitvi: člen 1(F) [Ženevske konvencije], 4. september 2003, na voljo na spletnem naslovu <http://www.refworld.org/docid/4110d7334.html>, točka 7.

86. V zvezi s tem je pomenljivo, da člen 17 Direktive 2011/95 omogoča, da je državljan tretje države ali oseba brez državljanstva „izključen“ iz upravičenosti do subsidiarne zaščite iz enakih razlogov, kot so navedeni v členu 14(4) in (5) te direktive. Ker subsidiarna zaščita ne spada na področje uporabe Ženevske konvencije, je namreč lahko zakonodajalec Unije prosto določil krog upravičencev na podlagi avtonomnih meril. Nasprotno pa se je v zvezi z begunci odločil za drug pristop, da bi zagotovil združljivost navedene direktive s to konvencijo.⁴⁵

87. Čeprav iz zgornjih ugotovitev izhaja, da odstavka 4 in 5 člena 14 Direktive 2011/95 nista primerljiva z razlogi za prenehanje ali izključitev tega, da je oseba begunec, pa te ugotovitve ne pojasnjujejo popolnoma obsega in dejanskih učinkov teh odstavkov. Na to problematiko se v bistvu nanašajo vprašanja od tretjega do petega, postavljena v zadevah C-77/17 in C-78/17.

2. Obseg in dejanski učinki člena 14(4) in (5) Direktive 2011/95

88. Conseil du contentieux des étrangers (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci) s tretjim, četrtem in petim vprašanjem sprašuje, ali bi bilo treba v primeru, da bi Sodišče na prvi vprašanji v zadevah C-77/17 in C-78/17 odgovorilo, kot sem priporočil zgoraj, odstavka 4 in 5 člena 14 Direktive 2011/95 torej razlagati tako, da se z njima uvajajo razlogi za odvzem ali zavrnitev statusa begunca, ki niso predvideni z Ženevsko konvencijo in so zato neveljavni (tretji in četrti vprašanji), ali pa bi bilo treba ti določbi razlagati drugače, in sicer tako, da bi bila zagotovljena njuna skladnost s primarnim pravom Unije (peti vprašanji). Preučitev teh vprašanj je nujna tudi za odločitev o vprašanju, ki ga je postavilo Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče).

89. Da bi odgovorili na navedena vprašanja, se mi zdi nujno nadalje preučiti pomen, ki ga je treba pripisati izrazoma „status, priznan beguncu“ in „status begunca“, ki sta navedena v odstavkih 4 oziroma 5 člena 14 Direktive 2011/95.⁴⁶ Če „status“, ki ga je mogoče preklicati ali zavrniti na podlagi teh določb, ni enak temu, da je oseba begunec, kakšen je njegov dejanski pomen?

90. V členu 2(e) Direktive 2011/95, ki mu ne ustreza nobena določba Ženevske konvencije, je „status begunca“ opredeljen kot „priznanje [...] kot begunca s strani države članice“. Glede na uvodno izjavo 21 te direktive se zdi, da ta izraz označuje ugotovitveni akt, s katerim država članica prizna, da je prosilec za azil begunec, pri čemer se ta akt sprejme ob koncu postopka, v katerem se preveri, ali ta prosilec izpolnjuje pogoje za to, da se ga opredeli za begunca.⁴⁷

91. Navedeni akt načeloma pomeni priznanje vseh pravic iz poglavja VII Direktive 2011/95 (ob upoštevanju omejitev, ki so v njem določene⁴⁸). Kot je Komisija poudarila na obravnavi, sta namreč dejstvo, da je oseba begunec, in podelitev teh pravic, nujno povezana zunaj okvira uporabe člena 14(4) in (5) te direktive. Države članice morajo v skladu s členom 20(2) navedene direktive priznanim beguncem podeliti vse te pravice, medtem ko oseba, ki (še) ni priznana kot begunec, teh

⁴⁵ V dokumentu UNHCR (Additional UNHCR Observations on Article 33(2) of the 1951 Convention in the Context of the Draft Qualification Directive, december 2002, na voljo na spletnem naslovu <http://www.refworld.org/docid/437c6e874.html>, točka 1) je navedeno, kot je že opozorila tudi francoska vlada, da je zakonodajalec v okviru pripravljalnega gradiva pred sprejetjem Direktive 2004/83 nameraval vključiti razloge iz člena 14(4) in (5) te direktive med razloge za prenehanje in izključitev tega, da je oseba begunec. Vendar se ta pristop ni uporabil, najverjetneje zaradi upoštevanja zahtev, ki izhajajo iz Ženevske konvencije. Glej v zvezi s tem tudi Hailbronner, K., in Thym, D., *EU Immigration and Asylum Law: A Commentary*, 2. izdaja, C. H. Beck – Hart – Nomos, 2016, str. 1202 in 1203.

⁴⁶ Glede razlik med jezikovnimi različicami člena 14(5) Direktive 2011/95 glej točko 76 teh sklepnih predlogov.

⁴⁷ Ta postopek mora potekati v skladu s pravili iz Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (UL 2013, L 180, str. 60).

⁴⁸ Glej člen 23(4), člen 24(1) in člen 25(1) Direktive 2011/95.

pravic ne uživa.⁴⁹ Prav tako uporaba enega od razlogov za prenehanje ali izključitev, določenih v členih 11 in 12 Direktive 2011/95, za osebo, ki je bila pred tem priznana kot begunec, v skladu s členom 14(1) in (3) te direktive hkrati povzroči neveljavnost ali ničnost tega priznanja in izgubo pravic, ki iz njega izhajajo.

92. Ta tesna zveza med priznanjem, da je oseba begunec, in podelitvijo teh pravic bi lahko pojasnila, zakaj se opredelitev „statusa begunca“ v členu 2(e) te direktive sklicuje zgolj na priznanje osebe kot begunca, ne da bi bila omenjena posledična podelitev pravic, ki so s tem povezane.

