Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 19. decembra 2012*

„Direktiva 2004/83/ES — Minimalni standardi glede pogojev za priznanje statusa begunca ali priznanje subsidiarne zaščite — Osebe palestinskega rodu brez državljanstva, ki so dejansko prejemale pomoč Agencije Združenih narodov za pomoč in zaposlovanje palestinskih beguncev na Bližnjem vzhodu (UNRWA) — Pravica teh oseb brez državljanstva do priznanja statusa begunca na podlagi člena 12(1)(a), drugi stavek, Direktive 2004/83 — Pogoji uporabe — Prenehanje te pomoči UNRWA ‚iz katerega koli razloga' — Dokaz — Posledice za zainteresirane osebe, ki so zaprosile za status begunca — Pravica do ‚samodejne upravičenosti do ugodnosti iz te direktive' — Priznanje, po samem zakonu, statusa ‚begunca' v smislu člena 2(c) iste direktive in priznanje statusa begunca v skladu z njenim členom 13"

V zadevi C-364/11,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Fővárosi Bíróság (Madžarska) z odločbo z dne 3. junija 2011, ki je prispela na Sodišče 11. julija 2011, v postopku

Mostafa Abed El Karem El Kott,

Chadi Amin A Radi,

Hazem Kamel Ismail

proti

Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal,

ob udeležbi

ENSZ Menekültügyi Főbiztossága,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, K. Lenaerts, podpredsednik, A. Tizzano, L. Bay Larsen (poročevalec), T. von Danwitz in J. Malenovský, predsedniki senatov, U. Lõhmus, E. Levits, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, A. Arabadžiev, sodniki, C. Toader, sodnica, in J.-J. Kasel, sodnik,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

sodna tajnica: C. Strömholm, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 15. maja 2012,

* Jezik postopka: madžarščina

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za H. Kamela Ismaila G. Győző in T. Fazekas, ügyvédek,

— za ENSZ Menekültügyi Főbiztossága I. Ciobanu, agent, skupaj z M. Demetrioujem, barrister,

— za madžarsko vlado M. Fehér, K. Szíjjártó in Z. Tóth, agenti,

— za belgijsko vlado T. Materne in C. Pochet, agenta,

— za nemško vlado T. Henze in N. Graf Vitzthum, agenta,

— za francosko vlado G. de Bergues, S. Menez in B. Beaupère-Manokha, agenti,

— za romunsko vlado F. Abrudan, I. Bara in R. H. Radu, agenti,

— za vlado Združenega kraljestva L. Seeboruth, agent, skupaj s S. Fatimo, barrister,

— za Evropsko komisijo M. Condou-Durande in V. Kreuschitz, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 13. septembra 2012

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 12(1)(a) 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, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 7, str. 96).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med M. Abedom El Karemom El Kottom, C. A. A Radijem in H. Kamelom Ismailom, ki so osebe palestinskega rodu brez državljanstva, na eni strani in Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (urad za priseljevanje in državljanstvo, v nadaljevanju: BAH) na drugi strani, ker je ta tem osebam zavrnil prošnjo za pridobitev statusa begunca.

Pravni okvir

Mednarodno pravo

Konvencija o statusu beguncev

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 v New Yorku 31. januarja 1967 in 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

zunaj države, katere državljan je, in ne more ali zaradi takega strahu noče izkoristiti zaščite te države, ali osebo brez državljanstva, ki se nahaja zunaj države, kjer je imela običajno prebivališče, pa se […] ne more ali noče zaradi omenjenega strahu vrniti v to državo“.

5 Člen 1(D) Ženevske konvencije, ki uvaja poseben pravni status za skupino oseb, določa:

„Ta konvencija se ne uporablja za osebe, ki zdaj uživajo varstvo ali pomoč drugih organov ali agencij Združenih narodov, razen visokega komisarja Združenih narodov za begunce.

