

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 2. marca 2010*

V združenih zadevah C-175/08, C-176/08, C-178/08 in C-179/08,

katerih predmet so predlogi za sprejetje predhodne odločbe na podlagi členov 68 ES in 234 ES, ki jih je vložilo Bundesverwaltungsgericht (Nemčija) z odločbami z dne 7. februarja in 31. marca 2008, ki so na Sodišče prispele 29. aprila 2008, v postopkih

Aydin Salahadin Abdulla (C-175/08),

Kamil Hasan (C-176/08),

Ahmed Adem,

Hamrin Mosa Rashi (C-178/08),

Dler Jamal (C-179/08)

* Jezik postopka: nemščina.

proti

Zvezni republiki Nemčiji,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, predsednika senatov, R. Silva de Lapuerta in P. Lindh, predsednici senatov, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann, P. Kūris, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen (poročevalec), T. von Danwitz in A. Arabadžiev, sodniki,

generalni pravobranilec: J. Mazák,
sodni tajnik: K. Malacek, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 2. junija 2009,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za A. Salahadina Abdullo A. Lex, odvetnica,

- za K. Hasana in D. Jamala T. Grüner, odvetnik,

- za A. Adema in H. Mosa Rashi C. Heidemann, odvetnik,

- za nemško vlado M. Lumma, C. Blaschke in N. Graf Vitzthum, zastopniki,

- za italijansko vlado I. Bruni, zastopnica, skupaj z G. Albenziom, avvocato dello Stato,

- za ciprsko vlado D. Lysandrou, zastopnik,

- za vlado Združenega kraljestva V. Jackson, zastopnica, skupaj s T. Wardom, barrister,

- za Komisijo Evropskih skupnosti M. Condou-Durande, F. Erlbacher in E. Hoffmeister, zastopniki,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi
15. septembra 2009

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlogi za sprejetje predhodne odločbe se nanašajo na razlago člena 11(1)(e) Direktive 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 L 304, str. 12, in popravek UL 2005, L 204, str. 24, v nadaljevanju: Direktiva), v povezavi s členom 2(c) te direktive.

- 2 Ti predlogi so bili vloženi v sporu med A. Salahadinom Abdullo, K. Hasanom, A. Ademom, njegovo ženo H. Mosa Rashi in D. Jamalom (v nadaljevanju skupaj: tožeče stranke v glavni stvari), iraškimi državljani, ter Bundesrepublik Deutschland, ki jo zastopa Bundesministerium des Innern (zvezno ministrstvo za notranje zadeve), to pa zastopa Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (zvezni urad za priseljence in begunce, v nadaljevanju: Bundesamt), zaradi preklica statusa begunca tožečih strank.

Pravni okvir

Konvencija o statusu beguncev

- 3 Konvencija o statusu beguncev, podpisana v Ženevi 28. julija 1951 (*Recueil des traités des Nations unies*, zvezek 189, str. 150, št. 2545 (1954)), je začela veljati 22. aprila

1954. Dopolnjena je bila s Protokolom o statusu beguncev z dne 31. januarja 1967, ki je začel veljati 4. oktobra 1967 (v nadaljevanju: Ženevska konvencija).

- 4 Na podlagi člena 1(A)(2), prvi pododstavek, Ženevske konvencije 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 določenemu političnemu prepričanju, 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, kjer je imela običajno prebivališče, pa se zaradi takšnih dogodkov ne more ali zaradi omenjenega strahu noče vrniti v to državo.“

- 5 Člen 1(C)(5) navedene konvencije določa:

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

[...]

5. če ne more še naprej odrekati uživanje zaščite države, katere državljanica je, ker so prenehale okoliščine, na podlagi katerih [ji] je bil priznan status begunca;

pri čemer je razumljivo, da se določbe tega odstavka uporabljajo za begunca, na katerega se nanaša prvi odstavek dela A tega člena, ki lahko za zavračanje uživanja zaščite države, katere državljan je, navede nujne razloge, ki izvirajo iz prejšnjega preganjanja.“

Ureditev Unije

- 6 Člen 6(1), prvi pododstavek, PEU določa:

„Unija priznava pravice, svoboščine in načela iz Listine o temeljnih pravicah Evropske unije z dne 7. decembra 2000, prilagojene 12. decembra 2007 v Strasbourgu, ki ima enako pravno veljavnost kot Pogodbi.“

- 7 Člen 18 Listine Unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) določa:

„Ob upoštevanju pravil [Ženevske konvencije] in v skladu s Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o delovanju Evropske unije je priznana pravica do azila.“

8 V uvodnih izjavah 2 in 3 Direktive je navedeno:

- „(2) 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 splošni uporabi Ženevske konvencije o statusu beguncev z dne 28. julija 1951 (v nadaljevanju ‚Ženevska konvencija‘), kot jo dopolnjuje Newyorški protokol z dne 31. januarja 1967 (v nadaljevanju ‚Protokol‘), s čimer se bo potrdilo načelo nevračanja in se bo zagotovilo, da nihče ne bo poslan nazaj na področje, kjer je trpel preganjanje.
- (3) Ženevska konvencija [...] predstavlja[...] temelj[...] mednarodne pravne ureditve za zaščito beguncev.“

9 V uvodni izjavi 10 Direktive je pojasnjeno:

„Ta direktiva upošteva temeljne pravice in spoštuje načela, priznana zlasti z Listino [...]. Ta direktiva si prizadeva zlasti zagotoviti polno spoštovanje človekovega dostojanstva in pravice azila prosilcev za azil in družinskih članov, ki jih spremljajo.“

10 V uvodnih izjavah 16 in 17 Direktive je navedeno:

- „(16) Določijo naj se minimalni standardi za opredelitev in vsebino statusa begunca, ki pristojnim nacionalnim organom držav članic pomagajo pri uporabi Ženevske konvencije.