93. Nasprotno pa odstavka 4 in 5 člena 14 Direktive 2011/95 uvajata neobstoj povezave med tem, da je oseba begunec, in podelitvijo teh pravic. Osebe, za katere se uporabita ti določbi, so sicer še naprej begunci, vendar nimajo ali nimajo več pravic iz poglavja VII te direktive.

94. Izraza „status, priznan beguncu“ in „status begunca“, ki se uporabljata v odstavkih 4 oziroma 5 člena 14 Direktive 2011/95, je treba razlagati ob upoštevanju teh preudarkov. Po mojem mnenju imata navedena izraza v tem kontekstu ožji pomen, kot je ta, ki izhaja iz člena 2(e) navedene direktive.⁵⁰ Označujeta le podelitev pravic iz poglavja VII navedene direktive,⁵¹ ne posegata pa v priznanje zadevnih zadevnih oseb kot beguncev.

95. Ta razlaga je po mojem mnenju edina, ki omogoča, da se ohranita notranja skladnost te direktive in polni učinek njenih določb.

96. Na prvem mestu, razlaga, v skladu s katero naj bi izraz „status begunca“ zajemal zgolj priznanje, da je oseba begunec, se mi ne zdi združljiva z besedilom in sistematiko člena 14(5) Direktive 2011/95. V zvezi s tem ugotavljam, da se ta določba uporablja za begunce, ki jim ni bil priznan še noben status. Kljub temu se dejansko nanaša na „begunce“, kot so opredeljeni v členu 2(d) te direktive, in ne na „prosilce“ v smislu člena 2(i) navedene direktive. Tudi člen 14(5) Direktive 2011/95 se uporablja za osebe, ki jih je kot begunce preverila in posledično priznala država članica pribežališča.

97. Iz tega izhaja, kot sta poudarili belgijska in francoska vlada, da te določbe ni mogoče razlagati tako, da državam članicam omogoča, da ob spoštovanju procesnih jamstev iz Direktive 2013/32 zavrnejo obravnavanje prošnje za azil, ki jim je predložena, in po potrebi priznanje prosilca kot begunca. V zvezi s tem dodajam, da člen 11(1) te direktive določa, da se vsaka odločba o prošnji za azil pisno pošlje prosilcu. Kot je Komisija pojasnila na obravnavi, mora imeti oseba, katere status se preklicuje, možnost, da dokaže svoj poseben položaj v primeru upravnega pregleda, kar vključuje izdajo potrdila o tem, da je begunec.⁵²

49 Vendar Direktiva 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (UL 2013, L 180, str. 96) državam članicam kljub temu nalaga, da prosilcem za mednarodno zaščito zagotovijo nekatere minimalne pravice.

50 V zvezi s tem je v uvodni izjavi 32 Direktive 2011/95 navedeno, da „[k]ot je navedeno v členu 14, lahko ‚status‘ vključuje tudi status begunca“. Čeprav je iz tega težko izpeljati enoznačni pomen, ta uvodna izjava po mojem mnenju priča o tem, da je zakonodajalec želel besedi „status“, uporabljeni v členu 14(4) in (5) te direktive, pripisati nekoliko drugačen pomen, kot ga ima v členu 2(e) navedene direktive.

51 Natančneje, uporaba člena 14(4) ali (5) Direktive 2011/95 povzroči izgubo pravice do dovoljenja za prebivanje, določene v členu 24(1) te direktive. Posledično se lahko v zvezi z zadevnimi begunci sprejme odločba o vrnitvi in so ti po potrebi odstranjeni v tretjo državo, kjer ni tveganja, da bodo podvrženi preganjanju ali da bodo utrpeli resno škodo v smislu člena 15 Direktive 2011/95, in sicer smrtno kazen ali usmrtitev, mučenje ali nečloveško ali ponižujoče ravnanje ali kazen ter resno in individualno grožnjo življenju ali telesni celovitosti civilista zaradi vsesplošnega nasilja v situacijah mednarodnega ali notranjega oboroženega spopada (glej sodbo z dne 24. junija 2015, H. T. (C-373/13, EU:C:2015:413, točka 43)), če jih je taka tretja država sploh pripravljena sprejeti. Države članice morajo torej spoštovati jamstva, ki so v ta namen določena v členu 32 Ženevske konvencije (glej točko 112 in naslednje teh sklepnih predlogov). Poleg tega begunci, na katere se nanaša člen 14(4) in (5) Direktive 2011/95, izgubijo še nekatere druge pravice iz poglavja VII te direktive. Njihov položaj se v tem smislu razlikuje od položaja beguncev, ki se jim odvzame izključno dovoljenje za prebivanje na podlagi člena 24(1) Direktive 2011/95. Zadnjenevedeni še naprej ohranijo vse druge pravice iz poglavja VII te direktive (glej sodbo z dne 24. junija 2015, H. T., C-373/13, EU:C:2015:413, točka 95), pri čemer lahko tudi nujni razlogi nacionalne varnosti ali javnega reda, ki upravičujejo odvzem dovoljenja za prebivanje, povzročijo omejitve ugodnosti, povezanih z ohranitvijo enotnosti družine in izdajo potovalnega dokumenta (glej člena 23(4) in 25(1) Direktive 2011/95).

52 Glej v zvezi s tem UNHCR, Osební dokumenti beguncev, EC/SCP/33, 20. julij 1984, na voljo na spletnem naslovu <http://www.unhcr.org/fr/excom/scip/4b30a5862c/pieces-didentite-refugies.html>. Po navedbah UNHCR „mora imeti begunec, da je deležen obravnavanja, ki ustreza mednarodno priznanim standardom, možnost, da predstavnikom javnih organov dokaže ne samo svojo istovetnost, ampak tudi svoj položaj begunca“.