Kadar je takšno varstvo ali pomoč iz katerega koli razloga prenehala, položaj teh oseb pa ne bi bil dokončno urejen v skladu z ustreznimi resolucijami Generalne skupščine Združenih narodov, bodo te osebe *ipso facto* upravičene do ugodnosti te Konvencije.“

Komisija Združenih narodov za spravo za Palestino

6 Komisija Združenih narodov za spravo za Palestino (UNCCP) je bila ustanovljena z Resolucijo Generalne skupščine Združenih narodov št. 194 (III) z dne 11. decembra 1948. V odstavku 11, drugi pododstavek, te resolucije je navedeno, da Generalna skupščina Združenih narodov:

„*nalaga* [UNCCP], naj olajšuje repatriacijo, ponovno naselitev in ekonomsko in socialno pomoč beguncem ter plačila odškodnin in naj vzdržuje tesne stike z direktorjem sklada Združenih narodov za palestinske begunce ter prek njega z ustreznimi organi in agencijami Združenih narodov.“

Agencija Združenih narodov za pomoč in zaposlovanje palestinskih beguncev na Bližnjem vzhodu

7 Z Resolucijo Generalne skupščine Združenih narodov št. 302 (IV) z dne 8. decembra 1949 o pomoči palestinskim beguncem je bila ustanovljena Agencija Združenih narodov za pomoč in zaposlovanje palestinskih beguncev na Bližnjem vzhodu (UNRWA). Njen mandat se redno podaljšuje, sedanji pa se ji izteče 30. junija 2014. Območje delovanja UNRWA obsega Libanon, Sirijo, Jordanijo, Zahodni breg (vključno z vzhodnim Jeruzalemom) in območje Gaze.

8 V odstavku 20 navedene resolucije št. 302 (IV) je navedeno, da Generalna skupščina Združenih narodov:

„*nalaga* [UNRWA] posvetovanje z [UNCCP], tako da lahko obe najbolje izpolnjujeta svoje naloge, zlasti v zvezi z odstavkom 11 Resolucije št. 194 (III), ki jo je Generalna skupščina sprejela 11. decembra 1948.“

9 Odstavek 6 Resolucije št. 2252 (ES-V) Generalne skupščine Združenih narodov z dne 4. julija 1967 o humanitarni pomoči določa, da ta podpira prizadevanja UNRWA, da se osebam iz regije, ki so zaradi nedavnih spopadov trenutno razseljene in resno potrebujejo takojšno pomoč, zaradi nujnosti in kot začasni ukrep zagotavlja humanitarna pomoč v kar največjem obsegu.

10 V odstavkih od 1 do 3 Resolucije št. 66/72 Generalne skupščine Združenih narodov z dne 9. decembra 2011 o pomoči palestinskim beguncem je navedeno, da ta:

„1. *z obžalovanjem ugotavlja*, da se ni zgodila repatriacija niti se niso izplačale odškodnine, kar določa odstavek 11 Resolucije št. 194 (III), in da zato položaj palestinskih beguncev še vedno zbuja veliko skrb […]

2. *z obžalovanjem ugotavlja tudi*, da [UNCCP] ni mogla najti načina za izvajanje odstavka 11 Resolucije št. 194 (III), in znova prosi [UNCCP], naj si še naprej prizadeva za to […]

3. *potrjuje* nujnost nadaljevati delo [UNRWA] in pomen njenih nalog, ki jih je treba neovirano opravljati, in storitev, in sicer zaradi zagotovitve dobrega počutja in človeškega razvoja palestinskih beguncev in stabilnosti regije v pričakovanju pravične ureditve vprašanja palestinskih beguncev“.

Pravo Unije

Direktiva 2004/83

11 V uvodni izjavi 3 Direktive 2004/83 je navedeno, da je Ženevska konvencija temelj mednarodne pravne ureditve za zaščito beguncev.

12 Kot je razvidno iz uvodne izjave 10 navedene direktive v povezavi s členom 6(1) PEU, se v direktivi upoštevajo temeljne pravice in spoštujejo načela, priznana zlasti z Listino Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina). Na podlagi členov 1 in 18 Listine se z njo zlasti poskuša zagotoviti polno spoštovanje človekovega dostojanstva prosilcev za azil in njihove pravice do azila.

13 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.“

14 V skladu s členom 1 je namen Direktive 2004/83 določitev minimalnih standardov glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna mednarodna zaščita, in glede vsebine te zaščite.

15 Člen 2 navedene direktive določa, da v njej:

„(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 države prejšnjega običajnega prebivališča zaradi enakih razlogov, kot so navedeni zgoraj, in se ne more ali 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 ali osebo brez državljanstva, ki ne izpolnjuje pogojev za begunca, a je bilo v zvezi z njim/njo izkazano, da obstajajo utemeljeni razlogi za prepričanje, da bi se zadevna oseba, če bi se vrnila v izvorno državo, ali v primeru osebe brez državljanstva v državo prejšnjega običajnega prebivališča, soočila z utemeljenim tveganjem, da utrpi 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;