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

11 Člen 1 Direktive določa:

„Namen te direktive je določitev minimalnih standardov 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.“

12 Člen 2(a), (c), (e) in (g) Direktive določa:

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

[...]

(c) ‚begunec‘ pomeni državljana 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 prejšnje države stalnega prebivališča

zaradi enakih razlogov, kot so navedeni zgoraj, in se zaradi tega strahu noče vrniti vanjo, in za katero se ne uporablja člen 12;

- (d) ‚status begunca‘ pomeni priznanje državljana tretje države ali osebe brez državljanstva kot begunca s strani države članice;

- (e) ‚oseba, upravičena do subsidiarne zaščite‘ pomeni državljana tretje države [...], ki ni opredeljen [...] kot begunec, a je bilo v zvezi z njim dokazano, da obstajajo utemeljeni razlogi za prepričanje, da bi se zadevna oseba, če bi se vrnila v izvorno državo [...], soočila z utemeljenim tveganjem, da utrpri resno škodo, kot je opredeljena v členu 15 [...], in ki zaradi takega tveganja noče izkoristiti zaščite te države;

[...]

- (g) „prošnja za mednarodno zaščito „pomeni prošnjo državljana tretje države [...] za zaščito s strani države članice, ki se lahko razume kot prošnj[a] za status begunca ali subsidiarne zaščite [...]“

¹³ Člena 13 in 18 Direktive določata, da države članice priznajo status begunca ali status subsidiarne zaščite državljanu tretje države, ki izpolnjuje ustrezne pogoje iz poglavij II in III oziroma II in V te direktive.

- 14 Člen 4 Direktive iz poglavja II, naslovljenega „Obravnavanje prošelj za mednarodno zaščito“, opredeljuje pogoje za obravnavanje dejstev in okoliščin ter v odstavku 1 določa:

„Države članice lahko naložijo prosilcu dolžnost, da čimprej predloži vse potrebne elemente za utemeljitev prošnje za mednarodno zaščito. Dolžnost države članice je, da v sodelovanju s prosilcem obravnava ustrezne elemente prošnje.“

- 15 Člen 4(3) Direktive natančneje določa elemente, ki jih je treba upoštevati ob posamični obravnavi prošnje za mednarodno zaščito.

- 16 V skladu s členom 4(4) Direktive je „[d]ejstvo, da je prosilec že bil izpostavljen preganjanju [...] ali se mu je s takšnim preganjanjem [...] neposredno grozilo, [...] resen znak prosilčevega utemeljenega strahu pred preganjanjem [...], razen če obstajajo utemeljeni razlogi za prepričanje, da se takšno preganjanje [...] ne bo ponovil[o].“

- 17 Člen 5(1) Direktive, ki prav tako spada v njeno poglavje II, dodaja, da lahko utemeljen strah pred preganjanjem temelji na dogodkih, do katerih je prišlo, odkar je prosilec zapustil izvorno državo.

- 18 Člen 6 Direktive iz navedenega poglavja II, naslovljen „Subjekti preganjanja ali resne škode“, določa:

„Subjekti preganjanja ali resne škode so lahko:

- (a) država;

- (b) stranke ali organizacije, ki nadzorujejo državo ali bistveni del ozemlja države;

- (c) nedržavni subjekti, če je mogoče dokazati, da subjekti iz točk (a) in (b), vključno z mednarodnimi organizacijami, niso sposobni ali nočejo nuditi zaščite pred preganjanjem ali resno škodo, kot sta opredeljena v členu 7.“

¹⁹ Člen 7(1) in (2) iz istega poglavja, naslovljen „Subjekti zaščite“, določa:

„1. Zaščito lahko nudi:

- (a) država; ali

- (b) stranke ali organizacije, vključno z mednarodnimi organizacijami, ki nadzorujejo državo ali bistveni del ozemlja države.

2. Zaščita se načelno nudi, kadar subjekti iz odstavka 1 sprejmejo razumne ukrepe za preprečitev preganjanja ali resne škode, med drugim z vodenjem učinkovitega

pravnega sistema za odkrivanje, pregon in kaznovanje dejanj, ki pomenijo preganjanje ali resno škodo, prosilec pa ima dostop do takšne zaščite.“

20 Člen 9(1) in (2) Direktive iz poglavja III, naslovljenega „Pogoji, ki jih morajo izpolnjevati begunci“, opredeljuje dejanja preganjanja. V njegovem odstavku 3 je zahtevan obstoj povezave med razlogi za preganjanje iz člena 10 Direktive in temi dejanji preganjanja.

21 Člen 10(1) Direktive, ki prav tako spada v njeno poglavje III, naslovljen „Razlogi za preganjanje“, opredeljuje elemente, ki jih je treba upoštevati pri ocenjevanju vsakega od petih razlogov za preganjanje.

22 Člen 11 Direktive, ki spada v isto poglavje, naslovljen „Prenehanje“, določa:

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

[...]

(e) zaradi prenehanja okoliščin, zaradi katerih so mu priznali status begunca, več ne more zavračati zaščite države, katere državljan je;

[...]