98. Na drugem mestu, člen 14(4) Direktive 2011/95 se po definiciji uporablja za begunce, ki so že bili priznani kot taki. Kot sem pojasnil zgoraj, uporaba te določbe ne povzroči izgube tega, da je oseba begunec. V teh okoliščinah bi bila popolnoma nelogična razlaga, v skladu s katero bi „status, priznan beguncu“ v smislu navedene določbe označeval hkrati priznanje, da je oseba begunec, in podelitev pravic, ki iz tega izhajajo. Podobno kot tožeča stranka v postopku v glavni stvari v zadevi C-77/17 namreč ne razumem, kakšen smisel bi imelo preklicati to priznanje in hkrati ne izpodbijati predmeta tega priznanja – in sicer dejstva, da je zadevna oseba begunec.⁵³

99. V istem smislu je UNHCR pojasnil, da razlogi, na podlagi katerih je mogoče razveljaviti odločbo o priznanju statusa begunca v smislu Ženevske konvencije, ne vključujejo razlogov iz člena 33(2) te konvencije, ki pomenijo izgubo zaščite pred vračanjem – in ki ustrezajo razlogom za preklic in zavrnitev priznanja statusa begunca, navedenim v členu 14(4) in (5) Direktive 2011/95.⁵⁴

100. Na tretjem mestu, poudariti moram, da begunci, zoper katere država članica uporabi odstavek 4 ali 5 člena 14 te direktive, ker so še vedno begunci, ohranijo pravice iz Ženevske konvencije, na katere se sklicuje odstavek 6 tega člena. To, da država članica podeli te pravice, tako da se omogoči njihovo izvajanje, predpostavlja, da je zadevna oseba begunec, sicer ne bi imela navedenih pravic. Povedano drugače, čeprav vsakega priznanja, da je oseba begunec, ne spremlja podelitev vseh pravic iz poglavja VII Direktive 2011/95, vsaka podelitev pravic, povezanih s tem, da je oseba begunec, vključuje tako priznanje.

101. Poleg tega je z razlago, ki jo predlagam, mogoče odpraviti pomisleke, ki jih je izrazil UNHCR, in je podobna tisti, ki jo je sam večkrat priporočil. Po navedbah UNHCR se za izognitev temu, da bi se možnosti, predvidene v členu 14(4) in (5) Direktive 2011/95, v državah članicah razlagale tako, da bi se v nasprotju z Ženevsko konvencijo uvedli novi razlogi za prenehanje in izključitev, „izraz ‚status, priznan beguncu‘ torej razlaga tako, da se nanaša na azil (‚status‘), ki ga prizna država, in ne na status[, ki v tem kontekstu označuje to, da se osebo šteje za] begunca v smislu člena [1(A) te konvencije] [...]“.⁵⁵

102. Posledično menim, da izraza „status, priznan beguncu“ in „status begunca“ v smislu odstavkov 4 in 5 člena 14 Direktive 2011/95 označujeta zgolj podelitev pravic, ki jih ta direktiva določa v poglavju VII,⁵⁶ brez poseganja v pravice, ki jih je treba zadevnim beguncem priznati na podlagi Ženevske konvencije.⁵⁷

103. Zdaj bom obravnaval vprašanje veljavnosti teh določb, kot se razlagajo in razumejo skupaj z odstavkom 6 tega člena – ki ga je za odgovor na to vprašanje treba razložiti najprej – glede na člen 18 Listine in člen 78(1) PDEU.

53 Položaj, na katerega se nanaša odstavek 4 člena 14 Direktive 2011/95, se v tem smislu razlikuje od položaja, zajetega z odstavkom 3 tega člena, kot se je obravnaval v eni od dveh zadev, v katerih je bila izdana sodba z dne 9. novembra 2010, B in D (C-57/09 in C-101/09, EU:C:2010:661, točka 60). Zadnjenavedena določba se namreč uporablja za osebe, ki nikoli ne bi smele biti priznane kot begunci, tako da morajo države članice hkrati preklicati to priznanje in podelitev pravic, ki iz tega izhajajo.

54 UNHCR, Opomba o razveljavitvi statusa begunca, 22. november 2004, na voljo na spletnem naslovu <http://www.refworld.org/docid/4551f8714.html>, točka 2.

55 UNHCR, Komentarji z opombami UNHCR o [Direktivi 2004/83], 28. januar 2005, na voljo na spletnem naslovu <http://www.refworld.org/docid/44ca0d504.html>, str. 32, navedeni v točki 33 teh sklepnih predlogov. Glej tudi 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, z dne 21. oktobra 2009), na voljo na spletnem naslovu <http://www.unhcr.org/protection/operations/4c5037f99/unhcr-comments-european-commissions-proposal-directive-european-parliament.html>, str. 14, in UNHCR, Asylum in the European Union. A Study of the Implementation of the Qualification Directive, november 2007, na voljo na spletnem naslovu <http://www.refworld.org/docid/473050632.html>, str. 94.

56 Zdi se, da je taka razlaga izražena tudi v češkem zakonu o azilu, kot ga je predložitevno sodišče predstavilo v zadevi C-391/16 (glej točko 26 teh sklepnih predlogov).

57 Glej točke od 112 do 130 teh sklepnih predlogov.

D. Razlaga člena 14(6) Direktive 2011/95 in presoja veljavnosti člena 14 od (4) do (6) te direktive

104. Kot sta navedla belgijska vlada in Parlament, je Direktiva 2011/95 samostojen instrument pravnega reda Unije in ni namenjena formalnemu prenosu Ženevske konvencije. S tega vidika je v poglavju VII navedene direktive, v katerem je sicer pojasnjeno, da določbe iz tega poglavja ne posegajo v pravice, določene v navedeni konvenciji,⁵⁸ navedena vrsta pravic, med katerimi nekatere niso zagotovljene z navedeno konvencijo, medtem ko druge ustrezajo tistim, ki jih določa ista konvencija.

105. Tako po eni strani, kot je navedla vlada Združenega kraljestva, nekatere določbe poglavja VII Direktive 2011/95 državam članicam zapovedujejo, da morajo beguncem podeliti pravice, ki nimajo ustreznih v Ženevski konvenciji, kot so pravice do dovoljenja za prebivanje, do priznavanja kvalifikacij, do zdravstvenega varstva in do dostopa do integracijskih ukrepov.⁵⁹

106. Po mojem mnenju ni nobenega dvoma, da je lahko zakonodajalec Unije, ker so z določbami poglavja VII Direktive 2011/95 zagotovljene pravice, ki so ločene in avtonomne glede na Ženevsko konvencijo, brez kršitve zahtev po skladnosti s to konvencijo z drugimi avtonomnimi določbami določil tudi okoliščine, v katerih lahko begunec te pravice izgubi.