[…]“

16 Člen 4 iste direktive v poglavju II, naslovljenem „Obravnavanje prošenj za mednarodno zaščito“, opredeljuje pogoje za obravnavanje dejstev in okoliščin. Njegov odstavek 3 določa:

„Obravnava prošnje za mednarodno zaščito se izvede v vsakem posameznem primeru posebej in upošteva naslednje:

(a) vsa ustrezna dejstva, ki se nanašajo na izvorno državo v času odločanja o prošnji, vključno z zakoni in predpisi izvorne države in načinom njihovega izvajanja;

(b) ustrezne izjave in dokumentacijo, ki jo predloži prosilec, vključno z informacijami o tem, ali je prosilec podvržen ali izpostavljen preganjanju ali resni škodi

(c) individualni položaj in osebne okoliščine prosilca, vključno z dejavniki, kot so poreklo, spol in starost, za oceno dejstva, ali bi na podlagi prosilčevih osebnih okoliščin dejanja, ki jim je prosilec izpostavljen ali bi jim bil lahko izpostavljen, pomenila preganjanje ali resno škodo;

(d) ali so imele dejavnosti prosilca od odhoda iz izvorne države izključni ali poglavitni namen ustvarjanja potrebnih pogojev za prošnjo za mednarodno zaščito, z namenom ocene, ali bo prosilec ob vrnitvi v to državo zaradi teh dejavnosti izpostavljen preganjanju ali resni škodi;

(e) ali se od prosilca lahko utemeljeno pričakuje, da bo izkoristil zaščito druge države, kjer lahko uveljavlja državljanstvo.“

17 Člen 11 z naslovom „Prenehanje“ v poglavju III Direktive 2004/38, naslovljenem „Pogoji, ki jih morajo izpolnjevati begunci“, določa:

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

[…]

(f) se kot oseba brez državljanstva zaradi prenehanja okoliščin, zaradi katerih je bila priznana kot begunec, lahko vrne v državo prejšnjega običajnega prebivališča.

[…]“

18 Člen 12, prav tako v poglavju III navedene direktive, naslovljen „Izključitev“, v odstavku 1(a), ki vsebuje dva stavka, s katerima sta povzeta pododstavka člena 1(D) Ženevske konvencije, določa:

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

(a) sodi na področje uporabe člena 1(D) Ženevske konvencije glede zaščite ali pomoči organov ali [agencij] Združenih narodov, razen visokega komisarja Združenih narodov za begunce [HCR]. Kadar je takšna zaščita ali pomoč prenehala iz katerega koli razloga, ne da bi se položaj takšne osebe dokončno uredil skladno z ustreznimi resolucijami, ki jih je sprejela Generalna skupščina Združenih narodov, so takšne osebe samodejno upravičene do ugodnosti iz te direktive.“

19 V skladu z odstavkom 1(b) navedenega člena 12 državljan tretje države ali oseba brez državljanstva ne more biti begunec, če „pristojni organi države, v kateri je pridobila prebivališče, ugotovijo, da ima pravice in dolžnosti, ki izhajajo iz državljanstva te države, ali njim enakovredne pravice in dolžnosti“.

20 Odstavek 2 istega člena 12 določa, da državljan tretje države ali oseba brez državljanstva ne more biti begunec, če obstajajo tehtni razlogi za domnevo, da zanj velja en ali več razlogov za izključitev, navedenih v tej določbi, ki se na eni strani nanašajo na to, da je storil „kaznivo dejanje proti miru, vojni zločin ali zločin proti človeštvu, kot opredeljeno v mednarodnih instrumentih, ki določajo takšna kazniva dejanja“ ((odstavek 2(a)) ali „huda nepolitična kazniva dejanja“ ((odstavek 2(b)), ali na drugi strani na to, da je kriv „dejanj, ki nasprotujejo namenom in načelom Združenih narodov“ ((odstavek 2(c)).

21 Razlogi za izključitev statusa begunca iz člena 12(1)(b), (2) in (3) Direktive 2004/38 so enaki tistim iz člena 1(E) in (F) Ženevske konvencije.

22 Člen 13 z naslovom „Priznanje statusa begunca“ v poglavju IV Direktive 2004/38, naslovljenem „Status begunca“, določa:

„Države članice priznajo status begunca državljanu tretje države ali osebi brez državljanstva, ki izpolnjuje pogoje za begunca v skladu s poglavjema II in III.“

23 Člen 14, prav tako v poglavju IV navedene direktive, naslovljen „Preklic, odvzem ali zavrnitev podaljšanja statusa begunca“, v odstavku 1 določa, da države članice prekličejo status begunca, ki ga je priznal nacionalni organ, če je ta oseba prenehala biti begunec skladno s členom 11.

