



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 21. novembra 2018*

„Predhodno odločanje – Direktiva 2011/95/EU – Standardi glede vsebine mednarodne zaščite – Status begunca – Člen 29 – Socialna zaščita – Različno obravnavanje – Begunci, ki so imetniki pravice do začasnega prebivanja“

V zadevi C-713/17,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (deželno upravno sodišče v Zgornji Avstriji, Avstrija) z odločbo z dne 18. decembra 2017, ki je prispela na Sodišče 21. decembra 2017, v postopku

Ahmad Shah Ayubi

proti

Bezirkshauptmannschaft Linz-Land,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi M. Vilaras, predsednik četrtega senata v funkciji predsednika tretjega senata, J. Malenovský, L. Bay Larsen (poročevalec), M. Safjan in D. Šváby, sodniki,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za A. S. Ayubija H. Blum, Rechtsanwalt,
- za avstrijsko vlado G. Hesse, agent,
- za Evropsko komisijo M. Condou-Durande in M. Wasmeier, agenta,

na podlagi odločitve, sprejete po opredelitvi generalne pravobranilke, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

* Jezik postopka: nemščina.

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 29 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 Ahmadom Shahom Ayubijem, državljanom tretje države, in Bezirkshauptmannschaft Linz-Land (okrajni upravni organ v Linzu, Avstrija) glede odločitve zadnjenavedenega, da A. S. Ayubiju in njegovi družini dodeli pomoč, s katero bo poskrbljeno za njihove potrebe glede preživljanja in nastanitve, v obliki osnovne dajatve in začasnega dodatka.

Pravni okvir

Ženevska konvencija

- 3 Konvencija o statusu beguncev, podpisana v Ženevi 28. julija 1951 (*Zbirka pogodb Združenih narodov*, zvezek 189, str. 137, št. 2545 (1954)), je začela veljati 22. aprila 1954. Dopolnjena 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 23 te konvencije, naslovljen „Javna pomoč“, določa:

„Glede dodeljevanja javne pomoči in podpore države pogodbenice obravnavajo begunce, ki so zakonito na njihovem ozemlju, enako kot svoje državljane.“

Pravo Unije

- 5 V skladu s členom 2(a) Direktive 2011/95 „mednarodna zaščita“ pomeni „status begunca in status subsidiarne zaščite“.
- 6 Člen 24(1), prvi pododstavek, te direktive določa:

„Čim prej po priznanju mednarodne zaščite in brez poseganja v člen 21(3) države članice upravičencem do statusa begunca čim prej izdajo dovoljenje za prebivanje, ki mora veljati vsaj tri leta in se lahko podaljša, razen če nujni razlogi nacionalne varnosti ali javnega reda zahtevajo drugače.“

- 7 Člen 29 navedene direktive, naslovljen „Socialna blaginja [zaščita]“, določa:

„1. Države članice zagotovijo, da upravičenci do mednarodne zaščite v državi članici, ki jim je to zaščito priznala, prejemajo potrebno socialno pomoč, kot jo prejemajo državljani te države članice.

2. Z odstopanjem od splošnega pravila iz odstavka 1 lahko države članice omejijo socialno pomoč, ki jo prejmejo upravičenci do statusa subsidiarne zaščite, na osnovne ugodnosti, ki pa se dodeljujejo na enaki ravni in pod enakimi pogoji za upravičenost kot državljanom.“

Avstrijsko pravo

- 8 Člen 3(4) Asylgesetz 2005 (zakon iz leta 2005 o pravici do azila) določa:

„Tuji državljan, ki mu je bil odobren status upravičenca do pravice do azila, pridobi pravico do začasnega prebivanja kot upravičenec do pravice do azila. Pravica do prebivanja velja tri leta in se podaljša za nedoločen čas, če niso izpolnjeni pogoji za začetek postopka preklica statusa upravičenca do pravice do azila ali če je postopek preklica končan. [...]“

- 9 Člen 4 Gesetz über die bedarfsorientierte Mindestsicherung in Oberösterreich (zakon o zajamčenih minimalnih sredstvih glede na potrebe v Zgornji Avstriji) določa:

„(1) Razen če ta deželni zakon določa drugače, se jamstvo minimalnih sredstev glede na potrebe lahko odobri samo osebam, ki:

1. imajo običajno prebivališče v Zgornji Avstriji [...] in
2. [...] (b) imetniki pravice do azila ali upravičenci do subsidiarne zaščite,

[...]

