



Zbirka odločb sodne prakse

Zadeva C-402/22

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
proti
M. A.

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Raad van State (Nizozemska))

Sodba Sodišča (prvi senat) z dne 6. julija 2023

„Predhodno odločanje – Direktiva 2011/95/EU – Standardi glede pogojev za priznanje statusa begunca ali statusa subsidiarne zaščite – Člen 14(4)(b) – Preklic statusa begunca – Državljan tretje države, ki je bil pravnomočno obsojen za izredno hudo kaznivo dejanje – Nevarnost za skupnost – Preverjanje sorazmernosti“

1. *Mejni nadzor, azil in priseljevanje – Azilna politika – Status begunca ali status subsidiarne zaščite – Direktiva 2011/95 – Preklic, odvzem ali zavrnitev podaljšanja statusa begunca – Izredno hudo kaznivo dejanje – Pojem – Kaznivo dejanje izjemne teže, ki spada med kazniva dejanja, ki najbolj ogrožajo pravni red zadevne skupnosti – Merila presoje teže (Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2011/95, uvodna izjava 12 in členi 12(2)(b), (14)(4)(b), 17(1)(b) in (3) ter 21(2)(b))*

(Glej točke od 24 do 26, 29, 31, od 33 do 45 in 48 ter točka 1 izreka.)

2. *Mejni nadzor, azil in priseljevanje – Azilna politika – Status begunca ali status subsidiarne zaščite – Direktiva 2011/95 – Preklic, odvzem ali zavrnitev podaljšanja statusa begunca – Nevarnost za državo članico gostiteljico – Nevarnost, ugotovljena zgolj zaradi pravnomočne obsodbe zadevne osebe za izredno hudo kaznivo dejanje – Nedopustnost (Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2011/95, člen 14(4)(b))*

(Glej točke od 50 do 52 in točka 2 izreka.)

3. *Mejni nadzor, azil in priseljevanje – Azilna politika – Status begunca ali status subsidiarne zaščite – Direktiva 2011/95 – Preklic, odvzem ali zavrnitev podaljšanja statusa begunca – Pogoji uporabe – Nevarnost za državo članico gostiteljico – Nevarnost, ki mora biti resnična, sedanja in dovolj resna – Preklic statusa begunca, ki mora biti ukrep, sorazmeren z nevarnostjo (Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2011/95, člen 14(4)(b))*

(Glej točke od 54 do 56 in točka 3 izreka.)

Povzetek

V okviru zadeve Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Begunec, ki je storil hudo kaznivo dejanje) (C 663/21) je bil AA decembra 2015 priznan status begunca v Avstriji. Med marcem 2018 in oktobrom 2020 je bil večkrat obsojen na zaporno kazen in plačilo denarne kazni zaradi različnih kaznivih dejanj, med njimi kaznivih dejanj resne grožnje, poškodovanja tuje stvari, neupravičene proizvodnje in prometa s prepovedanimi drogami, storitve telesnih poškodb ter agresivnega ravnanja proti organu javnega reda.

Pristojni avstrijski organ je z odločbo, sprejeto septembra 2019, AA odvzel status begunca, sprejel odločbo o vrnitvi, ki ji je priložena prepoved njegovega prebivanja in določil obdobje za prostovoljni odhod, hkrati pa je navedel, da njegova odstranitev ni dovoljena.

Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Avstrija) je na podlagi tožbe AA s sodbo, sprejeto maja 2021, zgoraj navedeno odločbo, sprejeto septembra 2019, razveljavilo. To sodišče je ugotovilo, da je bil AA pravnomočno obsojen zaradi izredno hudega kaznivega dejanja in da predstavlja nevarnost za skupnost. Vendar je menilo, da je treba tehtanje interesov države članice gostiteljice in interesov zadevne osebe za upravičenost do mednarodne zaščite opraviti ob upoštevanju obsega in narave ukrepov, katerim bi bila ta izpostavljena v primeru preklica te zaščite. Ker bi bil AA v primeru vrnitve v svojo izvirno državo izpostavljen nevarnosti mučenja ali smrti, je navedeno sodišče menilo, da njegovi interesi prevladajo nad interesi Avstrije. Pristojni avstrijski organ je zoper to sodbo vložil revizijo pri Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče, Avstrija).

V okviru zadeve Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Begunec, ki je storil hudo kaznivo dejanje) (C-8/22) je bil XXX februarja 2007 priznan status begunca Belgija. S sodbo, izdano decembra 2010, je bil obsojen na zaporno kazen 25 let, med drugim zaradi roparske tatvine več predmetov in naklepne umora, s katerim naj bi si to tatvino olajšal ali si z njim zagotovil nekaznovanost.