107. Po drugi strani poglavje VII te direktive vključuje pravice, ki so navedene tudi v Ženevski konvenciji. Zlasti gre za pravice do izdaje potovalnih dokumentov⁶⁰, do prostega gibanja⁶¹, do dostopa do zaposlitve⁶², do nastanitve⁶³ in do socialne pomoči⁶⁴.

108. Po mojem mnenju se z odstavkoma 4 in 5 člena 14 Direktive 2011/95 prav tako ne kršita člen 18 Listine in člen 78(1) PDEU, ker omogočata, da se beguncu odvzamejo pravice, navedene v prejšnji točki, če predstavlja nevarnost za varnost ali skupnost države članice, medtem ko Ženevska konvencija te možnosti ne določa izrecno.

109. V zvezi s tem poudarjam, da je treba v skladu z Ženevsko konvencijo te pravice zagotoviti samo beguncem, ki *zakonito prebivajo* na ozemlju države pogodbenice – v nasprotju z drugimi pravicami iz te konvencije, ki jih je treba priznati vsakemu beguncu, *prisotnemu* na tem ozemlju.⁶⁵ Pojem zakonito prebivanje v navedeni konvenciji ni opredeljen. UNHCR je v razlagalni opombi ugotovil, da merilo zakonitosti, ki ga zajema ta pojem, običajno napotuje na spoštovanje predpisov nacionalnega prava držav pogodbenic v zvezi s pogoji za sprejem in prebivanje, saj Ženevska konvencija teh pogojev ne ureja.⁶⁶

⁵⁸ Glej člen 20(1) Direktive 2011/95.

⁵⁹ Glej člene 24, 28, 30 in 34 Direktive 2011/95.

⁶⁰ Glej člen 25 Direktive 2011/95 in člen 28 Ženevske konvencije.

⁶¹ Glej člen 33 Direktive 2011/95 in člen 26 Ženevske konvencije.

⁶² Glej člen 26 Direktive 2011/95 ter člene od 17 do 19 in 24 Ženevske konvencije.

⁶³ Glej člen 32 Direktive 2011/95 in člen 21 Ženevske konvencije.

⁶⁴ Glej člen 29 Direktive 2011/95 in člen 23 Ženevske konvencije. Pravice iz poglavja VII te direktive, ki se prekrivajo s pravicami, določenimi v tej konvenciji, poleg tega vključujejo pravico do zaščite pred vračanjem (člen 21 navedene direktive in člen 33 Ženevske konvencije). Vendar v skladu s členom 14(6) iste direktive uporaba odstavka 4 ali 5 tega člena ne povzroči izgube te pravice.

⁶⁵ Glej točko 112 teh sklepnih predlogov.

⁶⁶ UNHCR, „Lawfully Staying“ – A Note on Interpretation, 3. maj 1988, na voljo na spletnem naslovu <http://www.refworld.org/docid/42ad93304.html>. Kljub temu je UNHCR v točkah od 16 do 22 tega sporočila zatrdil, da se tudi prebivanje, ki ni zakonito glede na nacionalno pravo, lahko glede na okoliščine vseeno šteje za „zakonito“ v smislu Ženevske konvencije. Glej tudi Additional UNHCR Observations on Article 33(2) of the 1951 Convention in the Context of the Draft Qualification Directive, december 2002, na voljo na spletnem naslovu <http://www.refworld.org/docid/437c6e874.html>, opomba 1.

110. V obravnavani zadevi ima to, da država članica uporabi člen 14(4) ali (5) Direktive 2011/95, med drugim za posledico, da zadevni begunec izgubi dovoljenje za prebivanje, do katerega je sicer upravičen na podlagi člena 24(1) te direktive. Po mojem mnenju lahko ta država članica, ne da bi kršila svoje obveznosti iz Ženevske konvencije, ugotovi, da ta begunec ne prebiva ali ne prebiva več zakonito na njenem ozemlju v smislu te konvencije, in mu posledično odvzame pravice, določene z navedeno konvencijo, katerih uživanje je odvisno od zakonitosti prebivanja.⁶⁷

111. Kot so zatrdile vlade in institucije, ki so predložile stališča Sodišču, je ta pristop v skladu s sistematiko in cilji Ženevske konvencije. Člena 32 in 33 te konvencije pod nekaterimi pogoji namreč dovoljujeta izgon in vrnitev begunca, ki predstavlja nevarnost za varnost ali skupnost države pribežališča. Čeprav so torej avtorji Ženevske konvencije želeli upoštevati interese držav pogodbenic za ohranitev javnega reda in varnosti in so dovolili tako drastične ukrepe, te konvencije ni mogoče razlagati tako, da jim sama po sebi prepoveduje, da ugotovijo, da tak begunec ne prebiva ali ne prebiva več zakonito na njihovem ozemlju in zato ne uživa ali ne uživa več pravic, ki so z navedeno konvencijo pridržane beguncem, ki prebivajo zakonito.