(3) Z odstopanjem od odstavka 1, osebe [...] iz odstavka 1, točka 2(b), ki niso imetniki pravice do stalnega prebivanja v Avstriji [...], zlasti imetniki pravice do azila, ki imajo pravico do začasnega prebivanja [...], in osebe, upravičene do subsidiarne zaščite, za pokritje potreb glede preživljanja in nastanitve prejema osnovno dajatev in začasni dodatek v skladu s členom 13.“

- 10 Ustrezni zneski dajatev, ki se odobrijo osebam, ki spadajo pod člen 4(3) tega zakona, in osebam, ki ne spadajo pod to določbo, se določijo z ločenimi predpisi.

Spor o glavni stvari in vprašnji za predhodno odločanje

- 11 Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (zvezni urad za priseljevanje in azil, Avstrija) je A. S. Ayubiju 30. septembra 2016 priznal status begunca. Ta urad mu je na podlagi azila izdal dovoljenje za prebivanje za obdobje treh let.
- 12 A. S. Ayubi je 9. marca 2017 vložil prošnjo za pomoč, s katero bi bilo poskrbljeno za njegove potrebe in potrebe njegove družine glede preživljanja in nastanitve.
- 13 Okrajni upravni organ v Linzu mu je z odločbo, vročeno 10. aprila 2017, dodelil pomoč v obliki mesečnih denarnih dajatev, ki je sestavljena iz osnovne dajatve in začasnega dodatka. Predložitveno sodišče navaja, da je iz te odločbe razvidno, da je lahko A. S. Ayubi kot imetnik dovoljenja za začasno prebivanje na podlagi azila v skladu z avstrijsko ureditvijo uveljavljal samo izplačilo minimalnih dajatev za zagotovitev kritja njegovih potreb.
- 14 A. S. Ayubi je 3. junija 2017 zoper to odločbo vložil tožbo, s katero je med drugim zatrjeval, da manj ugodno obravnavanje, ki je s to ureditvijo pridržano beguncem, ki niso imetniki pravice do stalnega prebivanja, ni v skladu s pravom Unije.

- 15 Predložitveno sodišče ugotavlja, da je ta kategorija beguncev na podlagi reforme upoštevne nacionalne ureditve leta 2015 na področju socialne pomoči izenačena z upravičenci do statusa, podeljenega s subsidiarno zaščito, in da zato prejemajo precej nižji znesek pomoči od zneska pomoči, določene za avstrijske državljane. Samo begunci, ki so imetniki pravice do stalnega prebivanja, naj bi bili izenačeni z avstrijskimi državljani.
- 16 Navedeno sodišče meni, da taka ureditev vodi do tega, da so beguncem, ki so imetniki pravice do začasnega prebivanja, priznane drugačne pravice od tistih, ki so natančno in nepogojno določene v členu 29 Direktive 2011/95, čeprav so ti begunci v položaju, ki je primerljiv s položajem beguncev, ki so imetniki pravice do stalnega prebivanja.
- 17 V teh okoliščinah je Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (deželno upravno sodišče Zgornje Avstrije, Avstrija) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:
- „1. Ali je treba člen 29 Direktive 2011/95[...], ki določa obveznost države članice, da zagotovi, da upravičenci do mednarodne zaščite (v državi članici, ki jim je to zaščito priznala) prejemajo potrebno socialno pomoč, kot jo prejemajo državljani te države članice, razlagati tako, da izpolnjuje merila za neposredno uporabo, ki jih je v sodni praksi razvilo Sodišče Evropske unije?
2. Ali je treba člen 29 Direktive 2011/95[...] razlagati tako, da nasprotuje nacionalni določbi, ki le imetnikom pravice do azila z dovoljenjem za stalno prebivanje v polni višini priznava socialno pomoč v obliki zajamčenih minimalnih sredstev glede na potrebe in s tem v enakem obsegu kakor državljanom te države članice, omejevanje dajatev socialne pomoči iz zajamčenih minimalnih sredstev glede na potrebe pa določa za tiste imetnike pravice do azila, ki jim je bilo izdano le dovoljenje za začasno prebivanje, in te osebe s tem glede višine socialne pomoči izenačuje z osebami, upravičenimi do subsidiarne zaščite?“