2. Pri obravnavanju točk[e] (e) [...] odstavka 1 države članice upoštevajo, ali je sprememba okoliščin dovolj pomembna in trajna, da begunčevega strahu pred preganjanjem več ne morejo šteti za utemeljenega.“

²³ Člen 14 Direktive, naslovljen „Preklic, odprava ali zavrnitev podaljšanja statusa begunca“, iz njenega poglavja IV, naslovljenega „Status begunca“, določa:

„1. Pri prošnjah za mednarodno zaščito, ki so vložene po začetku veljavnosti te direktive, države članice prekličejo, odpravijo ali zavrnejo podaljšanje statusa begunca državljana tretje države [...], ki mu ga je priznal [pristojni] organ, če je ta oseba prenehala biti begunec skladno s členom 11.

2. Brez poseganja v dolžnost begunca, da skladno s členom 4(1) razkrije vsa ustrezna dejstva in predloži vso ustrezno dokumentacijo, s katero razpolaga, država članica, ki je priznala status begunca, za vsak primer posebej izkaže, da je zadevna oseba prenehala biti begunec ali ni bila nikoli begunec skladno z odstavkom 1 tega člena.

[...]“

- ²⁴ Člen 15 Direktive, naslovljen „Resna škoda“, iz njenega poglavja V, naslovljenega „Pogoji, ki jih morajo izpolnjevati osebe za priznanje subsidiarne zaščite“, določa:

„Resna škoda zajema:

(a) smrtno kazen ali usmrnitev; ali

(b) mučenje ali nehumano ali poniževalno ravnanje ali kazen prosilca v izvorni državi; ali

(c) resno in individualno grožnjo za življenje ali osebnost civilista zaradi samovoljnega nasilja v situacijah mednarodnega ali notranjega oboroženega spopada.“

- ²⁵ V skladu s členoma 38 in 39 je Direktiva začela veljati 20. oktobra 2004 in je morala biti prenesena najpozneje do 10. oktobra 2006.

Nacionalna ureditev

- 26 Člen 3(1) zakona o azilnem postopku (Asylverfahrensgesetz, v nadaljevanju: AsylVfG) določa:

„Tujec je begunec v smislu [Ženevske konvencije], kadar mu grozijo nevarnosti, opredeljene v členu 60(1) zakona o stalnem prebivališču [Aufenthaltsgesetz], v njegovi državi državljanstva [...]“

- 27 Člen 60 zakona o stalnem prebivališču iz poglavja o prenehanju bivanja, naslovljen „Prepoved privedbe do državne meje,“ v odstavku 1 določa:

„V skladu z [Ženevsko] konvencijo tujca ni dovoljeno privedi do državne meje države, kjer bi bila njegovo življenje ali svoboda ogrožena zaradi njegove rase, vere, državljanstva, pripadnosti neki določeni družbeni skupini ali določenega političnega prepričanja. [...]“

- 28 Člen 73(1), prvi in drugi stavek, AsylVfG, kakor je bil spremenjen z zakonom o prenosu direktiv Evropske unije o pravici do prebivanja in azila (Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union) z dne 19. avgusta 2007 (BGBl. 2007 I, str. 1970), določa:

„Priznanje azila in statusa begunca se nemudoma prekliče, kadar prenehajo obstajati pogoji, zaradi katerih sta bila priznana. To še zlasti velja, ko okoliščine, zaradi katerih

je bila tujcu priznana pravica do azila ali statusa begunca, prenehajo in ne more več zavračati zaščite države, katere državljan je [...]"

- 29 V skladu s členom 73(1), tretji stavek, AsylVfG se priznanje azila in statusa begunca ne prekliche, „če se tujec za to, da zavrača zaščito države, katere državljan je, lahko sklicuje na nujne razloge, ki se nanašajo na njegova pretekla preganjanja [...]"

Spori o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 30 Tožeče stranke v glavni stvari so v letih od 1999 do 2002 vstopile v Nemčijo, kjer so zaprosile za azil.
- 31 Za utemeljitev svojih vlog so se sklicevale na različne razloge, zaradi katerih jih je bilo strah, da jih bo v Iraku preganjal režim stranke Baath Saddama Husseina.
- 32 Bundesamt jim je status beguncev priznal v letih 2001 in 2002.
- 33 Bundesamt je v letih 2004 in 2005 zaradi spremembe položaja v Iraku začel postopke za preklic statusa begunca, ki je bil dodeljen zadevnim osebam.

- 34 Ob koncu teh postopkov je dejansko preklical ta status z odločbami, sprejetimi med januarjem in avgustom 2005.
- 35 Pristojna upravna sodišča so odločbe o preklicu razveljavila s sodbami, izdanimi med julijem in oktobrom 2005. Rzsodila so, da ob upoštevanju izjemno nestabilnih razmer v Iraku ni mogoče sklepati, da gre za stabilno in trajno spremembo položaja, ki bi upravičevala preklic dodeljenega statusa begunca.
- 36 Na podlagi pritožb Zvezne republike Nemčije so pristojna višja upravna sodišča s sodbami, izdanimi med marcem in avgustom 2006, razveljavila prvostopenjske sodbe in zavrnila pritožbe, ki so bile vložene zoper odločbe o preklicu. Ob sklicevanju na bistveno spremembo položaja v Iraku so rzsodila, da so tožeče stranke od tedaj varne pred preganjanjem, ki so ga utrpele pod starim režimom in da jim ne grozi nobena zelo verjetna nevarnost nadaljnjega preganjanja iz drugih razlogov.
- 37 Tožeče stranke v glavni stvari so pri Bundesverwaltungsgericht vložile zahtevo za revizijo sodb višjih upravnih sodišč, da bi dosegle potrditev prvostopenjskih sodb.
- 38 To sodišče meni, da status begunca preneha, ko je, na eni strani, sprememba položaja v izvorni državi begunca pomembna in trajna, okoliščine, ki utemeljujejo begunčev strah pred preganjanjem in zaradi katerih je pridobil status begunca, pa so prenehale,

in, na drugi strani, ko zadevna oseba nima več drugega razloga za strah pred „preganjanjem“ v smislu Direktive.

