



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 13. septembra 2018*

„Predhodno odločanje – Območje svobode, varnosti in pravice – Meje, azil in priseljevanje – Status begunca ali status subsidiarne zaščite – Direktiva 2011/95/EU – Člen 17 – Izključitev iz statusa subsidiarne zaščite – Razlogi – Obsodba za hudo kaznivo dejanje – Določitev teže kršitve na podlagi kazni, ki je predpisana v nacionalnem pravu – Dopustnost – Potrebnost individualne presoje“

V zadevi C-369/17,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče v glavnem mestu, Madžarska) z odločbo z dne 29. maja 2017, ki je na Sodišče prispela 16. junija 2017, v postopku

Shajin Ahmed

proti

Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi M. Ilešič, predsednik senata, A. Rosas (poročevalec), sodnik, C. Toader, A. Prechal, sodnici, in E. Jarašiūnas, sodnik,

generalni pravobranilec: P. Mengozzi,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Shajina Ahmeda G. Győző, ügyvéd,
- za madžarsko vlado M. Z. Fehér, G. Koós in M. M. Tátrai, agenti,
- za češko vlado M. Smolek, J. Vlácil in A. Brabcová, agenti,
- za francosko vlado E. Armoët, E. de Moustier in D. Colas, agenti,
- za nizozemsko vlado M. H. S. Gijzen in M. K. Bulterman, agentki,
- za Evropsko komisijo A. Tokár in M. Condou-Durande, agenta,

* Jezik postopka: madžarščina.

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 17(1)(b) 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 (UL 2011, L 337, str. 9).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Shajinom Ahmedom, afganistanskim državljanom, in Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (urad za priseljevanje in begunce, Madžarska), prejšnjim Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (urad za priseljevanje in državljanstvo, Madžarska) (v nadaljevanju: urad), ker je zadnjenavedeni urad zavrnil prošnjo za mednarodno zaščito, ki jo je vložil S. Ahmed.

Pravni okvir

Mednarodno pravo

- 3 Konvencija o statusu beguncev, podpisana 28. julija 1951 v Ženevi (*Recueil des traités des Nations unies*, zvezek 189, str. 150, št. 2545 (1954)), je začela veljati 22. aprila 1954. Dopolnjena in spremenjena je bila s Protokolom o statusu beguncev, ki je bil sklenjen 31. januarja 1967 v New Yorku in je začel veljati 4. oktobra 1967 (v nadaljevanju: Ženevska konvencija).
- 4 Člen 1 te konvencije po opredelitvi, med drugim, pojma „begunec“ v oddelku A v oddelku F 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.“

Pravo Unije

- 5 Člen 78(1) in (2) PDEU določa:
„1. [Evropska] [u]nija oblikuje skupno politiko o azilu, subsidiarni zaščiti in začasni zaščiti z namenom ponuditi ustrezen status vsem državljanom tretjih držav, ki potrebujejo mednarodno zaščito, in zagotoviti skladnost z načelom nevračanja. Ta politika mora biti v skladu z [Ženevsko konvencijo] in drugimi ustreznimi pogodbami.

2. Za namene odstavka 1 Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku sprejmeta ukrepe za skupni evropski azilni sistem, ki zajema:

- (a) enoten status azila za državljane tretjih držav, ki velja v celotni Uniji;
- (b) enoten status subsidiarne zaščite za državljane tretjih držav, ki bi brez pridobitve evropskega azila potrebovali mednarodno zaščito;

[...]“

6 Z Direktivo 2011/95, ki je bila sprejeta na podlagi člena 78(2)(a) in (b) PDEU, je bila razveljavljena Direktiva Sveta 2004/83/ES 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).

7 V uvodnih izjavah 3, 4, 8, 9, 12, 23, 24, 33 in 39 Direktive 2011/95 je navedeno:

„(3) Evropski Svet je na posebnem zasedanju v Tampereju dne 15. in 16. oktobra 1999 soglašal, da si bo prizadeval za oblikovanje skupnega evropskega azilnega sistema, ki bo temeljil na popolni in vključujoči uporabi Ženevske konvencije [...].

(4) Ženevska konvencija [...] [predstavlja] temelj mednarodne pravne ureditve za zaščito beguncev.

[...]