112. Kljub temu morajo države članice, potem ko uporabijo možnosti iz člena 14(4) ali (5) Direktive 2011/95, zadevnim beguncem še naprej zagotavljati pravice, ki jih ima na podlagi Ženevske konvencije vsak begunec, ne glede na zakonitost njegovega prebivanja. Te pravice se nanašajo na prepoved diskriminacije (člen 3), versko svobodo (člen 4), varstvo premoženja in nepremičnega premoženja (člen 13), dostop do sodišč (člen 16), racioniranje (člen 20), dostop do javnega izobraževanja (člen 22), upravno pomoč (člen 25), izdajo osebnih dokumentov (člen 27), enako obravnavanje na davčnem področju (člen 29), nenalozitev kazenskih sankcij zaradi nezakonitega vstopa ali prebivanja (člen 31) ter zaščito pred izgonom (člen 32) in vračanjem (člen 33).⁶⁸

113. S tega vidika je UNHCR opozoril, da kadar države članice uporabijo te možnosti, so „kljub temu dolžne priznati pravice iz [Ženevske konvencije], v zvezi s katerimi se ne zahteva zakonito prebivanje in v zvezi s katerimi niso določene izjeme, dokler begunec ostane na območju pristojnosti zadevne države“.⁶⁹ UNHCR je to stališče še pred kratkim v bistvu ponovil v svojih komentarjih v zvezi z osnutkom uredbe, ki naj bi nadomestila Direktivo 2011/95.⁷⁰

114. Z vidika teh preudarkov je treba razlagati člen 14(6) Direktive 2011/95. V skladu s to določbo begunci, ki jim je bilo preklicano ali zavrnjeno priznanje statusa begunca na podlagi odstavka 4 ali 5 tega člena, še naprej, dokler so na ozemlju države članice, „uživajo pravice iz členov 3, 4, 16, 22, 31, 32 in 33 Ženevske konvencije ter [ali] njim podobne pravice“.

115. Tožeče stranke v vseh treh zadevah v glavni stvari so izpodbijale veljavnost člena 14(6) navedene direktive, ker v tej določbi na seznamu naštetih pravic niso navedene pravice iz členov 13, 20, 25, 27 in 29 Ženevske konvencije.

⁶⁷ Vendar opozarjam, da mora v skladu s pravom Unije država članica, ki beguncu odvzame samo dovoljenje za prebivanje na podlagi člena 24(1) Direktive 2011/95, temu beguncu še vedno priznati vse druge pravice iz poglavja VII te direktive (glej opombo 51 teh sklepnih predlogov).

⁶⁸ Koristno se mi zdi dodati, da kadar je v zvezi z beguncem, ki prebiva nezakonito, zaradi uporabe člena 14(4) ali (5) Direktive 2011/95 izdana odločba o vrnitvi, ki je ni mogoče izvršiti zaradi načela nevračanja ali obveznosti držav članic na podlagi Listine, EKČP in mednarodnega prava, njegov položaj spada tudi na področje uporabe člena 14 Direktive 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL 2008, L 348, str. 98). V skladu s to določbo morajo države članice v obdobjih, za katera je odstranitev odložena, kolikor je to mogoče, zadevnim osebam zagotavljati varovalne ukrepe v zvezi z – med drugim – ohranitvijo enotnosti družine ter nujno zdravstveno oskrbo in osnovnim zdravljenjem.

⁶⁹ UNHCR, Komentarji z opombami UNHCR o [Direktivi 2004/83], 28. januar 2005, na voljo na spletnem naslovu <http://www.refworld.org/docid/44ca0d504.html>, str. 32, navedeni v točki 33 teh sklepnih predlogov.

⁷⁰ Glej UNHCR Comments on the European Commission Proposal for a Qualification Regulation – COM(2016) 466, februar 2018, na voljo na spletnem naslovu <http://www.refworld.org/docid/5a7835f24.html>, str. 23. V njih je UNHCR priporočil, naj se položaj beguncev, ki predstavljajo nevarnost za javni red ali varnost, obravnava v določbi, ki ustreza členu 21(2) Direktive 2011/95, in naj se ta določba dopolni z naslednjim besedilom: „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.“

116. V skladu z načeli, navedenimi v točkah 66 in 67 teh sklepnih predlogov, je treba preučiti, ali je mogoče člen 14(6) Direktive 2011/95 ob upoštevanju Ženevske konvencije razlagati tako, da se ohrani njegova veljavnost glede na primarno pravo in zagotovi uresničitev njegovega cilja celovite uporabe te konvencije.

117. V skladu s temi načeli bi se morala ta določba razlagati tako, da ne posega v obveznost držav članic na podlagi Ženevske konvencije, da zagotavljajo uživanje vseh pravic, ki jih mora biti na podlagi te konvencije deležen vsak begunec, ki je na ozemlju države članice, ne glede na zakonitost njegovega prebivanja.

118. Ključ za tako skladno razlago je po mojem mnenju v navedbi „ter [ali] njim podobne pravice“, ki se uporablja v členu 14(6) Direktive 2011/95.

119. Obseg in pomen te besedne zveze nista pojasnjena niti v tej direktivi niti v pripravljalnem gradivu, sestavljenim pred njenim sprejetjem, ali pripravljalnem gradivu za Direktivo 2004/83. V teh pripravljalnih gradivih prav tako ni pojasnil glede razlogov, iz katerih zakonodajalec ni navedel vseh upoštevnihih pravic, ki izhajajo iz Ženevske konvencije, na seznamu v členu 14(6) Direktive 2011/95.

120. V teh okoliščinah na podlagi preučitve besedila te določbe glede na kontekst in cilje predpisov, katerih del je, kot se zahteva s sodno prakso,⁷¹ ugotavljam, da je treba to določbo razlagati tako, da navedba „ter [ali] njim podobne pravice“ označuje pravice, določene z Ženevsko konvencijo, katerih uživanje morajo države članice beguncem, za katere se je uporabil odstavek 4 ali 5 člena 14 Direktive 2011/95, zagotavljati kumulativno s tistimi in ne alternativno tistim, ki so izrecno našteje v odstavku 6 tega člena.