24 Člen 21(1) te direktive, ki je v poglavju VII, naslovljenem „Vsebina mednarodne zaščite“, določa:

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

Direktiva 2005/85/ES

25 Člen 2(c) Direktive Sveta 2005/85/ES z dne 1. decembra 2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah (UL L 326, str. 13) določa:

„‚prosilec‘ ali ‚prosilec za azil‘ pomeni državljana tretje države ali osebo brez državljanstva, ki je vložila prošnjo za azil v zvezi s katero še ni bila izdana dokončna odločba.“

Madžarsko pravo

26 Člen 8(1) zakona št. LXXX iz leta 2007 o azilu (*Magyar Közlöny* 2007/83) določa:

„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.“

Spor o glavni stvari

Primer M. Abeda El Karema El Kotta

27 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je M. Abed El Karem El Kott živel v težkih gmotnih razmerah v begunskem taborišču UNRWA Ein El-Hilweh v Libanonu. V teh okoliščinah je, potem ko so mu zažgali prebivališče in mu grozili, to taborišče zapustil in pobegnil iz Libanona, saj bi ga tam gotovo našli.

28 Na Madžarskem mu BAH ni priznal statusa begunca, ampak mu je na podlagi člena 21(1) Direktive 2004/83 izdal odredbo o prepovedi vračanja.

29 M. Abed El Karem El Kott je pri predložitvenem sodišču vložil tožbo, s katero je izpodbijal zavrnitev priznanja statusa begunca.

Primer C. A. A Radija

30 Glede C. A. A Radija je iz predložitvene odločbe razvidno, da je bilo njegovo prebivališče v taborišču UNRWA Nahr el Bared, prav tako v Libanonu, maja 2007 uničeno v spopadih med libanonsko vojsko in islamsko vojsko Fatah. Ker v taborišču Baddawi, ki je v bližini taborišča Nahr el Bared, ni bilo prostora, se je C. A. A Radi s starši, brati in sestrami nastanil pri znancih v Tripoliju (Libanon). Vendar so jih libanonski vojaki zunaj taborišča žalili, grdo ravnali z njimi, jih samovoljno aretirali, mučili in poniževali. Ker kot Palestinca v Libanonu nista imela nobenih pravic, je C. A. A Radi z očetom zapustil Libanon.

31 BAH tudi njemu ni priznal statusa begunca, vendar mu je izdal odredbo o prepovedi vračanja. C. A. A Radi je pri predložitvenem sodišču vložil tožbo, s katero je izpodbijal zavrnitev priznanja navedenega statusa.

Primer H. Kamela Ismaila

32 H. Kamel Ismail je z družino živel v taborišču Ein el-Hilweh. Navedel je, da so med spopadi med islamistično vojsko Fatah in Jund el-Shamom skrajneži hoteli uporabiti streho njegove hiše. Ker je to zavrnil, so mu grozili s smrtjo in ga osumili, da je sovražni agent. Ker si ni mogel zagotoviti varnosti, je z družino odšel v Bejrut (Libanon). Ker se tam niso počutili varne, so pobegnili na Madžarsko. Predložil je potrdilo palestinskega nacionalnega sveta, da je moral z družino zapustiti taborišče Ein El-Hilweh iz varnostnih razlogov in zaradi groženj islamskih skrajnežev, skupaj s fotografijami svoje razdejane hiše.

33 BAH mu ni priznal statusa begunca, vendar je njemu in njegovim družinskim članom odobril subsidiarno zaščito.

34 Tudi H. Kamel Ismail je pri predložitvenem sodišču vložil tožbo zoper odločbo o zavrnitvi priznanja statusa begunca.

Postopek v glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

35 Predložitveno sodišče je vse tri zadeve združilo v postopku v glavni stvari.

36 Tožeče stranke v postopku v glavni stvari se pred predložitvenim sodiščem verodostojno – po mnenju navedenega sodišča – sklicujejo na individualne okoliščine, v katerih so bile prisiljene zapustiti območje delovanja UNRWA in zato zahtevajo priznanje statusa begunca na podlagi člena 1(D), drugi pododstavek, Ženevske konvencije, na katerega napotuje člen 12(1)(a), drugi stavek, Direktive 2004/83.