- 39 Po njegovem mnenju ima izraz „zaščita države“ iz člena 11(1)(e) Direktive enak pomen kot izraz „zaščita te države“, ki je uporabljen v členu 2(c) Direktive in se nanaša izključno na zaščito pred preganjanjem.
- 40 Splošne nevarnosti naj ne bi spadale ne v okvir zaščite, ki je priznana z navedeno direktivo, ne v okvir Ženevske konvencije. Vprašanja, ali se lahko tujcu naloži, da se vrne v svojo izvorno državo, če mu grozijo splošne nevarnosti, naj ne bi bilo mogoče preučiti v zvezi s preklicem statusa begunca v skladu s členom 73(1) AsylVfG. Preučiti se lahko šele naknadno, ko se ugotavlja, ali je treba zadevno osebo vrniti v njeno državo izvora.
- 41 Predložitveno sodišče poudarja, da se tožeče stranke v glavni stvari v skladu z ugotovitvami iz pritožbenega postopka, na katere je to sodišče vezano, za zavračanje vrnitve v Irak ne morejo sklicevati na posledice preteklih dejanj preganjanja. Na podlagi tega sklepa, da se lahko pred njim sklicujejo le na „nujne razloge“, ki izvirajo iz prejšnjega preganjanja, iz člena 73(1), tretji stavek, AsylVfG in iz člena 1(C)(5), drugi stavek, Ženevske konvencije.
- 42 Kljub temu poudarja, da preklic statusa begunca ne povzroči nujno izgube pravice do bivanja v Nemčiji.

43 V teh okoliščinah je Bundesverwaltungsgericht prekinilo odločanje in Sodišču v vsakem od postopkov v glavni stvari v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali je treba člen 11(1)(e) Direktive [...] razlagati tako, da ne glede na člen 1(C)(5), drugi stavek, [Ženevske] konvencije oseba izgubi status begunca, če okoliščine, ki so utemeljevale njen strah pred preganjanjem v smislu člena 2(c) te direktive in zaradi katerih je pridobila status begunca, prenehajo in nima drugega razloga za strah pred preganjanjem v smislu navedenega člena 2(c)?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen: ali izguba statusa begunca v skladu s členom 11(1)(e) Direktive [...] zahteva tudi, da v državi, katere državljan je begunec:
 - (a) obstaja subjekt zaščite v smislu člena 7(1) Direktive in v zvezi s tem zadostuje, da se zaščita lahko zagotovi samo ob pomoči večnacionalnih vojaških enot;

 - (b) beguncu ne grozi resna škoda v smislu člena 15 Direktive, ki je podlaga za priznanje subsidiarne zaščite v skladu s členom 18 te direktive, in/ali

 - (c) so varnostne razmere stabilne in splošne življenjske razmere omogočajo preživetje?

3. Če okoliščine, zaradi katerih je zadevna oseba pridobila status begunca, prenehajo, ali se nove, drugačne okoliščine, ki utemeljujejo strah pred preganjanjem:

(a) presojujejo na podlagi merila verjetnosti, ki se uporablja za priznavanje statusa begunca, ali drugega merila in/ali

(b) presojujejo ob upoštevanju razbremenitve dokaznega bremena, ki izhaja iz člena 4(4) Direktive [...]?”

⁴⁴ Zadeve od C-175/08 do C-179/08 so bile s sklepom predsednika Sodišča z dne 25. junija 2008 združene za pisni in ustni postopek ter izdajo sodbe. Zadeva C-177/08 je bila s sklepom predsednika Sodišča z dne 4. avgusta 2008 izločena iz teh zadev in izbrisana iz vpisnika Sodišča.

Pristojnost Sodišča

⁴⁵ Tožeče stranke so v postopkih v glavni stvari vložile prošnje za mednarodno zaščito pred začetkom veljavnosti Direktive, to je pred 20. oktobrom 2004.

⁴⁶ Za primer, da beguncu status preneha v skladu s členom 11 Direktive, njen člen 14(1) določa preklic navedenega statusa le, če je bila prošnja za mednarodno zaščito vložena po začetku veljavnosti navedene direktive.

47 Prošnje za mednarodno zaščito, na podlagi katerih je predložitveno sodišče zastavilo vprašanja, torej ne spadajo v časovno področje uporabe Direktive.

48 Vendar je treba spomniti, da je takrat, ko se vprašanja nacionalnih sodišč nanašajo na razlago določbe prava Skupnosti, Sodišče načeloma dolžno odločiti. Niti iz besedila členov 68 ES in 234 ES niti iz namena postopka, ki ga uvaja zadnjenavedena določba, namreč ne izhaja, da bi avtorji Pogodbe ES iz pristojnosti Sodišča poskušali izključiti predloge za sprejetje predhodne odločbe, ki se nanašajo na direktivo, v takem posebnem primeru, ko se nacionalno pravo države članice pri določanju pravil za neki primer, ki je za to državo povsem notranji, sklicuje na vsebino določb te direktive. V takem primeru je zagotovo v interesu Skupnosti, da se zaradi preprečevanja prihodnjih razhajajočih se razlag povzete določbe prava Skupnosti razlagajo enako, ne glede na okoliščine, v katerih se uporabljajo (glej sodbo z dne 16. marca 2006 v zadevi Poseidon Chartering, C-3/04, ZOdl., str. I-2505, točki 15 in 16 ter navedena sodna praksa).