(8) Evropski svet je v Evropskem paktu o priseljevanju in azilu, sprejetem 15. in 16. oktobra 2008, ugotovil, da države članice zagotavljajo zaščito na zelo različne načine in v različnih oblikah, ter pozval k novim pobudam za dokončno vzpostavitev skupnega evropskega azilnega sistema, kakor to določa Haaški program[, ki ga je Evropski svet sprejel 4. novembra 2004, o določitvi ciljev na področju svobode, varnosti in pravice za obdobje 2005–2010], da bi tako zagotovili višjo raven zaščite.

(9) V Stockholmskem programu[, sprejetem leta 2010,] se je Evropski svet ponovno zavezal k vzpostavitvi skupnega območja zaščite in solidarnosti, temelječega na skupnem azilnem postopku in enotnem statusu za osebe, ki jim je priznana mednarodna zaščita, v skladu s členom 78 [PDEU], najkasneje do leta 2012.

(12) Glavni cilj te direktive je po eni strani zagotoviti, da države članice uporabljajo skupna merila za ugotavljanje, katere osebe resnično potrebujejo mednarodno zaščito, po drugi strani pa zagotoviti, da je v vseh državah članicah tem osebam na voljo določena minimalna raven ugodnosti.

[...]

(23) Določiti bi bilo treba standarde za opredelitev in vsebino statusa begunca, ki bi pristojne nacionalne organe držav članic vodili pri uporabi Ženevske konvencije.

(24) Treba je uvesti skupna merila za priznavanje statusa begunca prosilcem za azil v smislu člena 1 Ženevske konvencije.

[...]

(33) Treba bi bilo določiti tudi standarde za opredelitev in vsebino statusa subsidiarne zaščite. Subsidiarna zaščita naj bo dopolnilna in dodatna oblika zaščite beguncev, ki jo vsebuje Ženevska konvencija.

[...]

(39) Kot odziv na poziv Stockholmskega programa za vzpostavitev enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, z izjemo odstopanj, ki so potrebna in objektivno upravičena, bi bilo treba upravičencem do statusa subsidiarne zaščite priznati enake pravice in ugodnosti, kot jih imajo na podlagi te direktive begunci, zanje pa bi morali veljati tudi enaki pogoji za upravičenost.“

8 Člen 2 te direktive določa:

„V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

(a) ‚mednarodna zaščita‘ pomeni status begunca in status subsidiarne zaščite, kot sta opredeljena v točkah (e) in (g);

[...]

(f) ‚oseba, upravičena do subsidiarne zaščite‘ pomeni državljana tretje države ali osebo brez državljanstva, ki ni opredeljena kot begunec, a je bilo v zvezi z [njo] dokazano, da obstajajo utemeljeni razlogi za prepričanje, da bi se zadevna oseba, če bi se vrnila v izvirno državo, ali v primeru osebe brez državljanstva, v prejšnjo državo stalnega prebivališča, soočila z utemeljenim tveganjem, da utрпи resno škodo, kot je opredeljena v členu 15, in za katero se člen 17(1) in (2) ne uporablja, in ki ne more ali zaradi takega tveganja noče izkoristiti zaščite te države;

(g) ‚status subsidiarne zaščite‘ pomeni priznanje državljana tretje države ali osebe brez državljanstva kot osebe, upravičene do subsidiarne zaščite, s strani države članice;

[...]“

9 Člen 12 navedene direktive, naslovljen „Izključitev“, ki je umeščen v poglavje III te direktive, naslovljeno „Pogoji, ki jih morajo izpolnjevati begunci“, v odstavkih 2 in 3 določa:

„2. 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); posebej kruta dejanja, tudi če so bila storjena zaradi domnevno političnih ciljev, se lahko štejejo kot huda nepolitična kazniva dejanja;

(c) je kriv(-a) dejanj, ki nasprotujejo namenom in načelom Združenih narodov, določenim v Preambuli ter členih 1 in 2 Ustanovne listine Združenih narodov[, podpisane 26. junija 1945 v San Franciscu].