121. Kar zadeva *besedilo* člena 14(6) Direktive 2011/95, opozarjam, da ima lahko, kot je Sodišče že ugotovilo v drugih okoliščinah, veznik „ter [ali]“ z jezikovnega vidika alternativni ali kumulativni pomen. Zato ga je treba razlagati glede na kontekst, v katerem se uporablja, in glede na cilje zadevnega akta.⁷²

122. V obravnavani zadevi menim, da je treba glede na *kontekst* in *cilj* Direktive 2011/95 temu vezniku pripisati kumulativni pomen. Kot sem namreč že ugotovil, je bil namen zakonodajalca Unije, da s sprejetjem te direktive zagotovi celovito uporabo Ženevske konvencije v državah članicah. Tega zakonodajalca torej zanesljivo ni vodila namera, da beguncem, na katere se nanaša člen 14(4) in (5) Direktive 2011/95, odreče uživanje pravic, ki jim jih morajo države članice priznati na podlagi navedene konvencije. Ta cilj je bil potrjen v stališčih, ki so jih Sodišču predložili Parlament, Svet in Komisija.⁷³

123. Če pa bi se vezniku „ter [ali]“ iz člena 14(6) Direktive 2011/95 pripisal alternativni pomen, to ne bi bilo združljivo s takim ciljem, ker bi pomenilo, da bi lahko države članice po svoji volji zadevnim beguncem podelile bodisi pravice iz členov 3, 4, 16, 22, 31, 32 in 33 Ženevske konvencije bodisi druge pravice s podobnim obsegom. Tak rezultat bi bil očitno v nasprotju s to konvencijo, ki zahteva, da se zagotovijo pravice, ki jih določa, pri čemer priznanje pravic, ki so tem „podobne“, ne more zadostovati.

71 Glej zlasti sodbo z dne 29. januarja 2009, Petrosian (C-19/08, EU:C:2009:41, točka 34 in navedena sodna praksa).

72 Sodišče je v sodbi z dne 12. julija 2005, Komisija/Francija (C-304/02, EU:C:2005:444, točka 83), pripisalo kumulativni pomen vezniku „ali“ iz člena 260(2) PDEU, ki določa možnost, da Sodišče državi članici naloži plačilo „pavšalnega zneska ali denarne kazni“ v primeru neizvršitve sodbe, v kateri je bila ugotovljena neizpolnitev obveznosti države. Glej tudi sodbo z dne 10. marca 2005, Tempelman in van Schaijk (C-96/03 in C-97/03, EU:C:2005:145, točka 43), in v tem smislu sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Mengozzija v zadevi Georgakis (C-391/04, EU:C:2006:669, točka 62).

73 Vendar sta Parlament in Komisija na obravnavi trdila, da je razlog za neobstoje sklicevanja na člena 13 in 27 Ženevske konvencije v besedilu odstavka 6 člena 14 Direktive 2011/95 želja, da bi se begunci, na katere se nanašata odstavka 4 in 5 tega člena, obravnavali manj ugodno kot begunci, ki – ne da bi spadali na področje uporabe teh določb – ne prebivajo (ali še ne prebivajo) zakonito v državi članici. Dvomim, da je taka razlaga skladna s členom 18 Listine in členom 78(1) PDEU, saj Ženevska konvencija določa, da zadevne pravice uživa „vsak begunec“, ne da bi bila predvidena kakršna koli omejitev, kot je presodil tudi UNHCR v svojih stališčih, navedenih v točki 113 teh sklepnih predlogov.

124. Glede na cilj celovite uporabe Ženevske konvencije, ki se ga poskuša doseči z Direktivo 2011/95, navedba „ter [ali] njim podobne pravice“ po mojem mnenju napotuje bolj na pravice, ki se dodajo pravicam, na katere se izrecno sklicuje člen 14(6) te direktive, in katerih priznanje je s to konvencijo predvideno vsakemu beguncu, ki je na ozemlju države pogodbenice.

125. Tako razlago potrjuje okoliščina, da razen vlade Združenega kraljestva nobena od vlad, ki so predložile stališča Sodišču, ni navedla, da je nujno, da se tem osebam odvzamejo nekatere od teh pravic. Nasprotno, belgijska in češka vlada sta na obravnavi trdili, da je funkcija člena 14(6) Direktive 2011/95 predvsem ta, da države članice netaksativno spomni na njihove mednarodne obveznosti.

126. V zvezi s tem zlasti poudarjam, da je pravica do izdaje osebne dokumenta, določena v členu 27 Ženevske konvencije, poleg tega pogoj za uveljavljanje pravic, določenih s to konvencijo, ki so v členu 14(6) Direktive 2011/95 izrecno naštete.⁷⁴ Tako uveljavljanje bi bilo ovirano, če zadevnemu beguncu ne bi bil izdan osebni dokument, ki bi se poleg tega lahko uporabil tudi kot potrdilo, da da je begunec.⁷⁵

127. Menim, da je mogoče to, da seznam iz člena 14(6) Direktive 2011/95 ni popolnjen z navedbo členov 13, 20, 25, 27 in 29 Ženevske konvencije, pojasniti z dejstvom, da se lahko, kot so navedli belgijska in nizozemska vlada ter Parlament in Svet, v zvezi s temi členi izrazijo pridržki na podlagi člena 42(1) te konvencije. Ta določba namreč državam pogodbenicam omogoča, da ob podpisovanju ali ratifikaciji Ženevske konvencije ali pristopu k njej dajo pridržke na določbe te konvencije, razen na njene člene 1, 3, 4, 16(1), 33 in od 36 do 46.

128. Zakonodajalec Unije naj bi tako želel države članice opozoriti na njihove upoštevne obveznosti na podlagi Ženevske konvencije, v zvezi s katerimi ni mogoče izraziti pridržkov – in sicer iz členov 3, 4, 16 in 33⁷⁶ – pri čemer pa jim je tudi naložil, da morajo zadevnim beguncem priznati pravice iz členov 22 in 31 te konvencije glede na poseben pomen, ki se tem pravicam pripisuje v pravnem redu Unije.⁷⁷ Nasprotno pa naj členi 13, 20, 25, 27 in 29 navedene konvencije ne bi bili izrecno omenjeni, ker lahko države članice v zvezi z njimi izrazijo pridržke,⁷⁸ pri čemer Direktiva 2011/95 ne posega v obveznost držav članic, da zagotavljajo pravice, določene v teh členih, če takih pridržkov niso izrazile.