49 Predložitveno sodišče v obravnavani zadevi poudarja, da je zakon o prenosu direktiv o pravici do prebivanja in azila, ki je začel veljati 28. avgusta 2007 in iz katerega izhaja novo besedilo člena 73(1) AsylVfG, člena 11 in 14 Direktive prenesel, ne da bi omejil časovno uporabo teh določb, tako da se te nacionalne določbe uporabljajo za prošnje za mednarodno zaščito, ki so bile vložene pred začetkom veljavnosti Direktive.

50 V teh okoliščinah je treba odgovoriti na zastavljena vprašanja.

Vprašanja za predhodno odločanje

Uvodne ugotovitve

- 51 Direktiva je bila sprejeta zlasti na podlagi člena 63, prvi odstavek, točka 1(c), ES, s katerim je bilo Svetu Evropske unije naloženo, da ukrepe, ki se nanašajo na azil, sprejema v skladu z Ženevsko konvencijo in drugimi ustreznimi mednarodnimi pogodbami na področju minimalnih standardov za priznanje statusa begunca državljanom tretjih držav.
- 52 Iz uvodnih izjav 3, 16 in 17 Direktive je razvidno, da je Ženevska konvencija temelj mednarodne pravne ureditve za zaščito beguncev in da so bile določbe Direktive o priznanju statusa begunca in njegovi vsebini sprejete za pomoč pristojnim organom držav članic pri uporabi te konvencije ob uporabi skupnih pojmov in meril.
- 53 Določbe Direktive je torej treba razlagati ob upoštevanju njene splošne sistematike in namena ter ob spoštovanju Ženevske konvencije in drugih upoštevanih pogodb, ki so navedene v členu 63, prvi odstavek, točka 1, ES.

- 54 Kot je razvidno iz uvodne izjave 10 Direktive, je treba pri tej razlagi spoštovati tudi temeljne pravice in načela, priznana zlasti z Listino.

Prvo vprašanje

- 55 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 11(1)(e) Direktive razlagati tako, da oseba izgubi status begunca, če okoliščine, ki so utemeljevale njen strah pred preganjanjem v smislu člena 2(c) te direktive in zaradi katerih je pridobila status begunca, prenehajo in nima drugega razloga za strah pred „preganjanjem“ v smislu člena 2(c) Direktive.
- 56 V zvezi s tem je treba spomniti, da je v skladu s členom 2(c) Direktive begunec zlasti državlján tretje države, ki se nahaja zunaj države, katere državlján je, „zaradi utemeljenega strahu pred preganjanjem“ zaradi rasne, verske, nacionalne pripadnosti, političnega prepričanja ali pripadnosti določeni družbeni skupini in ne more ali „zaradi tega strahu“ noče izkoristiti „zaščite“ te države.
- 57 Zadevni državlján se mora tako zaradi okoliščin v svoji državi izvora soočiti z utemeljenim strahom pred preganjanjem iz vsaj enega od petih razlogov, ki so naštetí v Direktivi in Ženevski konvenciji.

- 58 Te okoliščine namreč dokazujejo, da tretja država svojega državljana ne štiti pred dejanji preganjanja.
- 59 Te okoliščine so vzrok, da zadevna oseba ne more ali utemeljeno noče izkoristiti „zaščite“ svoje države izvora v smislu člena 2(c) Direktive, torej v smislu sposobnosti te države za preprečevanje in kaznovanje dejanj preganjanja.
- 60 Te okoliščine so torej odločilne za priznanje statusa begunca.
- 61 V skladu s členom 4(1) Direktive se dejstva in okoliščine za priznanje statusa begunca obravnavajo v sodelovanju s prosilcem.
- 62 Država članica v skladu s členom 13 Direktive prosilcu prizna status begunca, če izpolnjuje pogoje, določene zlasti v členih 9 in 10 Direktive.
- 63 V členu 9 Direktive so opredeljeni elementi, ki omogočajo, da se dejanje šteje za preganjanje. Člen 9(1) v zvezi s tem natančneje določa, da morajo biti upoštevna dejstva „dovolj resne narave ali dovolj ponavljajoča“, da pomenijo „hudo kršitev temeljnih človekovih pravic“ ali biti akumulacija različnih ukrepov, ki je „dovolj huda“, da vpliva na posameznika podobno kot „huda kršitev temeljnih človekovih pravic“.

- 64 V členu 9(3) Direktive je dodano, da mora obstajati povezava med razlogi za preganjanje, navedenimi v členu 10 Direktive, in dejanji preganjanja.
- 65 Člen 11(1)(e) Direktive enako kot člen 1(C)(5) Ženevske konvencije določa prenehanje statusa begunca, če prenehajo okoliščine, zaradi katerih je bil ta status priznan, oziroma z drugimi besedami, če pogoji za priznanje statusa begunca niso več izpolnjeni.
- 66 Z določanjem, da „zaradi prenehanja“ navedenih okoliščin državljani „ne more zavračati zaščite države, katere državljani so“, ta člen že s samim besedilom uvaja vzročno zvezo med spremembo okoliščin in nemožnostjo zadevne osebe, da vztraja pri zavračanju in torej ohranja status begunca, saj se njegov prvotni strah pred preganjanjem ne zdi več utemeljen.
- 67 Določba, da državljani „ne more zavračati“ zaščite države izvora, pomeni, da je zadevna „zaščita“ prav tista, ki je bila dotlej pomanjkljiva, torej zaščita pred dejanji preganjanja, navedenimi v Direktivi.
- 68 Tako so okoliščine, ki dokazujejo nesposobnost ali, nasprotno, sposobnost države izvora za zagotovitev zaščite pred dejanji preganjanja, odločilne pri presoji, ki vodi do priznanja, ali kjer je to primerno, diametralno, do prenehanja statusa begunca.