3. Odstavek 2 se uporablja za osebe, ki napeljujejo k izvrševanju kaznivih dejanj ali dejavnosti, navedenih v tem odstavku, ali pri njih kako drugače sodelujejo.“

10 Člen 14 iste direktive, ki je umeščen v poglavje IV in je naslovljen „Preklic, odvzem ali zavrnitev podaljšanja statusa begunca“, v odstavku 4 določa:

„Države članice lahko preklicajo, odpravijo ali zavrnejo podaljšanje statusa begunca, ki ga je beguncu podelil 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.“

11 V poglavje V Direktive 2011/95, naslovljeno „Pogoji za priznanje subsidiarne zaščite“, je umeščen člen 17, naslovljen „Izključitev“, ki določa:

„1. Državljan tretje države ali oseba brez državljanstva ne more biti upravičen(-a) do subsidiarne zaščite, 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 kaznivo dejanje;
- (c) je kriv(-a) dejanj, ki nasprotujejo namenom in načelom Združenih narodov, določenim v Preambuli ter členih 1 in 2 Ustanovne listine Združenih narodov
- (d) predstavlja nevarnost za skupnost ali varnost države članice, v kateri se nahaja.

2. Odstavek 1 se uporablja za osebe, ki napeljujejo k izvrševanju kaznivih dejanj ali dejavnosti, navedenih v tem odstavku, ali pri njih kako drugače sodelujejo.

3. Države članice lahko državljanu tretje države ali osebi brez državljanstva odrečejo upravičenost do subsidiarne zaščite, če je ta pred sprejemom v zadevno državo članico storil(-a) eno ali več kaznivih dejanj izven področja uporabe odstavka 1, za katere bi bila, če bi bila storjena v zadevni državi članici, zagrožena zaporna kazen, in če je zapustil(-a) izvorno državo izključno zato, da bi se izognil(-a) sankcijam, ki so posledica navedenih kaznivih dejanj.“

Madžarsko pravo

12 Člen 8 a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (zakon št. LXXX iz leta 2007 o pravici do azila) (*Magyar Közlöny* 2007/83, v nadaljevanju: zakon o pravici do azila) določa:

„1. Status begunca se ne prizna tujcu, v zvezi s katerim je podan eden od izključitvenih razlogov iz člena 1(D), (E) ali (F) Ženevske konvencije.

2. Za namene uporabe člena 1(F)(b) Ženevske konvencije se za ‚hudo nepolitično kaznivo dejanje‘ šteje dejanje, pri storitvi katerega – ob upoštevanju vseh okoliščin, kot so cilj, ki se želi doseči s kaznivim dejanjem, nagib za kaznivo dejanje, način storitve ali sredstva, ki so bila uporabljena ali naj bi se uporabila – je nepolitični element kaznivega dejanja prevladujoč glede na političnega in za katero je v madžarskem pravu predpisana kazen najmanj petih let odvzema prostosti.“

13 Člen 11(3) tega zakona določa:

„Azilni organ priznanje statusa prekliče, če je bil begunec s pravnomočno odločbo sodišča obsojen za kaznivo dejanje, za katerega je z zakonom predpisana kazen najmanj petih let odvzema prostosti.“

14 Člen 15 navedenega zakona, ki ureja razloge, ki izključujejo priznanje subsidiarne zaščite, določa:

„Subsidiarna zaščita se ne prizna tujcu,

(a) za katerega obstaja utemeljen sum, da

(aa) je storil kaznivo dejanje zoper mir, vojni zločin ali zločin zoper človečnost, kot jih določajo mednarodni akti;

(ab) je storil kaznivo dejanje, za katero je v madžarskem pravu predpisana kazen najmanj petih let odvzema prostosti;

(ac) je storil kazniva dejanja, ki nasprotujejo namenom in načelom Združenih narodov;

(b) [če njegovo] zadrževanje na ozemlju Madžarske predstavlja nevarnost za nacionalno varnost.“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

15 S. Ahmedu je bil status begunca priznan z odločbo urada z dne 13. oktobra 2000 zaradi nevarnosti preganjanja, ki mu v domovini grozi, ker je bil njegov oče visoki častnik Najibullahovega režima.

16 Kasneje je bil na Madžarskem proti S. Ahmedu uveden kazenski postopek, v okviru katerega je ta zahteval, naj bo konzulat Islamske republike Afganistan v celoti obveščen o njegovi usodi.

17 Ker je urad štel, da je iz prošnje za zaščito, ki jo je S. Ahmed prostovoljno naslovil na državo izvora, mogoče sklepati, da je nevarnost preganjanja prenehala, je leta 2014 po uradni dolžnosti začel postopek za revizijo njegovega statusa begunca.