Pristojni belgijski organ mu je z odločbo, sprejeto maja 2016, preklical status begunca. XXX je zoper to odločbo pri Conseil du contentieux des étrangers (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci, Belgija) vložil tožbo, ki jo je to sodišče s sodbo, izdano avgusta 2019, zavrnilo. To sodišče je menilo, da nevarnost, ki jo XXX predstavlja za skupnost, izhaja iz njegove obsodbe za izredno hudo kaznivo dejanje, tako da navedenemu organu ne bi bilo treba dokazati, da XXX predstavlja resnično, sedanjo in dovolj resno nevarnost za skupnost. Nasprotno, zadnjenavedeni bi moral dokazati, da kljub tej obsodbi ne predstavlja več take nevarnosti. XXX je zoper to sodbo vložil kasacijsko pritožbo pri Conseil d'État (Belgija).

V okviru zadeve Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Izredno hudo kaznivo dejanje) (C 402/22) je M. A. julija 2018 na Nizozemskem vložil prošnjo za mednarodno zaščito. Pristojni nizozemski organ je to prošnjo junija 2020 zavrnil, saj je bil prosilec leta 2018 obsojen na kazen zapora 24 mesecev, ker je v enem večeru storil tri spolne napade, en poskus spolnega napada in eno tatvino mobilnega telefona.

Na podlagi tožbe, ki jo je vložil M. A., je sodišče prve stopnje odločbo, sprejeto junija 2020, razveljavilo zaradi nezadostne obrazložitve. Pristojni nizozemski organ je zoper to sodbo vložil pritožbo pri Raad van State (državni svet, Nizozemska). Na eni strani je trdil, da je treba dejanja, očitana M. A., obravnavati kot eno samo kaznivo dejanje, ki pomeni izredno hudo kaznivo dejanje, in na drugi strani, da obsodba za izredno hudo kaznivo dejanje načeloma dokazuje, da M. A. predstavlja nevarnost za skupnost.

Predložitvena sodišča v teh treh zadevah Sodišče v bistvu sprašujejo o pogojih, ki morajo biti izpolnjeni za preklic statusa begunca na podlagi člena 14(4)(b) Direktive 2011/95¹, ter o tehtanju, v tem okviru, interesov države članice gostiteljice in interesov zadevne osebe za upravičenost do mednarodne zaščite.

Sodišče je s temi tremi sodbami, izdanimi istega dne, odgovorilo na ta vprašanja, pri čemer je na eni strani pojasnilo pojma „izredno hudo kaznivo dejanje“ in „nevarnost za skupnost“ ter na drugi strani obseg preverjanja sorazmernosti, ki ga je treba opraviti v tem okviru. Pojasnilo je tudi razmerje med preklicem statusa begunca in sprejetjem odločbe o vrnitvi.

Presoja Sodišča

Sodišče je najprej ugotovilo, da morata biti za uporabo člena 14(4)(b) Direktive 2011/95 izpolnjena dva ločena pogoja, ki se nanašata, prvi, na to, da je bil zadevni državlján tretje države pravnomóčno obsojen za izredno hudo kaznivo dejanje, in drugi, na to, da je bilo ugotovljeno, da ta državlján predstavlja nevarnost za skupnost države članice, v kateri je. Zato ni mogoče ugotoviti, da okoliščina, da je prvi od obeh pogojev izpolnjen, zadostuje za dokaz, da je izpolnjen tudi drugi. Taka razlaga navedene določbe izhaja iz njenega besedila in primerjave te določbe z določbami člena 12(2)(b)², in člena 17(1) Direktive 2011/95³.

Glede prvega od teh pogojev se mora pojem „izredno hudo kaznivo dejanje“, ob neobstoju izrecne napotitve na pravo držav članic za določitev njegovega pomena in obsega, običajno v vsej Uniji razlagati avtonomno in enotno. Na eni strani izraz „kaznivo dejanje“ v skladu z njegovim običajnim pomenom v tem okviru označuje dejanje ali opustitev, ki pomeni hudo kršitev javnega reda zadevne skupnosti in je zaradi tega kot taka v okviru te skupnosti kazensko sankcionirana. Na drugi strani izraz „izredno hudo“ s tem, ko temu pojmu „kaznivo dejanje“ dodaja dve opredelitvi, napotuje na kaznivo dejanje, ki je izjemno resno.

Glede okvira, v katerem so uporabljeni izrazi „izredno hudo kaznivo dejanje“, je treba na eni strani upoštevati sodno prakso Sodišča v zvezi s členom 12(2)(b) Direktive 2011/95, ki se nanaša na „hudo nepolitično kaznivo dejanje“, in v zvezi s členom 17(1)(b) te direktive, ki se nanaša na „hudo kaznivo dejanje“, saj je namen teh členov državljána tretje države, ki je storil kaznivo dejanje, ki pomeni določeno stopnjo resnosti, prikrajšati za mednarodno zaščito. Na drugi strani

¹ Direktiva 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljáni 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 L 337, str. 9) Člen 14(4)(b) te direktive določa, da lahko „[d]ržave članice [...] prekličejo, odvzamejo ali zavrnejo podaljšanje statusa, ki ga je beguncu priznal vladni, upravni, sodni ali parasodni organ, kadar po pravnomóčni obsodbi za izredno hudo kaznivo dejanje predstavlja nevarnost za skupnost te države članice“.