- 69 Status begunca torej preneha, ko zadevni državljani v državi izvora ni več izpostavljen okoliščinam, ki kažejo na nesposobnost navedene države zagotoviti zaščito pred dejavnimi preganjanji, ki bi se zoper njega izvajala zaradi enega od petih razlogov, naštetih v členu 2(c) Direktive. Tako prenehanje torej pomeni, da so s spremembo okoliščin odpravljene razlogi, zaradi katerih je bil priznan status begunca.
- 70 Pristojni organi morajo za sklep, da strah begunca pred preganjanjem ni več utemeljen, ob upoštevanju člena 7(2) Direktive preveriti, ali so subjekti zaščite zadevne tretje države glede na begunčev položaj sprejeli razumne ukrepe za preprečitev preganjanja in ali torej razpolagajo zlasti z učinkovitim sodnim sistemom za odkrivanje, pregon in kaznovanje dejanj, ki pomenijo preganjanje, ter ali bi imel zadevni državljani v primeru prenehanja statusa begunca dostop do take zaščite.
- 71 To preverjanje privede pristojne organe zlasti do presoje pogojev delovanja institucij, organov in varnostnih organov na eni strani ter vseh skupin in subjektov tretje države, ki bi lahko s svojim delovanjem ali opustitvijo ravnanja povzročale dejanja preganjanja osebe s statusom begunca ob vrnitvi v to državo, na drugi strani. V skladu s členom 4(3) Direktive o obravnavanju dejstev in okoliščin lahko ti organi upoštevajo zlasti zakone in predpise izvirne države ter način njihovega izvajanja in stopnjo spoštovanja temeljnih človekovih pravic, ki je zagotovljena v tej državi.

72 Člen 11(2) Direktive med drugim določa, da mora biti sprememba okoliščin, ki jo ugotovijo nadzorni organi, „dovolj pomembna in trajna“, da begunčevega strahu pred preganjanjem ne morejo več šteti za utemeljenega.

73 Sprememba okoliščin je „dovolj pomembna in trajna“ v smislu člena 11(2) Direktive, če je mogoče šteti, da so dejavniki, na katerih je temeljil begunčev strah pred preganjanjem, trajno odpravljeni. Presoja pomembnosti in trajnosti spremembe okoliščin tako vključuje neobstoj utemeljenega strahu pred izpostavljenostjo dejanjem preganjanja, ki pomenijo hudo kršitev temeljnih človekovih pravic v smislu člena 9(1) Direktive.

74 Pojasniti je treba, da so subjekti zaščite, v zvezi s katerimi se presoja, ali je dejansko prišlo do spremembe okoliščin v državi izvora, v skladu s členom 7(1) Direktive bodisi država sama bodisi stranke ali organizacije, vključno z mednarodnimi organizacijami, ki nadzorujejo državo ali bistveni del ozemlja države.

75 V zvezi z zadnjo točko je treba priznati, da člen 7(1) Direktive ne nasprotuje temu, da zaščito zagotavljajo mednarodne organizacije, tudi z večnacionalnimi vojaškimi enotami na ozemlju tretje države.

76 Ob upoštevanju vsega zgoraj navedenega je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 11(1)(e) Direktive razlagati tako, da:

- oseba izgubi status begunca, če glede na pomembno in trajno spremembo okoliščin v zadevni tretji državi okoliščine, ki so utemeljevale njen strah pred preganjanjem v smislu člena 2(c) te direktive in zaradi katerih je pridobila status begunca, prenehajo in nima drugega razloga za strah pred „preganjanjem“ v smislu člena 2(c) Direktive;

- morajo pristojni organi države članice za potrebe presoje spremembe okoliščin preveriti, ali so subjekti zaščite iz člena 7(1) Direktive glede na begunčev položaj sprejeli razumne ukrepe za preprečitev preganjanja in ali torej razpolagajo zlasti z učinkovitim sodnim sistemom za odkrivanje, pregon in kaznovanje dejanj, ki pomenijo preganjanje, ter ali bi imel zadevni državljani v primeru prenehanja statusa begunca dostop do take zaščite;

- lahko subjekti zaščite iz člena 7(1)(b) Direktive vključujejo mednarodne organizacije, ki nadzorujejo državo ali bistveni del ozemlja države, tudi z večnacionalnimi vojaškimi enotami na tem ozemlju.

Drugo vprašanje

- 77 Ob upoštevanju odgovora na prvo vprašanje in pojasnil v točkah 74 in 75 te sodbe ni treba odgovoriti na drugo vprašanje.
- 78 Vendar je treba v zvezi s točko (b) tega drugega vprašanja vseeno poudariti, da Direktiva v okviru pojma „mednarodne zaščite“ ureja dva ločena sistema zaščite, in sicer na eni strani status begunca, na drugi strani pa status subsidiarne zaščite, saj člen 2(e) Direktive določa, da je oseba, upravičena do subsidiarne zaščite, tista, „ki ni opredeljena kot begunec“.
- 79 Zato razen s kršitvijo področij teh dveh sistemov zaščite prenehanja prvega ni mogoče pogojevati z ugotovitvijo, da niso izpolnjeni pogoji za uporabo drugega.
- 80 V sistemu Direktive morebitni status begunca preneha, ne da bi to vplivalo na pravico zadevne osebe, da zaprosi za status subsidiarne zaščite, če so podani vsi elementi iz člena 4 Direktive, ki so potrebni za ugotovitev, da so izpolnjeni pogoji za utemeljenost take zaščite, navedeni v členu 15 Direktive.