18 Fővárosi Ítéltábla (višje sodišče v glavnem mestu, Madžarska) je S. Ahmeda s pravnomočno sodbo z dne 21. maja 2014 obsodilo za poskus umora na kazen dveh let odvzema prostosti in štirih let odvzema političnih pravic. Budapest Környéki Törvényszék (splošno sodišče za okolico Budimpešte, Madžarska) ga je s sodbo z dne 14. julija 2014 obsodilo za poskus izsiljevanja na kazen štirih let odvzema prostosti in treh let odvzema političnih pravic.

19 Urad je z odločbo z dne 4. novembra 2014 na podlagi člena 11(3) zakona o pravici do azila S. Ahmedu odvzel status begunca.

20 S. Ahmed je 30. junija 2015 vložil novo prošnjo za priznanje statusa begunca in statusa subsidiarne zaščite, ki jo je urad zavrnil z odločbo z dne 9. decembra 2015.

21 S. Ahmed je zoper to odločbo sprožil upravni spor pri Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče v glavnem mestu, Madžarska). To sodišče je tej tožbi ugodilo in uradu naložilo, naj izvede nov upravni postopek.

22 V tem novem postopku je urad z odločbo z dne 10. oktobra 2016 prošnjo S. Ahmeda zavrnil tako glede priznanja statusa begunca kot glede priznanja statusa subsidiarne zaščite, ob tem pa je ugotovil obstoj ovire za vračanje. Urad je menil, da S. Ahmedu subsidiarne zaščite ni mogoče priznati zaradi obstoja razloga za izključitev v smislu zakona o pravici do azila, ker je storil kaznivo dejanje, za katero je v madžarskem pravu predpisana kazen najmanj petih let odvzema prostosti. V ta namen je urad upošteval obsodbe S. Ahmeda, kot izhajajo iz sodb, navedenih v točki 18 te sodbe.

- 23 S. Ahmed je zoper to odločbo sprožil upravni spor pri predložitvenem sodišču, Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče v glavnem mestu), ker je urad s to odločbo zavrnil njegovo prošnjo za priznanje statusa subsidiarne zaščite.
- 24 Po mnenju S. Ahmeda nacionalna ureditev s tem, da kot razlog za izključitev iz tega statusa upošteva storitev kaznivega dejanja, za katero je v madžarskem pravu predpisana kazen petih let zapora, upravnim organom, ki to ureditev izvajajo, in sodiščem, ki nadzirajo zakonitost odločb teh organov, jemlje vsakršno možnost presoje. Izraz „je storil hudo kaznivo dejanje“, ki je v členu 17(1)(b) Direktive 2011/95 naveden v zvezi z razlogi za izključitev iz tega statusa, pa naj bi zajemal obveznost presoje vseh okoliščin posameznega primera.
- 25 Predložitveno sodišče navaja, da je v madžarski ureditvi isto merilo, in sicer obsodba zaradi „kazniv[ega] dejanj[a], za katero je v madžarskem pravu predpisana kazen najmanj petih let odvzema prostosti“, podlaga tako za preklic priznanja statusa begunca iz člena 11(3) zakona o pravici do azila kot za izključitev iz statusa subsidiarne zaščite iz člena 15(a)(ab) tega zakona. V nasprotju s tem naj bi Direktiva 2011/95 določala različna merila glede na to, ali gre za preklic statusa begunca ali za izključitev iz statusa subsidiarne zaščite.