37 Trdijo, da jim zato, ker je v njihovem primeru pomoč UNRWA prenehala v smislu navedene določbe Ženevske konvencije, ta določba avtomatično podeljuje pravico do priznanja statusa begunca.

38 BAH je tožeče stranke v postopku v glavni stvari med preučevanjem njihovih prošenj obravnaval kot prosilce za azil v smislu člena 2(c) Direktive 2005/85 in je ta preizkus opravil po postopku za priznanje, ki ga ta uvaja. BAH je ugotovil, da ne izpolnjujejo pogojev, da bi se štelo, da imajo lastnosti „begunca“ v smislu člena 2(c) Direktive 2004/83.

39 Čeprav BAH priznava, da pomoč UNRWA preneha, če ta iz objektivnih razlogov v okviru svoje pristojnosti ne more zagotoviti pomoči osebi, ki je do nje upravičena, pa meni, da okoliščina, da se je mogoče samodejno sklicevati na Direktivo 2004/83, še ne pomeni, da se avtomatično prizna status begunca. Pravne posledice, o katerih je mogoče sklepati na podlagi uporabe izraza „samodejno“, naj bi bile namreč omejene na to, da zadevna oseba spada na področje uporabe *ratione personae* te direktive in torej uporaba tega izraza le odpira možnost priznanja statusa begunca.

40 Predložitveno sodišče zlasti poudarja, da je treba – glede na to, da so vse tožeče stranke iz postopka v glavni stvari prejele pomoč enega od organov iz člena 12(1)(a), prvi stavek, navedene direktive – ugotoviti, prvič, v kakšnih okoliščinah je mogoče šteti, da je ta pomoč prenehala v smislu drugega stavka te določbe, in drugič, naravo in obseg jamstev, ki jih zadevna oseba samodejno ima na podlagi te direktive, če ta pomoč preneha.

41 V teh okoliščinah je Fővárosi Bíróság (sodišče v Budimpešti) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„Ali za namene uporabe člena 12(1)(a) [Direktive 2004/83]:

1. ugodnosti iz te direktive pomenijo, da se prizna status begunca ali katera koli od dveh oblik zaščite, vključenih v področje uporabe te direktive (status begunca in status subsidiarne zaščite), če se tako odloči država članica, oziroma z drugimi besedami ne pomenijo avtomatičnega priznanja katere od teh oblik zaščite, ampak le to, da zadevne osebe spadajo na področje uporabe *ratione personae* Direktive?

2. prenehanje zaščite ali pomoči [agencije] pomeni prebivanje zunaj območja delovanja [agencije], ukinitev [agencije], to, da od [agencije] ni več mogoče prejemati zaščite ali pomoči, ali oviro, ki je nastala neprostovoljno iz zakonitega ali objektivnega razloga, zaradi katere oseba, ki ima pravico do zaščite ali pomoči, te ne more prejemati?“

Vprašanji za predhodno odločanje

Predhodne ugotovitve

42 Iz uvodnih izjav 3, 16 in 17 Direktive 2004/83 je razvidno, da je Ženevska konvencija temelj mednarodne pravne ureditve za zaščito beguncev in da so bile določbe te direktive o priznanju statusa begunca in njegovi vsebini sprejete za pomoč pristojnim organom držav članic pri uporabi te konvencije s skupnimi pojmi in merili (sodba z dne 17. junija 2010 v zadevi Bolbol, C-31/09, ZOdl., str. I-5539, točka 37).

43 Določbe Direktive 2004/83 je torej treba razlagati ob upoštevanju njene splošne sistematike in namena ter ob spoštovanju Ženevske konvencije in drugih upoštevnih pogodb iz člena 78(1) PDEU. Kot je razvidno iz uvodne izjave 10 te direktive, je treba pri tej razlagi spoštovati tudi pravice, priznane zlasti z Listino (sodba z dne 5. septembra 2012 v združenih zadevah Y in Z, C-71/11 in C-99/11, točka 48 in navedena sodna praksa).

44 Fővárosi Bíróság je v zadevi, v kateri je bila izdana zgoraj navedena sodba Bolbol, Sodišču v predhodno odločanje predložilo vprašanja, ki so skoraj enaka vprašanjema, ki ju je zastavilo v tem predlogu za sprejetje predhodne odločbe. Vendar ker v navedeni zadevi zadevna oseba ni uveljavljala pomoči UNRWA, preden je zapustila njeno območje delovanja in vložila prošnjo za azil na Madžarskem, je Sodišče ugotovilo, da ni treba preučiti okoliščin, v katerih je mogoče šteti, da je ta pomoč „prenehala

iz katerega koli razloga“, in pravic, ki jih podeljuje navedena direktiva in do katerih bi bila zadevna oseba „samodejno upravičena“ zaradi takega prenehanja pomoči (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Bolbol, točki 55 in 56).