Tretje vprašanje

Uvodne ugotovitve

- 81 Tretje vprašanje zadeva položaj, ko bi bilo hipotetično že ugotovljeno prenehanje okoliščin, zaradi katerih je bil priznan status begunca.
- 82 Nanaša se na pogoje, na podlagi katerih pristojni organi po potrebi pred ugotovitvijo prenehanja tega statusa preverijo, ali obstajajo druge okoliščine, zaradi katerih bi se lahko zadevna oseba utemeljeno bala preganjanja.
- 83 Navedeno preverjanje torej vključuje podobno presojo kot tisto, ki se opravi pri obravnavanju prvotne prošnje za priznanje statusa begunca.

Točka (a) tretjega vprašanja

- 84 Predložitveno sodišče s točko (a) tretjega vprašanje v bistvu sprašuje, ali je – ko se okoliščine, zaradi katerih je bil priznan status begunca, spremenijo in nacionalni organi države članice preverijo, ali ne obstajajo druge okoliščine, ki utemeljujejo strah zadevne osebe pred preganjanjem bodisi iz istega razloga kot prvotno bodisi iz katerega drugega razloga iz člena 2(c) Direktive – merilo verjetnosti za presojo tveganja, ki izhaja iz teh drugih okoliščin, enako merilu, ki se uporablja pri priznanju statusa begunca.

85 V zvezi s tem je treba spomniti, da:

- se to merilo verjetnosti uporablja pri presoji tveganja za to, da se v določenem okolju dejansko utrpijo dejanja preganjanja, kot je ugotovljeno pri sodelovanju med državo članico in zadevno osebo, na katero se sklicujeta člena 4(1) in 14(2) Direktive;

- morajo biti v skladu s členom 9(1) Direktive obravnavana upoštevna dejstva dovolj resna.

86 Priznati je treba, da se lahko stopnja težavnosti, ki se najprej pojavi pri določanju upoštevni elementov za presoj o okoliščin, že z vidika resničnosti dejstev izkaže za večjo ali manjšo, odvisno od primera.

87 Glede na to tisti, ki se po večletnem bivanju zunaj svoje države izvora kot begunec sklicuje na druge okoliščine, da bi utemeljil strah pred preganjanjem, običajno nima enakih možnosti za presoj o tveganja, ki bi mu bil izpostavljen v svoji državi izvora, v primerjavi s prosilcem, ki je svojo državo izvora zapustil nedavno.

88 Nasprotno pa se stopnja zahtevnosti, ki mora biti v nadaljevanju vodilo pri presoji vseh elementov, ne spreminja ne v fazi obravnavanja prošnje za priznanje statusa begunca ne v fazi obravnavanja vprašanja o njegovi ohranitvi, ko se – po ugotovitvi, da so okoliščine, zaradi katerih je bil status priznan, prenehale – presojajo druge okoliščine, ki bi lahko povzročile utemeljen strah pred preganjanjem.

- 89 V teh dveh fazah obravnavanja se namreč presoja nanaša na isto vprašanje, in sicer ali ugotovljene okoliščine pomenijo tako grožnjo, da je lahko zadevno osebo glede na njen položaj utemeljeno strah, da bo dejansko izpostavljena dejanjem preganjanja.
- 90 Ta presoja tveganja mora biti vsekakor opravljena previdno in skrbno, saj so od nje odvisne osebna celovitost in svoboščine posameznikov, ki sta vprašanji s področja temeljnih vrednot Unije.
- 91 Na točko (a) tretjega vprašanja je torej treba odgovoriti, da če se okoliščine, zaradi katerih je bil priznan status begunca, spremenijo in nacionalni organi države članice preverijo, ali ne obstajajo druge okoliščine, ki utemeljujejo strah zadevne osebe pred preganjanjem bodisi iz istega razloga kot prvotno bodisi iz katerega drugega razloga iz člena 2(c) Direktive, je merilo verjetnosti za presojo tveganja, ki izhaja iz teh drugih okoliščin, enako merilu, ki se uporablja pri priznanju statusa begunca.

Točka (b) tretjega vprašanja

- 92 Predložitveno sodišče s točko (b) tretjega vprašanja v bistvu sprašuje, ali se člen 4(4) Direktive v delu, v katerem daje napotke glede dokaznega pomena prejšnjih dejanj preganjanja in groženj s preganjanjem, uporabi, če nameravajo pristojni organi preklicati status begunca v skladu s členom 11(1)(e) Direktive, zadevna oseba pa se za utemeljevanje trajanja utemeljenega strahu pred preganjanjem sklicuje na druge okoliščine kot tiste, zaradi katerih ji je bil priznan status begunca.