- 26 V zvezi s tem predložitveno sodišče glede preklica statusa begunca poudarja, da člen 14(4)(b) Direktive 2011/95 kot merilo upošteva obsodbo zadevne osebe za „izredno hudo“ kaznivo dejanje, kar pomeni, da obsojena oseba predstavlja očitno nevarnost za skupnost zadevne države članice, medtem ko naj bi v skladu s členom 17(1)(b) te direktive izključitev iz upravičenosti do subsidiarne zaščite temeljila na storitvi „hudega kaznivega dejanja“, kar predpostavlja, da so očitana ravnanja manj huda od tistih iz člena 14(4)(b) navedene direktive.
- 27 Predložitveno sodišče meni, da merilo madžarskega prava, v skladu s katerim je treba upoštevati trajanje predpisane kazni, ne omogoča presoje teže dejansko storjenega kaznivega dejanja.
- 28 Opredelitev pojma „hudo kaznivo dejanje“ zgolj na podlagi predpisane kazni bi namreč vodila do tega, da bi se za hudo samodejno štela vsaka kršitev, ki se lahko po madžarskem pravu kaznuje s kaznijo najmanj petih let odvzema prostosti, vključno z vsemi kaznivimi dejanji, za katera bi bila najvišja možna kazen odvzem prostosti za pet let. Poleg tega pri razlogu za izključitev, ki bi temeljil na predpisani kazni, ne bi bilo mogoče upoštevati tega, da se izvršitev kazni lahko odloži.
- 29 Po mnenju predložitvenega sodišča pa naj bi izrazi, uporabljeni v členu 14(4) in členu 17(1) Direktive 2011/95, pomenili, da je treba skrbno presoditi vse okoliščine posameznega primera in sodbo kazenskega sodišča v tej zadevi.
- 30 Predložitveno sodišče tako meni, da je treba pojasniti razlago člena 17(1)(b) Direktive 2011/95, ki se nanaša na izključitev iz statusa subsidiarne zaščite, zlasti glede na razlago člena 12(2)(b) in (c) Direktive 2004/83 – ki je postal člen 12(2)(b) in (c) Direktive 2011/95, ki se nanaša na izključitev iz statusa begunca – ki jo je Sodišče podalo v sodbi z dne 9. novembra 2010, B in D (C-57/09 in C-101/09, EU:C:2010:661, točka 87), in v skladu s katero lahko pristojni organ zadevne države članice to določbo uporabi šele po tem, ko je za vsak posamezen primer presodil natančna dejstva, ki jih pozna, da bi ugotovil, ali obstajajo tehtni razlogi za domnevo, da dejanja zadevne osebe, ki izpolnjuje merila za pridobitev statusa begunca, spadajo v enega od teh dveh primerov izključitve iz navedene določbe.
- 31 V teh okoliščinah je Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče v glavnem mestu) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:
- „Ali iz besedne zveze ‚je storil(-a) hudo kaznivo dejanje‘ iz člena 17(1)(b) [Direktive 2011/95] izhaja, da se lahko to, ali je prosilec storil kaznivo dejanje, na podlagi katerega je lahko izključen iz subsidiarne zaščite, določi izključno na podlagi kazni, ki je v pravu dane države članice predpisana za dano kaznivo dejanje?“