Drugo vprašanje

45 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem, ki ga je treba preučiti najprej, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 12(1)(a), drugi stavek, Direktive 2004/83 razlagati tako, da se prenehanje zaščite ali pomoči organov ali agencij Združenih narodov, razen HCR, „iz katerega koli razloga“ nanaša na položaj osebe, ki zapušča območje delovanja tega organa ali agencije v takih okoliščinah, kot so obstajale ob odhodu vsake od tožečih strank.

46 V zvezi s tem je treba najprej opozoriti, da v skladu s členom 12(1)(a), prvi stavek, navedene direktive državljan tretje države ali oseba brez državljanstva ne more biti begunec, „če sodi na področje uporabe člena 1 D Ženevske konvencije glede zaščite ali pomoči organov ali uradov Združenih narodov, razen [HCR]“.

47 Člen 1(D), prvi pododstavek, Ženevske konvencije določa, da ta konvencija ne velja za osebe, ki „zdaj uživajo“ varstvo ali pomoč takih „organov ali agencij Združenih narodov, razen [HCR]“. Ta razlog za izključitev s področja uporabe navedene konvencije je treba razlagati ozko (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Bolbol, točka 51).

48 Ni sporno, da je, kot je navedla generalna pravobranilka v točki 5 sklepnih predlogov, UNRWA trenutno edini organ ali agencija Združenih narodov, razen HCR, na katerega se nanašata člen 12(1)(a), prvi stavek, Direktive 2004/83 in člen 1(D), prvi pododstavek, Ženevske konvencije (glej v tem smislu tudi zgoraj navedeno sodbo Bolbol, točka 44).

49 Tega, da navedena določba Ženevske konvencije, na katero napotuje člen 12(1)(a), prvi stavek, Direktive 2004/83, s svojega področja uporabe izključuje zgolj osebe, ki „zdaj uživajo“ varstvo ali pomoč organov ali agencij Združenih narodov, ni mogoče razlagati tako, da sama nenavzočnost ali prostovoljni odhod z območja delovanja UNRWA zadostuje za prenehanje izključitve statusa begunca iz te določbe.

50 Če bi bilo namreč tako, za prosilca za azil v smislu člena 2(c) Direktive 2005/85, ki vloži prošnjo na ozemlju ene od držav članic in ki torej ni fizično navzoč na območju delovanja UNRWA, ne bi nikoli veljali razlogi za izključitev statusa begunca iz člena 12(1)(a) Direktive 2004/83, kar bi takemu izključitvenemu razlogu odvzelo vsakršen učinek, kot je ugotovila generalna pravobranilka v točkah 52 in 53 sklepnih predlogov.

51 Poleg tega bi bilo priznanje, da prostovoljni odhod z območja delovanja UNRWA in torej prostovoljni odrek pomoči, ki jo ta daje, povzročita uporabo člena 12(1)(a), drugi stavek, Direktive 2004/83, v nasprotju s ciljem, ki ga uresničuje člen 1(D), prvi pododstavek, Ženevske konvencije, s katerim se želi iz ureditve te konvencije izključiti vse tiste, ki uživajo tako pomoč.

52 Zato je treba člen 12(1)(a), prvi stavek, navedene direktive razlagati tako, da razlogi za izključitev statusa begunca iz te določbe ne veljajo le za osebe, ki zdaj prejemajo pomoč UNRWA, ampak tudi za osebe, ki so tako kot tožeče stranke v postopku v glavni stvari dejansko prejele to pomoč malo pred vložitvijo prošnje za azil v državi članici, vendar le če ta pomoč ni prenehala v smislu drugega stavka istega člena 12(1)(a).

53 Navedeni drugi stavek ureja položaj, kadar zaščita ali pomoč organov ali uradov Združenih narodov, razen HCR, „preneha […] iz katerega koli razloga“, ne da bi se položaj takšne osebe dokončno uredil skladno z ustreznimi resolucijami, ki jih je sprejela Generalna skupščina Združenih narodov.

54 Ni pa sporno, da položaj upravičencev do pomoči UNRWA do zdaj še ni bil dokončno urejen, kot je razvidno med drugim iz odstavkov 1 in 3 Resolucije št. 66/72 Generalne skupščine Združenih narodov z dne 9. decembra 2011.