- 93 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da se člen 4(4) Direktive uporablja, ko morajo pristojni organi presoditi, ali okoliščine, ki jih obravnavajo, utemeljujejo strah prosilca pred preganjanjem.
- 94 Tak položaj se najprej in predvsem pojavi v fazi obravnavanja prvotne prošnje za priznanje statusa begunca, ko se prosilec sklicuje na prejšnja dejanja preganjanja in grožnje s preganjanjem kot znak utemeljenosti svojega strahu, da se bo zadevno preganjanje v primeru njegove vrnitve v državo izvora ponovilo. Dokazno vrednost, ki se tem prejšnjim dejanjem ali grožnjam pripiše s členom 4(4) Direktive, pristojni organi upoštevajo pod pogojem iz člena 9(3) Direktive, in sicer da so ta dejanja in grožnje povezani z razlogom za preganjanje, na katerega se sklicuje prosilec zaščite.
- 95 V primeru, na katerega se nanaša zastavljeno vprašanje, je presoja, ki jo morajo opraviti pristojni organi glede obstoja drugih okoliščin kot tistih, zaradi katerih je bil priznan status begunca, tako kot je bilo poudarjeno v točki 83 te sodbe, podobna tisti, ki se opravi pri obravnavanju prvotne prošnje.
- 96 Zato se člen 4(4) Direktive v takem primeru lahko uporabi, ko prejšnja dejanja preganjanja in grožnje s preganjanjem obstajajo in so povezana z razlogom za preganjanje, ki je bil obravnavan v tej fazi.
- 97 Tako bo zlasti v primeru, ko se begunec sklicuje na drugačen razlog za preganjanje od tistega, ki ga je uveljavil ob priznanju statusa begunca, in:
- je pred njegovo prvotno prošnjo za mednarodno zaščito trpel dejanja preganjanja ali grožnje s preganjanjem zaradi tega drugega razloga, vendar se takrat ni skliceval nanj;

- je trpel dejanja preganjanja ali grožnje s preganjanjem iz navedenega razloga po odhodu iz države izvora in ta dejanja ali grožnje izvirajo iz te države.

⁹⁸ Vendar če begunec, ki se sklicuje na isti razlog preganjanja kot ob priznanju statusa begunca, pri pristojnih organih ugovarja, da je prenehanju dejstev, zaradi katerih je prišlo do tega priznanja, sledil nastanek drugih dejstev, ki povzročajo strah pred preganjanjem iz enakega razloga, je treba opraviti presojo ne v skladu s členom 4(4), temveč s členom 11(2) Direktive.

⁹⁹ V okviru zadnjenavedene določbe bodo namreč morali pristojni organi presoditi, ali je zatrjevana sprememba okoliščin, na primer izginotje enega subjekta preganjanja, ki mu sledi pojav drugega subjekta preganjanja, dovolj pomembna in trajna, da begunčevega strahu pred preganjanjem ne morejo več šteti za utemeljenega.

¹⁰⁰ Na točko (b) tretjega vprašanja je torej treba odgovoriti tako:

- člen 4(4) Direktive se v delu, v katerem daje napotke glede dokaznega pomena prejšnjih dejanj preganjanja in groženj s preganjanjem, lahko uporabi, če name ravajo pristojni organi preklicati status begunca v skladu s členom 11(1)(e) Direktive, zadevna oseba pa se za utemeljevanje trajanja utemeljenega strahu pred preganjanjem sklicuje na druge okoliščine kot tiste, zaradi katerih ji je bil priznan status begunca;

- vendar običajno ne more biti tako, ko je razlog za preganjanje drugačen od tistega, ki se je upošteval ob priznanju statusa begunca, in obstajajo prejšnja dejanja preganjanja ali grožnje s preganjanjem, povezane z razlogom za preganjanje, ki je bil obravnavan v tej fazi.

Stroški

- ¹⁰¹ Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Člen 11(1)(e) Direktive 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 je treba razlagati tako:**
 - oseba izgubi status begunca, če glede na pomembno in trajno spremembo okoliščin v zadevni tretji državi okoliščine, ki so utemeljevale njen strah

pred preganjanjem v smislu člena 2(c) Direktive 2004/83 in zaradi katerih je pridobila status begunca, prenehajo in nima drugega razloga za strah pred „preganjanjem“ v smislu člena 2(c) Direktive 2004/83;

- pristojni organi države članice morajo za presojo spremembe okoliščin preveriti, ali so subjekti zaščite iz člena 7(1) Direktive 2004/83 glede na begunčev položaj sprejeli razumne ukrepe za preprečitev preganjanja in ali torej razpolagajo zlasti z učinkovitim sodnim sistemom za odkrivanje, pregon in kaznovanje dejanj, ki pomenijo preganjanje, ter ali bi imel zadevni državljani v primeru prenehanja statusa begunca dostop do take zaščite;

- subjekti zaščite iz člena 7(1)(b) Direktive 2004/83 lahko vključujejo mednarodne organizacije, ki nadzorujejo državo ali bistveni del ozemlja države, tudi z večnacionalnimi vojaškimi enotami na tem ozemlju.

2. Če se okoliščine, zaradi katerih je bil priznan status begunca, spremenijo in nacionalni organi države članice preverijo, ali ne obstajajo druge okoliščine, ki utemeljujejo strah zadevne osebe pred preganjanjem bodisi iz istega razloga kot prvotno bodisi iz katerega drugega razloga iz člena 2(c)

Direktive 2004/83, je merilo verjetnosti za presojo tveganja, ki izhaja iz teh drugih okoliščin, enako merilu, ki se uporablja pri priznanju statusa begunca.

- 3. Člen 4(4) Direktive 2004/83 se v delu, v katerem daje napotke glede dokaznega pomena prejšnjih dejanj preganjanja in groženj s preganjanjem, lahko uporabi, če nameravajo pristojni organi preklicati status begunca v skladu s členom 11(1)(e) Direktive 2004/83, zadevna oseba pa se za utemeljevanje trajanja utemeljenega strahu pred preganjanjem sklicuje na druge okoliščine kot tiste, zaradi katerih ji je bil priznan status begunca. Vendar običajno ne more biti tako, ko je razlog za preganjanje drugačen od tistega, ki se je upošteval ob priznanju statusa begunca, in obstajajo prejšnja dejanja preganjanja ali grožnje s preganjanjem, povezane z razlogom za preganjanje, ki je bil obravnavan v tej fazi.**

Podpisi