Vprašanje za predhodno odločanje

- 32 Predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 17(1)(b) Direktive 2011/95 razlagati tako, da nasprotuje zakonodaji države članice, v skladu s katero se za prosilca za subsidiarno zaščito šteje, da je „storil hudo kaznivo dejanje“ v smislu te določbe, zaradi katerega je lahko izključen iz te zaščite, zgolj na podlagi kazni, ki je v pravu te države članice predpisana za dano kaznivo dejanje.
- 33 V zvezi s tem je treba poudariti, da pojem „hudo kaznivo dejanje“ iz člena 17(1)(b) Direktive 2011/95 v tej direktivi ni opredeljen ter da ta direktiva tudi ne vsebuje izrecnega sklicevanja na nacionalno pravo za določitev njegovega pomena in obsega.
- 34 Enako velja za pojem „posebno hudo kaznivo dejanje“ iz člena 14(4)(b) Direktive 2011/95, ki se nanaša na preklic statusa begunca, in pojem „hudo nepolitično kaznivo dejanje“ iz člena 12(2)(b) te direktive, ki se nanaša na izključitev iz statusa begunca.
- 35 Češka in madžarska vlada menita, da ker zakonodajalec Unije v okviru prošelj za mednarodno zaščito pojma „hudo kaznivo dejanje“ ni opredelil, ta pojem opredelijo zakonodajalci držav članic. Nasprotno pa S. Ahmed, francoska in nizozemska vlada ter Evropska komisija trdijo, da je treba navedeni pojem v okviru prošelj za mednarodno zaščito razlagati ob upoštevanju ciljev in splošnih načel prava Unije, ki se uporablja za begunce, in da je zato člen 17(1)(b) Direktive 2011/95 treba razlagati ob upoštevanju Ženevske konvencije, zlasti njenega člena 1(F)(b), in člena 12(2)(b) te direktive, ki v bistvu povzema vsebino zadnjenavedene določbe.
- 36 V zvezi s tem je treba uvodoma opozoriti, da tako iz zahteve po enotni uporabi prava Unije kot iz načela enakosti izhaja, da je treba besedilo posamezne določbe tega prava, ki se za opredelitev svojega smisla in obsega ne sklicuje posebej na pravo držav članic, običajno razlagati samostojno in enotno v celotni Uniji, in sicer ob upoštevanju med drugim okvira, v katerega je ta določba umeščena, in cilja, ki ga zadevna ureditev, katere del je ta določba, uresničuje (glej v tem smislu sodbe z dne 28. julija 2016, JZ, C-294/16 PPU, EU:C:2016:610, točke od 35 do 37; z dne 26. julija 2017, Ouhrami, C-225/16, EU:C:2017:590, točka 38, in z dne 12. aprila 2018, A in S, C-550/16, EU:C:2018:248, točka 41).
- 37 Iz uvodne izjave 12 Direktive 2011/95 pa je razvidno, da je eden od njenih glavnih ciljev zagotoviti, da države članice uporabljajo skupna merila za ugotavljanje, katere osebe resnično potrebujejo mednarodno zaščito. Poleg tega iz člena 78(1) PDEU izhaja, da mora biti skupna politika, ki jo Unija oblikuje o azilu, subsidiarni zaščiti in začasnih zaščiti ter katere namen je ponuditi ustrezen status vsem državljanom tretjih držav, ki potrebujejo mednarodno zaščito, in zagotoviti skladnost z načelom nevračanja, v skladu z Ženevsko konvencijo.
- 38 V zvezi s tem je treba poudariti, da Direktiva 2011/95 enako kot Direktiva 2004/83 v okviru pojma „mednarodna zaščita“ ureja dva različna režima zaščite, in sicer na eni strani status begunca, na drugi strani pa status subsidiarne zaščite (v zvezi z Direktivo 2004/83 glej sodbo z dne 8. maja 2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, točka 26).
- 39 Kot je razvidno iz uvodnih izjav 6 in 33 Direktive 2011/95, je cilj subsidiarne zaščite, da bi bila dopolnilna in dodatna zaščiti beguncev, ki jo vsebuje Ženevska konvencija (sodba z dne 1. marca 2016, Alo in Osso, C-443/14 in C-444/14, EU:C:2016:127, točka 31).
- 40 Iz uvodnih izjav 4, 23 in 24 Direktive 2011/95 je razvidno, da je Ženevska konvencija temelj mednarodne pravne ureditve za zaščito beguncev in da so bile določbe te direktive o pogojih za priznanje statusa begunca in njegovi vsebini sprejete za pomoč pristojnim organom držav članic pri uporabi te konvencije, tako da temeljijo na skupnih pojmi in merilih (sodba z dne 1. marca 2016, Alo in Osso, C-443/14 in C-444/14, EU:C:2016:127, točka 28 in navedena sodna praksa).