55 Ker zgolj odhod prosilca za status begunca z območja delovanja UNRWA, ne glede na razlog tega odhoda, ne more privesti do prenehanja izključitve statusa begunca, ki jo določa člen 12(1)(a), prvi stavek, Direktive 2004/83, je potem treba opredeliti, pod katerimi pogoji bi bilo mogoče šteti, da je pomoč UNRWA prenehala v smislu drugega stavka te iste določbe.

56 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da do prenehanja zaščite ali pomoči, ki jo organ ali agencija, ki daje zaščito ali pomoč, zagotavlja v smislu drugega stavka te določbe, ne privede le sama ukinitev organa ali agencije, ampak tudi to, da ta organ ali agencija ne more opravljati svoje naloge.

57 Iz besedila „Kadar je takšna zaščita ali pomoč prenehala“, s katerim se začenja drugi stavek člena 12(1)(a) Direktive 2004/83, je namreč razvidno, da mora, zato da se razlog izključitve statusa begunca ne bi več uporabljal, prenehati dejanska pomoč UNRWA, in ne obstoj te agencije.

58 Čeprav bi bilo sicer mogoče zgoraj navedeno besedilo, obravnavano ločeno, brati v smislu, da se nanaša le na dogodke, ki neposredno zadevajo UNRWA, kot so ukinitev tega organa ali dogodek, ki bi na splošno povzročil, da ne more opravljati svojih nalog, besedilo „iz katerega koli razloga“ v nadaljevanju tega drugega stavka vseeno zahteva takšno razlago, da je lahko razlog za prenehanje pomoči tudi posledica okoliščin, ki zadevno osebo, ker niso odvisne od njene volje, prisilijo k odhodu iz območja delovanja UNRWA.

59 Zgolj nenavzočnosti na tem območju ali prostovoljne odločitve, da ga zapusti, seveda ni mogoče opredeliti za prenehanje pomoči. Nasprotno, kadar je zadevna oseba prisiljena zapustiti to območje iz razlogov, ki niso odvisni od njene volje, lahko tak položaj pripelje do ugotovitve, da je pomoč, ki jo je ta oseba prejemala, prenehala v smislu člena 12(1)(a), drugi stavek, Direktive 2004/83.

60 Ta razlaga je v skladu s ciljem iz navedenega člena 12(1)(a), s katerim se želi med drugim zagotoviti neprekinjena zaščita palestinskih beguncev z dejansko zaščito ali pomočjo, in ne le z zagotavljanjem obstoja organa ali agencije, odgovorne za to pomoč ali zaščito, kot je razvidno tudi iz branja odstavka 20 Resolucije št. 302 (IV) skupaj z odstavkom 6 Resolucije št. 2252 (ES-V) Generalne skupščine Združenih narodov.

61 Pristojni nacionalni organi in sodišča morajo, da ugotovijo, ali je pomoč ali zaščita dejansko prenehala v smislu navedene določbe Direktive 2004/83, preveriti, ali je odhod zadevne osebe upravičen z razlogi, nad katerimi nima nadzora in niso odvisni od njene volje in ki so jo prisilili k zapustitvi tega območja ter ji tako preprečili, da bi prejela pomoč, ki jo daje UNRWA.

62 Nacionalni organi morajo pri preučitvi okoliščin o vzroku odhoda iz območja delovanja UNRWA v vsakem posameznem primeru upoštevati cilj iz člena 1(D) Ženevske konvencije, na katerega napotuje člen 12(1)(a) navedene direktive, to je zagotoviti neprekinjeno zaščito palestinskim beguncem kot takim, vse dokler njihov položaj ne bo dokončno urejen skladno z ustreznimi resolucijami Generalne skupščine Združenih narodov.

63 Ob upoštevanju tega cilja je treba šteti, da je palestinski begunec prisiljen zapustiti območje delovanja UNRWA, če je njegova osebna varnost zelo ogrožena in če mu agencija na tem območju ne more zagotoviti življenjskih razmer v skladu z nalogo, ki ji je zaupana.

64 V zvezi s tem je treba dodati, da morajo pristojni organi države članice, v kateri je bila vložena prošnja za azil, kadar poskušajo ugotoviti, ali oseba iz razlogov, nad katerimi nima nadzora in niso odvisni od njene volje, dejansko nima več možnosti pridobiti pomoč, ki jo je pridobila pred odhodom z območja delovanja UNRWA, izvesti posamično presojo vseh upoštevnih dejavnikov, v okviru katere je mogoče po analogiji uporabiti člen 4(3) Direktive 2004/83.