74 Posledično pravica do izdaje osebne dokumenta po mojem mnenju izhaja že iz drugih pravic, določenih v členu 14(6) Direktive 2011/95, ker je nujna za učinkovito uveljavljanje teh pravic. Sodišče je na podlagi podobnega razlogovanja v sodbi z dne 18. decembra 2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, točki 59 in 60), razsodilo, da mora država članica, kolikor je mogoče, poskrbeti za osnovne potrebe državljana tretje države, ki mu mora ta država članica na podlagi člena 14(1)(b) Direktive 2008/115 zagotoviti nujno zdravstveno oskrbo in osnovno zdravljenje. Čeprav ta direktiva te obveznosti ne določa izrecno, bi člen 14(1)(b) navedene direktive izgubil dejanske učinke, če te potrebe ne bi bile izpolnjene.

75 Glej UNHCR, Osebni dokumenti beguncev, EC/SCP/33, 20. julij 1984, na voljo na spletnem naslovu <http://www.unhcr.org/fr/excom/scip/4b30a5862c/pieces-didentite-refugies.html>, točka 2, in Komentarji z opombami UNHCR o [Direktivi 2004/83], 28. januar 2005, na voljo na spletnem naslovu <http://www.refworld.org/docid/44ca0d504.html>, str. 43. Glej v zvezi s tem točko 97 teh sklepnih predlogov.

76 Člen 1 Ženevske konvencije opredeljuje pojem „begunec“. Členi od 36 do 46 te konvencije pa so izvršilne in prehodne določbe. Ti členi tako ne zadevajo vsebine pravic beguncev.

77 Poseben pomen pravice do dostopa do javnega izobraževanja, kar zadeva osnovno izobraževanje, ki je določena v členu 22(1) Ženevske konvencije, izhaja iz člena 14 Direktive 2013/33. V skladu s to določbo morajo države članice mladoletnim otrokom prosilcev za mednarodno zaščito in mladoletnim prosilcem zagotoviti dostop do izobraževalnega sistema – vsaj javnega – pod podobnimi pogoji kot svojim državljanom (glej tudi člen 14(1)(c) Direktive 2008/115). Člen 8 Direktive 2013/33, v skladu s katerim „[d]ržave članice ne smejo pridržati osebe zgolj zato, ker je prosilec [za mednarodno zaščito]“, kaže na ključni pomen, ki ga ima prepoved naložitve kazenskih sankcij beguncem samo zaradi njihovega nezakonitega vstopa ali prebivanja, kot je določena v členu 31 Ženevske konvencije, na katerega se izrecno sklicuje uvodna izjava 15 te direktive (glej tudi uvodno izjavo 20 in člen 28(1) Uredbe (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vložijo državljani tretje države ali oseba brez državljanstva (UL 2013, L 180, str. 31)).

78 Določene pridržke glede člena 25 Ženevske konvencije je dalo več držav članic, in sicer Republika Estonija, Irska, Republika Avstrija, Kraljevina Švedska in Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska. Irska in Francoska republika sta dali pridržke v zvezi s členom 29 te konvencije. Glej *Collection des Traités des Nations unies*, na voljo na spletnem naslovu https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=_fr.

129. To pojasnilo je treba razumeti glede na minimalno raven zaščite, ki je naložena s členom 14(6) te direktive. Ker odstavka 4 in 5 tega člena uvajata zgolj možnosti, je državam članicam vsekakor še naprej dovoljeno, da beguncem, v zvezi s katerimi uveljavljajo te možnosti, priznajo pravice, ki presegajo prag, določen v odstavku 6 navedenega člena. Splošneje, člen 3 Direktive 2011/95 v povezavi z njeno uvodno izjavo 12 državam članicam omogoča, da določijo ugodnejše standarde zlasti v zvezi z vsebino mednarodne zaščite, če so ti združljivi z navedeno direktivo.

130. Ob upoštevanju teh preudarkov menim, da je treba člen 14(6) Direktive 2011/95 razlagati tako, da mora država članica, ki uporabi možnosti iz odstavka 4 ali 5 tega člena, zadevnemu beguncu poleg pravic iz členov 3, 4, 16, 22, 31, 32 in 33 Ženevske konvencije priznati še druge pravice, ki so s to konvencijo zagotovljene vsakemu beguncu, ki je na ozemlju države pogodbenice, in sicer pravice iz členov 13, 20, 25, 27 in 29 navedene konvencije, če ta država članica v zvezi z njimi ni dala pridržkov na podlagi člena 42(1) iste konvencije.

131. Zato menim, da odstavki od 4 do 6 člena 14 Direktive 2011/95, kot se skupaj razlagajo na način, predlagan v teh sklepnih predlogih, ne kršijo člena 18 Listine in člena 78(1) PDEU.

E. Sklepne opombe

132. Zaradi izčrpnosti moram pojasniti, da zgornja ugotovitev zadeva izključno veljavnost člena 14, od (4) do (6), Direktive 2011/95 v delu, v katerem uvaja možnost držav članic, da nekaterim beguncem odvzamejo pravice iz poglavja VII te direktive, glede na člen 18 Listine in člen 78(1) PDEU. Sodišče je namreč v okviru teh postopkov predhodnega odločanja zaproseno, naj se izreče izključno o *in abstracto* veljavnosti te možnosti glede na ti določbi, na kar so se zato nanašala tudi stališča, predložena Sodišču.

133. Ta ugotovitev ne vpliva na oceno od primera do primera, ali je to, da država članica uveljavi možnosti iz člena 14(4) in (5) Direktive 2011/95, združljivo z nekaterimi temeljnimi pravicami, zagotovljenimi z Listino.