Vprašani za predhodno odločanje

Drugo vprašanje

- 18 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem, ki ga je treba preučiti najprej, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 29 Direktive 2011/95 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki določa, da se beguncem, ki so imetniki pravice do začasnega prebivanja v eni državi članici, odobrijo dajatve socialne pomoči v znesku, ki je nižji od zneska dajatev, dodeljenih državljanom te države članice in beguncem, ki so imetniki pravice do stalnega prebivanja v navedeni državi članici.
- 19 Člen 29(1) Direktive 2011/95 določa splošno pravilo, v skladu s katerim upravičenci do mednarodne zaščite, med katerimi so v skladu s členom 2(a) te direktive begunci, v državi članici, ki jim je to zaščito priznala, prejemajo enako socialno pomoč, kot jo prejemajo državljani te države članice (sodba z dne 1. marca 2016, Alo in Osso, C-443/14 in C-444/14, EU:C:2016:127, točka 48).
- 20 Čeprav člen 29(2) navedene direktive državam članicam dovoljuje, da od tega splošnega pravila odstopajo, s tem da omejijo osnovne dajatve socialne pomoči, ki jo prejmejo upravičenci do statusa subsidiarne zaščite, iz besedila iste določbe izhaja, da se to odstopanje uporablja samo za upravičence do te zaščite, ne pa za begunce.
- 21 Glede tega je treba poudariti, da okoliščina, da člen 29(1) te direktive določa, da se upravičencem do mednarodne zaščite odobri „potrebna“ socialna pomoč, ne pomeni, da je zakonodajalec Unije nameraval državam članicam dovoliti, da beguncem priznajo socialne dajatve v znesku, za katerega bi menile, da zadošča za izpolnjevanje njihovih potreb, ampak v znesku, ki bi bil nižji od zneska socialnih dajatev, dodeljenih njihovim državljanom.