- 41 Sodišče je večkrat razsodilo, da je treba določbe te direktive, enako kot določbe Direktive 2004/83, razlagati ob upoštevanju njene splošne sistematike in namena ter ob spoštovanju Ženevske konvencije in drugih upoštevnih pogodb, ki so navedene v členu 78(1) PDEU (sodbe z dne 9. novembra 2010, B in D, C-57/09 in C-101/09, EU:C:2010:661, točka 78; z dne 1. marca 2016, Alo in Osso, C-443/14 in C-444/14, EU:C:2016:127, točka 29, in z dne 31. januarja 2017, Lounani, C-573/14, EU:C:2017:71, točka 42).
- 42 Čeprav so te ugotovitve – v delu, v katerem se nanašajo na Ženevsko konvencijo – upoštevne samo glede pogojev za priznanje statusa begunca in vsebine tega statusa, ker se ureditev, določena s to konvencijo, nanaša samo na begunce, in ne na upravičence do statusa subsidiarne zaščite, iz uvodnih izjav 8, 9 in 39 Direktive 2011/95 izhaja, da je zakonodajalec Unije želel vzpostaviti enoten status vseh oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite (glej v tem smislu sodbo z dne 1. marca 2016, Alo in Osso, C-443/14 in C-444/14, EU:C:2016:127, točki 31 in 32).
- 43 V zvezi z razlogi za izključitev iz statusa subsidiarne zaščite je treba poudariti, da se je zakonodajalec Unije zgledoval po pravilih, ki se uporabljajo za begunce, in jih je kar najbolj razširil na upravičence do statusa subsidiarne zaščite.
- 44 Vsebina in struktura člena 17(1), od (a) do (c), Direktive 2011/95, ki se nanaša na izključitev iz subsidiarne zaščite, sta namreč podobni členu 12(2), od (a) do (c), te direktive, ki se nanaša na izključitev statusa begunca in tudi sam v bistvu povzema vsebino člena 1(F), od (a) do (c), Ženevske konvencije.
- 45 Iz pripravljanih del Direktive 2011/95 in Direktive 2004/83 (glej točki 4.5 in 7 obrazložitvenega memoranduma k predlogu direktive, ki ga je Komisija predložila 30. oktobra 2001 (COM(2001) 510 final) (UL 2002, C 51 E, str. 325), ter predloga direktive, ki ga je Komisija predložila 21. oktobra 2009 (COM(2009) 551 final)) je poleg tega razvidno, da člen 17(1), od (a) do (c), Direktive 2011/95 izhaja iz volje zakonodajalca Unije, da uvede razloge za izključitev iz subsidiarne zaščite, ki bodo podobni tistim, ki se uporabljajo za begunce.
- 46 Vendar pa, čeprav ti razlogi za izključitev temeljijo na pojmu „hudega kaznivega dejanja“, je področje uporabe razloga za izključitev iz člena 17(1)(b) Direktive 2011/95 širše kot področje uporabe razloga za izključitev iz statusa begunca iz člena 1(F)(b) Ženevske konvencije in člena 12(2)(b) Direktive 2011/95.
- 47 Medtem ko se namreč razlog za izključitev iz statusa begunca iz zadnjenavedene določbe nanaša na hudo nepolitično kaznivo dejanje, storjeno zunaj države sprejemnice, preden je ta zadevno osebo sprejela kot begunca, se razlog za izključitev iz subsidiarne zaščite iz člena 17(1)(b) Direktive 2011/95 bolj na splošno nanaša na hudo kaznivo dejanje in torej ni omejeno geografsko, časovno ali glede na naravo zadevnih kaznivih dejanj.
- 48 Treba je opozoriti, da je Sodišče v sodbi z dne 9. novembra 2010, B in D (C-57/09 in C-101/09, EU:C:2010:661, točka 87), štelo, da je iz besedila člena 12(2)(b) in (c) Direktive 2004/83, ki je postal člen 12(2)(b) in (c) Direktive 2011/95, razvidno, da lahko pristojni organ zadevne države članice to določbo uporabi šele po tem, ko je za vsak posamezen primer presodil natančna dejstva, ki jih pozna, da bi ugotovil, ali obstajajo tehtni razlogi za domnevo, da dejanja zadevne osebe, ki izpolnjuje merila za pridobitev statusa begunca, spadajo v enega od teh dveh primerov izključitve iz navedene določbe.
- 49 Iz tega izhaja, da je treba pred vsako odločitvijo o izključitvi osebe iz statusa begunca opraviti popolno preučitev vseh okoliščin njenega posameznega primera in da se ta odločitev ne sme sprejeti samodejno (glej v tem smislu sodbo z dne 9. novembra 2010, B in D, C-57/09 in C-101/09, EU:C:2010:661, točki 91 in 93).
- 50 Tako zahtevo je treba prenesti tudi na odločbe o izključitvi iz subsidiarne zaščite.