² Člen 12(2)(b) Direktive 2011/95 izrecno določa, da državlján tretje države ne more biti begunec, če je storil(-a) hudo nepolitično kaznivo dejanje izven države sprejemnice, preden ga/jo je ta sprejela kot begunca, ne da bi se zahtevalo, da pomeni nevarnost za skupnost države članice, v kateri je.

³ Člen 17(1) Direktive 2011/95, ki se nanaša na priznanje subsidiarne zaščite, ki lahko nudi bolj omejeno zaščito kot status begunca, se v točki (b) nanaša na storitev hudega kaznivega dejanja in v točki (d) na obstoj nevarnosti za skupnost, pri čemer sta ta elementa izrecno predstavljena kot alternativna pogoja, ki vsak ločeno pomenita izključitev upravičenosti do subsidiarne zaščite.

je iz primerjave členov 12, 14, 17 in 21 Direktive 2011/95 razvidno, da je zakonodajalec Unije naložil različne zahteve glede stopnje resnosti kaznivih dejanj, na katere se je mogoče sklicevati za upravičitev uporabe razloga za izključitev ali preklic mednarodne zaščite ali vrnitev begunca. Tako je v členu 17(3) Direktive 2011/95 navedena storitev „en[ega] ali več kaznivih dejanj“, člen 12(2)(b) in člen 17(1)(b) te direktive pa se nanašata na storitev „hudega kaznivega dejanja“. Iz tega sledi, da je z uporabo izraza „izredno hudo kaznivo dejanje“ v členu 14(4)(b) Direktive 2011/95 poudarjena odločitev zakonodajalca Unije, da uporabo te določbe podvrže izpolnitvi – zlasti – posebej strogega pogoja, ki se nanaša na obstoj pravnomočne obsodbe za kaznivo dejanje, ki je izjemne teže, večje od teže kaznivih dejanj, ki lahko upravičijo uporabo zgoraj navedenih določb te direktive.

Res je, da je treba presojo stopnje resnosti kaznivega dejanja iz člena 14(4)(b) Direktive 2011/95 opraviti na podlagi skupnih standardov in meril. Vendar, če kazensko pravo držav članic ni predmet splošnih ukrepov za harmonizacijo, se mora ta v okviru kazenskega sistema zadevne države članice izvesti ob upoštevanju odločitev, sprejetih v zvezi z opredelitvijo kaznivih dejanj, ki so glede na njihove posebne značilnosti izjemno resna, ker najbolj ogrožajo pravni red skupnosti.

Vsekakor, glede na to, da se ta določba nanaša na pravnomočno obsodbo za „izredno hudo kaznivo dejanje“ v ednini, stopnje resnosti kaznivega dejanja ni mogoče doseči s kumuliranjem ločenih kaznivih dejanj, od katerih nobeno samo po sebi ni izredno hudo kaznivo dejanje.

Nazadnje, za presojo stopnje resnosti takega kaznivega dejanja je treba presoditi vse okoliščine posamezne zadeve. V zvezi s tem so zlasti zelo pomembni obrazložitev obsodilne odločbe, narava in višina zagrožene in izrečene kazni, narava storjenega kaznivega dejanja, vse okoliščine storjenega kaznivega dejanja, naklepnost ali nenaklepnost tega kaznivega dejanja ter narava in obseg škode, ki jo je to dejanje povzročilo.

Glede drugega pogoja, ki se nanaša na ugotovitev, da državljani tretje države predstavljajo nevarnost za skupnost države članice gostiteljice, Sodišče na prvem mestu ugotavlja, da je ukrep iz člena 14(4)(b) Direktive 2011/95 mogoče sprejeti le, če zadevni državljani tretje države predstavljajo resnično, sedanjo in dovolj resno nevarnost za temeljni interes skupnosti te države članice. V zvezi s tem je Sodišče med drugim pojasnilo, da je iz samega besedila te določbe razvidno, da se ta uporablja le, če ta državljani „predstavljajo“ nevarnost za skupnost, s čimer je nakazano, da mora biti ta nevarnost resnična in sedanja. Zato, bolj je sprejetje odločbe na podlagi te določbe časovno oddaljeno od pravnomočne obsodbe za izredno hudo kaznivo dejanje, bolj mora pristojni organ upoštevati zlasti dogodke po storitvi takega kaznivega dejanja, da bi ugotovil, ali resnična in dovolj resna nevarnost obstaja na dan, ko mora odločiti o morebitnem preklicu statusa begunca. Sodišče se je v zvezi s tem oprlo tudi na dejstvo, ki izhaja iz primerjave različnih določb Direktive 2011/95 s členom 14(4)(b) te direktive, da je uporaba zadnjenavedene določbe podvržena strogim pogojem.