- 22 Prvič, iz sistematike člena 29 Direktive 2011/95 je namreč razvidno, da je treba navedbo izraza „potrebno“ v odstavku 1 tega člena razumeti, kot da je njegov namen samo poudariti nasprotje med dajatvami, zajetimi z načelom, ki je v tem členu določeno, na eni strani in „osnovnimi“ dajatvami, na katere se socialna pomoč lahko omeji v skladu z odstavkom 2 navedenega člena, na drugi strani.
- 23 Ta ugotovitev je podprta z dejstvom, da bi bil zadnjenavedenemu odstavku odvzet ves polni učinek, če bi bilo treba člen 29(1) te direktive razlagati, kot da državam članicam na splošno dopušča, da se za to, da se dajatve, ki se zagotavljajo upravičencem do mednarodne zaščite, omejijo na nujno potrebne, te dajatve določijo nižje od dajatev, ki so zagotovljene državljanom teh držav članic.
- 24 Drugič, to, da bi državam članicam podelili tako možnost glede dajatev, dodeljenih beguncem, ne bi bilo v skladu z načelom nacionalne obravnave na področju javne pomoči in podpore zadnjenavedenih, določenim v členu 23 Ženevske konvencije, ob upoštevanju katerega je treba razlagati člen 29 Direktive 2011/95 (glej v tem smislu sodbo z dne 1. marca 2016, Alo in Osso, C-443/14 in C-444/14, EU:C:2016:127, točka 51).
- 25 Iz tega sledi, da mora biti višina socialnih dajatev, ki jih je beguncem dodelila država članica, ki je ta status priznala – ne glede na to, ali za določen ali nedoločen čas – enaka kot višina, zagotovljena državljanom te države članice (glej po analogiji sodbo z dne 1. marca 2016, Alo in Osso, C-443/14 in C-444/14, EU:C:2016:127, točki 48 in 50).
- 26 Načela nacionalne obravnave, do katerega so tako upravičeni begunci, ni mogoče omajati s členom 24 Direktive 2011/95, ki državam članicam dopušča, da beguncem izdajo dovoljenje za prebivanje, ki je po potrebi omejeno na tri leta.
- 27 Namreč, ker so pravice, podeljene s poglavjem VII te direktive, v katerem je njen člen 29, posledica priznanja statusa begunca, in ne izdaje dovoljenja za prebivanje, jih je mogoče omejiti le ob spoštovanju pogojev, določenih s tem poglavjem, tako da države članice nimajo pravice dodati omejitev, ki tam niso določene (glej v tem smislu sodbo z dne 24. junija 2015, H. T., C-373/13, EU:C:2015:413, točka 97).
- 28 Poleg tega se tako člen 29 Direktive 2011/95 kot člen 23 Ženevske konvencije nanašata na vse begunce ter za pravice, ki so jim priznane, ne postavljata pogoja trajanja njihove prisotnosti v zadevni državi članici ali trajanja dovoljenja za prebivanje, ki ga imajo.
- 29 Iz zgoraj navedenega sledi, da mora biti beguncem, ki so imetniki dovoljenja za prebivanje, ki je časovno omejeno na tri leta, zagotovljena enaka višina socialnih dajatev, kot je višina dajatev, dodeljena državljanom države članice, ki jim je priznala status begunca.
- 30 Te ugotovitve ni mogoče omajati s trditvijo, da je ureditev, kot je ta v postopku v glavni stvari, v skladu s členom 29(1) Direktive 2011/95, saj so begunci, ki več let prebivajo v državi članici, postavljeni v objektivno drugačen položaj od položaja beguncev, ki so v to državo članico vstopili nedavno, pri čemer imajo zadnjenavedeni večjo potrebo po konkretni podpori.
- 31 Na prvem mestu, ker ta določba nalaga enako obravnavanje beguncev in državljanov države članice, ki je beguncem priznala zaščito, so lahko samo objektivne razlike med položajema teh dveh kategorij oseb morda upoštevne za to, da se ta določba uporabi, razen razlik med položajema dveh različnih skupin beguncev (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 54 in 59).
- 32 Na drugem mestu, ob domnevi, da posebnost položaja beguncev, ki so nedavno vstopili na ozemlje države članice, lahko omogoči ugotovitev, da so na splošno v objektivno bolj negotovem položaju kot državljanji te države članice, ukrepa za neugodno obravnavanje teh beguncev, tako da se omeji višina dajatev, ki so jim dodeljene, ni mogoče obravnavati, kot da se z njim upošteva tak drugačen položaj, saj s takim ukrepom te negotovosti ne bi bilo mogoče odpraviti.

- 33 Na tretjem mestu, čeprav je treba ta argument razumeti tako, da bi bilo zaradi težav beguncev, ki so nedavno vstopili na ozemlje Avstrije, pri dostopu do prostega stanovanjskega trga primerneje, da se tem beguncem v zelo kratkem času dajo na voljo mesta v nastanitvenih centrih, namesto da se jim dodeli finančna pomoč, zadostuje navesti, da niti iz opisa nacionalne ureditve, ki se uporablja, v predložitveni odločbi niti iz elementov, ki jih je predložila avstrijska vlada, nikakor ni razvidno, da bi bilo v postopku v glavni stvari zmanjšanje zneska dajatev socialne pomoči, zagotovljene navedenim beguncem, dejansko izravnano z odobritvijo drugih oblik socialnih dajatev tem beguncem.
- 34 Poleg tega, čeprav avstrijska vlada navaja tudi veliko breme, ki izhaja iz plačila socialnih dajatev beguncem, je treba spomniti, da dodelitev socialnih dajatev neki osebi za institucijo, ki mora te prejemke zagotoviti, pomeni breme, ne glede na to, ali je ta oseba begunec ali državljani zadevne države članice. Razlike med položajema teh dveh kategorij oseb torej glede tega ni mogoče ugotoviti (glej v tem smislu sodbo z dne 1. marca 2016, Alo in Osso, C-443/14 in C-444/14, EU:C:2016:127, točka 55).
- 35 Zato je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 29 Direktive 2011/95 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki določa, da se beguncem, ki so imetniki pravice do začasnega prebivanja v eni državi članici, odobrijo dajatve socialne pomoči v znesku, ki je nižji od zneska dajatev, dodeljenih državljanom te države članice in beguncem, ki so imetniki pravice do stalnega prebivanja v navedeni državi članici.