- 51 Enako kot pri razlogih za izključitev iz statusa begunca je namreč namen razlogov za izključitev iz subsidiarne zaščite ta, da se iz tega statusa izključijo osebe, nevredne ustrezne zaščite, in ohrani verodostojnost skupnega evropskega azilnega sistema, ki vključuje tako približevanje pravil o priznavanju beguncev in o vsebini statusa begunca kot ukrepe o subsidiarnih oblikah zaščite, s katerimi se zagotovi ustrezen status vsaki osebi, ki potrebuje takšno zaščito (glej v tem smislu glede Direktive 2004/83 in statusa begunca sodbo z dne 9. novembra 2010, B in D, C-57/09 in C-101/09, EU:C:2010:661, točki 104 in 115).
- 52 Poudariti je treba, da člen 17(1)(b) Direktive 2011/95 dovoljuje, da je oseba iz statusa subsidiarne zaščite izključena samo, če obstajajo „tehtni razlogi“ za domnevo, da je storila hudo kaznivo dejanje. Ta določba določa razlog za izključitev, ki pomeni izjemo od splošnega pravila iz člena 18 Direktive 2011/95, zato jo je treba razlagati ozko.
- 53 Po mnenju predložitvenega sodišča pa zakon o pravici do azila vodi do tega, da se za hudo kaznivo dejanje samodejno šteje vsako kaznivo dejanje, ki se lahko v skladu z madžarskim pravom kaznuje s kaznijo najmanj petih let odvzema prostosti.
- 54 V zvezi s tem Komisija pravilno opozarja, da lahko ta opredelitev zajema širok spekter ravnanj z različno težo. Po mnenju Komisije bi pristojni nacionalni organ ali sodišče, ki odločata o prošnji za subsidiarno zaščito, morala imeti možnost, da na podlagi drugih meril, kot je predpisana kazen, preučita, ali je kršitev, ki jo je storila tožeča stranka, ki sicer izpolnjuje merila za pridobitev statusa subsidiarne zaščite, tako huda, da mora privedi do zavrnitve njene prošnje za mednarodno zaščito.
- 55 V zvezi s tem je treba poudariti, da čeprav ima merilo kazni, ki je predpisana v kazenski zakonodaji zadevne države članice, poseben pomen za presojo teže kaznivega dejanja, ki upravičuje izključitev iz subsidiarne zaščite na podlagi člena 17(1)(b) Direktive 2011/95, lahko pristojni organ zadevne države članice razlog za izključitev iz te določbe uporabi šele po tem, ko je za vsak posamezen primer presodil natančna dejstva, ki jih pozna, da bi ugotovil, ali obstajajo tehtni razlogi za domnevo, da dejanja zadevne osebe, ki izpolnjuje merila za pridobitev zaprosenega statusa, spadajo pod ta razlog za izključitev (glej po analogiji sodbi z dne 9. novembra 2010, B in D, C-57/09 in C-101/09, EU:C:2010:661, točka 87, in z dne 31. januarja 2017, Lounani, C-573/14, EU:C:2017:71, točka 72).
- 56 Ta razlaga je potrjena s poročilom Evropskega urada za podporo azilu (EASO) iz januarja 2016, naslovljenim „Izključitev: člena 12 in 17 Uvrstitvene direktive (2011/95/EU)“, ki v točki 3.2.2, ki se nanaša na člen 17(1)(b) Direktive 2011/95, priporoča, naj se teža kaznivega dejanja, ki upravičuje izključitev osebe iz subsidiarne zaščite, presoja glede na več meril, kot so zlasti vrsta zadevnega dejanja, povzročena škoda, vrsta postopka za pregon, narava predpisane kazni in upoštevanje vprašanja, ali tudi večina sodišč zadevno dejanje šteje za hudo kaznivo dejanje. EASO se v zvezi s tem sklicuje na nekatere odločitve vrhovnih sodišč držav članic.
- 57 Podobna priporočila so poleg tega vsebovana v Priročniku o postopkih in merilih za določanje upravičenosti do statusa begunca z vidika Konvencije o statusu beguncev iz leta 1951 in njenega Protokola iz leta 1967 (Visoki komisariat Združenih narodov za begunce (HCR), 1992, točke od 155 do 157).
- 58 Glede na zgornje preudarke je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 17(1)(b) Direktive 2011/95 razlagati tako, da nasprotuje zakonodaji države članice, v skladu s katero se za prosilca za subsidiarno zaščito šteje, da je „storil hudo kaznivo dejanje“ v smislu te določbe, zaradi katerega je lahko izključen iz te zaščite, zgolj na podlagi kazni, ki je v pravu te države članice predpisana za dano kaznivo dejanje. Pristojni nacionalni organ ali sodišče, ki odloča o prošnji za subsidiarno zaščito, mora presoditi težo zadevne kršitve in pri tem celovito preučiti vse okoliščine posameznega primera.

Stroški

- 59 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

Člen 17(1)(b) 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 nasprotuje zakonodaji države članice, v skladu s katero se za prosilca za subsidiarno zaščito šteje, da je „storil hudo kaznivo dejanje“ v smislu te določbe, zaradi katerega je lahko izključen iz te zaščite, zgolj na podlagi kazni, ki je v pravu te države članice predpisana za dano kaznivo dejanje. Pristojni nacionalni organ ali sodišče, ki odloča o prošnji za subsidiarno zaščito, mora presoditi težo zadevne kršitve in pri tem celovito preučiti vse okoliščine posameznega primera.

Podpisi