134. V zvezi s tem lahko navedem tri primere. Prvič, če bi država članica na podlagi uveljavljanja teh možnosti beguncu onemogočila dostop do nekaterih zdravstvenih storitev, bi bilo tako onemogočanje lahko v nasprotju s členom 35 Listine (ki se nanaša na pravico do zdravja) ali celo, če bi ogrozilo življenje tega begunca ali ga izpostavilo nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju, v nasprotju s členom 2(1) (ki se nanaša na pravico do življenja) ali členom 4 Listine.⁷⁹ Drugič, če bi se država članica odločila zadevnega begunca vrniti v varno tretjo državo, ki ga je pripravljena sprejeti na svoje ozemlje,⁸⁰ bi morala ta država članica preveriti združljivost takega ukrepa s pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, določeno v členu 7 Listine.⁸¹ Tretjič, čeprav se člen 15 Listine, ki se nanaša na pravico do svobodnega opravljanja poklica in pravico do dela, uporablja samo za državljane tretjih držav, „ki smejo delati na ozemlju držav članic“, med drugim ni mogoče izključiti, da

⁷⁹ Glej v zvezi z obsegom člena 2(1) in člena 3 EKČP (ki ustrežata členu 2(1) oziroma členu 4 Listine) sodbo ESČP z dne 10. aprila 2012, Panaitescu proti Romuniji (CE:ECHR:2012:0410JUD003090906, točke od 27 do 30 ter navedena sodna praksa). Opozoriti moram, da iz člena 52(3) Listine izhaja, da kolikor ta listina vsebuje pravice, ki ustrezajo pravicam, zagotovljenim z EKČP, sta vsebina in obseg teh pravic enaka kot vsebina in obseg pravic, ki ju določa navedena konvencija, kar ne vpliva na možnost, da se s pravom Unije dodeli širše varstvo. Kjer je to ustrezno, bi lahko bilo onemogočanje dostopa nekaterih zdravstvenih storitev tudi v nasprotju s členom 14(1)(b) Direktive 2008/115 (glej opombo 68 teh sklepnih predlogov).

⁸⁰ Glej opombo 51 teh sklepnih predlogov.

⁸¹ V skladu s sodno prakso ESČP EKČP tujcu ne zagotavlja pravice do vstopa ali prebivanja v posamezni državi, države pogodbenice pa imajo v skladu z uveljavljenim načelom mednarodnega prava in brez poseganja v njihove zaveze, ki izhajajo iz pogodb (vključno z EKČP), pravico nadzorovati vstop, prebivanje in odstranitev tujcev. Vendar lahko ukrepi, s katerimi se tujcu omejuje pravica do prebivanja, v nekaterih primerih povzročijo kršitev člena 8 EKČP, če iz njih izhajajo nesorazmerne posledice za njegovo zasebno ali družinsko življenje (glej zlasti sodbo z dne 26. junija 2012, Kurić in drugi proti Sloveniji (CE:ECHR:2012:0626JUD002682806, točka 355 in navedena sodna praksa)). Kar zadeva dejavnike, ki jih je treba upoštevati za preučitev sorazmernosti ukrepa odstranitve, glej sodbi ESČP z dne 2. avgusta 2001, Boultif proti Švici (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, točka 48), in z dne 18. oktobra 2006, Ünner proti Nizozemski (CE:ECHR:2006:1018JUD004641099, točki 57 in 58). Ta načela se uporabljajo tudi, kadar se obravnava sorazmernost odločitve o zavrnitvi izdaje dovoljenja za prebivanje (glej zlasti sodbo ESČP z dne 1. marca 2018, Ejimson proti Nemčiji (CE:ECHR:2018:0301JUD005868112, točki 56 in 57)).

se s tem, da se beguncu po prihodu iz zapora ne dovoli vključitev na trg dela, čeprav ga ni mogoče vrniti v tretjo državo in je torej primoran za nedoločen čas ostati v državi članici pribežališča, glede na okoliščine lahko krši člen 7 Listine. V skladu s sodno prakso ESČP člen 8 EKČP, ki mu ustreza člen 7 Listine, namreč zajema družbeno identiteto ter osebna, družbena in gospodarska razmerja, ki sestavljajo zasebno življenje vsakega človeškega bitja.⁸²

V. Predlog

135. Glede na navedeno predlagam, naj se na vprašanja, ki sta jih postavili Conseil du contentieux des étrangers (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci, Belgija) v zadevah C-77/17 in C-78/17 ter Nejvyšší správní soud (vrhovno upravno sodišče, Češka republika) v zadevi C-391/16, odgovori:

1. Člen 14(4) Direktive 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite je treba razlagati tako, da ta določba državam članicam omogoča, da prekličejo, umaknejo ali zavrnejo podaljšanje odločbe, s katero so podelile pravice iz poglavja VII te direktive beguncem, ki spadajo na področje uporabe navedene določbe, ne da bi taka odločitev vplivala na to, da so te osebe begunci, ali da bi povzročila neveljavnost odločbe, s katero so bile te osebe priznane kot begunci.
2. Člen 14(5) Direktive 2011/95 je treba razlagati tako, da ta določba državam članicam omogoča, da zavrnejo podelitev pravic iz poglavja VII te direktive beguncem, ki spadajo na področje uporabe navedene določbe, ne da bi taka zavrnitev vplivala na to, da so te osebe begunci, ali na obveznost držav članic, da obravnavajo njihove prošnje za mednarodno zaščito ob spoštovanju zahtev, ki izhajajo iz Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite.
3. Člen 14(6) Direktive 2011/95 je treba razlagati tako, da država članica, kadar uporabi možnosti iz člena 14(4) in (5) te direktive, ostane zadevnim beguncem, dokler ti ostanejo na njenem ozemlju, dolžna poleg pravic iz členov 3, 4, 16, 22, 31, 32 in 33 Konvencije o statusu beguncev, podpisane 28. julija 1951 v Ženevi, zagotavljati tudi pravice iz členov 13, 20, 25, 27 in 29 navedene konvencije, če navedena država članica v zvezi s temi določbami ni izrazila pridržkov na podlagi člena 42(1) navedene konvencije.
4. Pri preučitvi člena 14, od (4) do (6), Direktive 2011/95 ni bil ugotovljen noben dejavnik, ki bi vplival na njegovo veljavnost.

⁸² Glej zlasti sodbo ESČP z dne 9. oktobra 2003, Slivenko proti Latviji (CE:ECHR:2003:1009JUD004832199, točka 96), in v tem smislu sodbo z dne 18. oktobra 2006, Úner proti Nizozemski (CE:ECHR:2006:1018JUD004641099, točka 59).