Prvo vprašanje

- 36 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali se begunec lahko pred nacionalnimi sodišči sklicuje na neskladnost ureditve, kot je ta v postopku v glavni stvari, s členom 29(1) Direktive 2011/95, da bi bila omejitev njegovih pravic, ki jo ta ureditev vsebuje, odpravljena.
- 37 Iz ustaljene sodne prakse Sodišča je razvidno, da se lahko posamezniki v vseh primerih, ko se določbe direktive z vidika vsebine izkažejo za nepogojne in dovolj natančne, nanje sklicujejo pred nacionalnimi sodišči zoper državo, če ta v predpisanem roku direktive ni prenesla v nacionalno pravo ali če je ni prenesla pravilno (sodba z dne 24. januarja 2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, točka 33 in navedena sodna praksa).
- 38 Čeprav je res, da je s členom 29(1) Direktive 2011/95 državam članicam podeljeno določeno polje proste presoje, zlasti glede določitve višine socialne pomoči, za katero menijo, da je potrebna, kljub temu velja, da je s to določbo vsaki državi članici z nedvoumnim besedilom naložena obveznost natančnega in nepogojnega rezultata, ki je vsakemu beguncu, ki mu prizna zaščito, zagotoviti upravičenost do enake socialne pomoči, kot je tista, ki je določena za njene državljane.
- 39 Poleg tega je treba spomniti, da je Sodišče že lahko ugotovilo, da imajo določbe, ki so primerljive s členom 29(1) Direktive 2011/95 in nalagajo upravičenost do nacionalne obravnave ali prepoved nekaterih vrst diskriminacij, neposredni učinek (glej v tem smislu sodbe z dne 4. maja 1999, Sürül, C-262/96, EU:C:1999:228, točki 63 in 74; z dne 22. decembra 2010, Gavieiro Gavieiro in Iglesias Torres, C-444/09 in C-456/09, EU:C:2010:819, točka 78, ter z dne 6. marca 2014, Napoli, C-595/12, EU:C:2014:128, točki 48 in 50).
- 40 V teh okoliščinah iz sodne prakse Sodišča izhaja, da morajo nacionalna sodišča in organi uprave – če ni mogoča razlaga in uporaba nacionalnega prava v skladu z zahtevami prava Unije – v celoti uporabiti pravo Unije in zavarovati pravice, ki jih to pravo priznava posameznikom, pri čemer, če je treba, ne uporabijo nasprotujočih določb nacionalnega prava (sodba z dne 7. septembra 2017, H., C-174/16, EU:C:2017:637, točka 70 in navedena sodna praksa).

- 41 Iz zgoraj navedenega sledi, da je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da se begunec lahko pred nacionalnimi sodišči sklicuje na neskladnost ureditve, kot je ta v postopku v glavni stvari, s členom 29(1) Direktive 2011/95, da bi bila omejitev njegovih pravic, ki jo vsebuje ta ureditev, odpravljena.

Stroški

- 42 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 (tretji senat) razsodilo:

- 1. Člen 29 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 nacionalni ureditvi, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki določa, da se beguncem, ki so imetniki pravice do začasnega prebivanja v eni državi članici,odobrijo dajatve socialne pomoči v znesku, ki je nižji od zneska dajatev, dodeljenih državljanom te države članice in beguncem, ki so imetniki pravice do stalnega prebivanja v navedeni državi članici.**
- 2. Begunec se lahko pred nacionalnimi sodišči sklicuje na neskladnost ureditve, kot je ta v postopku v glavni stvari, s členom 29(1) Direktive 2011/95, da bi bila omejitev njegovih pravic, ki jo vsebuje ta ureditev, odpravljena.**

Podpisi