Na drugem mestu, kar zadeva vloge pristojnega organa oziroma zadevnega državljanca tretje države v okviru presoje obstoja nevarnosti, mora pristojni organ pri uporabi člena 14(4)(b) Direktive 2011/95 za vsak posamični primer opraviti presojo vseh okoliščin tega primera. V tem okviru mora ta organ imeti na voljo vse upoštevne informacije in sam opraviti presojo teh okoliščin, da določi pomen svoje odločbe in jo v celoti obrazloži.

Nazadnje, država članica se lahko odloči, da sprejme ukrep iz člena 14(4)(b) Direktive 2011/95 ob upoštevanju zlasti načela sorazmernosti, ki pomeni tehtanje, ne eni strani, nevarnosti, ki jo zadevni državljani tretje države predstavlja za skupnost države članice, v kateri je, in na drugi strani pravic, ki morajo biti zagotovljene osebam, ki izpolnjujejo materialne pogoje iz člena 2(d) navedene direktive. V okviru te presoje mora pristojni organ prav tako upoštevati temeljne pravice, zagotovljene s pravom Unije, in zlasti preveriti možnost sprejetja drugih ukrepov, ki bi manj posegali v pravice, zagotovljene beguncem, in v temeljne pravice, ki pa bi bili enako učinkoviti za zagotovitev varstva skupnosti države članice gostiteljice.

Če pa navedeni organ sprejme tak ukrep, mu poleg tega ni treba preveriti ali javni interes za vrnitev navedenega državljan tretje države v njegovo izvirno državo prevlada nad interesom istega državljan tretje države za ohranitev mednarodne zaščite glede na obseg in naravo ukrepov, ki bi jim bil izpostavljen ob vrnitvi v svojo izvirno državo. Posledice – za zadevnega državljan tretje države ali za skupnost države članice, v kateri je ta državljani – njegove morebitne vrnitve v njegovo izvirno državo je treba namreč upoštevati, ne ob sprejetju odločbe o preklicu statusa begunca, temveč glede na okoliščine primera, kadar pristojni organ predvidi sprejetje odločbe o vrnitvi glede navedenega državljan tretje države.

V zvezi s tem je Sodišče navedlo, da člen 14(4)(b) Direktive 2011/95 deloma ustreza razlogom za izključitev iz člena 33 Ženevske konvencije⁴. V teh okoliščinah pravo Unije določa mednarodno zaščito zadevnih beguncev, ki je širša od tiste, zagotovljene z Ženevsko konvencijo, saj prva od teh določb določa možnost držav članic, da v primerih, ki so v tej določbi navedeni, prekličejo status begunca, medtem ko druga dopušča, da je begunec v enem od teh primerov vrnjen v državo, kjer bi bila njegovo življenje ali svoboda ogrožena. Iz tega sledi, da ima lahko pristojni organ v skladu s pravom Unije pravico, da na podlagi člena 14(4)(b) Direktive 2011/95 prekliče status begunca, priznan državljanu tretje države, ne da bi mu bilo nujno dovoljeno, da tega državljan odstrani v njegovo izvirno državo. S postopkovnega vidika bi taka odstranitev poleg tega zahtevala sprejetje odločbe o vrnitvi ob spoštovanju materialnih in postopkovnih jamstev iz Direktive 2008/115⁵, ki med drugim v členu 5 določa, da morajo države članice pri izvajanju te direktive spoštovati načelo nevračanja. Zato za preklic statusa begunca na podlagi člena 14(4) Direktive 2011/95 ni mogoče šteti, da vključuje sprejetje stališča glede ločenega vprašanja, ali je to osebo mogoče odstraniti v njeno izvirno državo. V tem okviru je Sodišče pojasnilo, da člen 5 Direktive 2008/115 nasprotuje sprejetju odločbe o vrnitvi v zvezi z državljanom tretje države, kadar se ugotovi, da je njegova odstranitev v predvideno državo vrnitve na podlagi načela nevračanja za nedoločen čas izključena.

⁴ Člen 33 Konvencije o statusu beguncev, ki je bila podpisana v Ženevi 28. julija 1951 (Recueil des traités des Nations unies, zvezek 189, str. 150, št. 2545 (1954)), ki je začela veljati 22. aprila 1954, dopolnjena s Protokolom o statusu beguncev, ki je bil sklenjen 31. januarja 1967 v New Yorku (v nadaljevanju: Ženevska konvencija), 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.“

⁵ Direktiva 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).