65 Glede na vse navedene ugotovitve je na drugo vprašanje treba odgovoriti, da je treba člen 12(1)(a), drugi stavek, Direktive 2004/83 razlagati tako, da prenehanje zaščite ali pomoči organa ali agencije Združenih narodov, ki ni HCR, „iz katerega koli razloga“ velja tudi za položaj osebe, ki po tem, ko je dejansko prejemala to zaščito ali pomoč, to preneha prejemati iz razloga, nad katerim nima nadzora in ki ni odvisen od njene volje. Pristojni nacionalni organi države članice, ki je odgovorna za obravnavo prošnje za azil, ki jo vloži taka oseba, morajo na podlagi posamezne preučitve prošnje preveriti, ali je bila ta oseba prisiljena zapustiti območje delovanja tega organa ali te agencije, kar je podano, če je osebna varnost te osebe zelo ogrožena in če ji zadevni organ ali agencija na tem območju ne moreta zagotoviti življenjskih razmer v skladu z nalogo, ki jima je zaupana.

Prvo vprašanje

66 Najprej je treba v zvezi s prvim vprašanje poudariti, da Direktiva 2004/83 drugače kot Ženevska konvencija, ki ureja le status begunca, pozna dva ločena sistema zaščite, in sicer na eni strani status begunca, na drugi strani pa status subsidiarne zaščite, saj člen 2(e) te direktive določa, da oseba, upravičena do subsidiarne zaščite, pomeni osebo, „ki ni opredeljena kot begunec“.

67 Zato je treba, razen če bi se prezrla ta razlika glede zaščite, ki jo zagotavljata Ženevska konvencija in Direktiva 2004/83, besedilo „ugodnosti iz […] direktive“ iz člena 12(1)(a), drugi stavek, te direktive razumeti, kot da se nanaša le na status begunca, saj ta določba temelji na členu 1(D) Ženevske konvencije, ki jo je treba upoštevati pri razlagi te direktive.

68 Ker se poleg tega člen 12(1)(a) Direktive 2004/83 nanaša le na status begunca, nikogar ne izključuje iz subsidiarne zaščite v smislu člena 2(e) te direktive, njen člen 17, ki določa razloge za izključitev iz subsidiarne zaščite, pa ne vsebuje nobenega napotila na ugodnosti zaščite ali pomoči agencije, kot je UNRWA.

69 Glede na te uvodne ugotovitve je treba navesti, da predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 12(1)(a), drugi stavek, Direktive 2004/83 razlagati tako, da upravičenost do „ugodnosti iz te direktive“ pomeni, da je zadevna oseba avtomatično upravičena do priznanja statusa begunca, ali le tako, da spada na področje uporabe *ratione personae* te direktive.

70 V zvezi s tem je treba pojasniti, da na eni strani člen 12(1)(a), drugi stavek, določa, da so zadevne osebe, kadar so izpolnjeni pogoji za uporabo, ki so v njej določeni, „samodejno upravičene do ugodnosti iz te direktive“, in da na drugi strani člen 1(D), drugi odstavek, Ženevske konvencije določa, da so te osebe v istem primeru „*ipso facto* upravičene do ugodnosti te konvencije“ in v francoski verodostojni jezikovni različici „ces personnes bénéficieront de plein droit du régime de cette convention“.

71 Besedilo „samodejno upravičene do ugodnosti iz te direktive“ je treba razlagati v skladu s členom 1(D), drugi odstavek, Ženevske konvencije, torej da zadevnim osebam omogoča, da so „*ipso facto*“ upravičene do sistema te konvencije in „ugodnosti“, ki jih ta zagotavlja.

72 Zato se pravica, ki je na voljo po prenehanju pomoči UNRWA, in ko razloga za izključitev ni mogoče uporabiti, ne more omejiti na edino možnost zadevne osebe, da za status begunca zaprosi na podlagi člena 2(c) Direktive 2004/83, saj je bila ta možnost že na voljo vsem državljanom tretje države ali osebam brez državljanstva, ki so na ozemlju ene od držav članic.

73 Navedba na koncu drugega stavka člena 12(1)(a) navedene direktive, v skladu s katero so zadevne osebe „samodejno upravičene do ugodnosti iz te direktive“, bi bila namreč odveč in ne bi imela koristnega učinka, če bi bil njen namen le opozoriti, da se osebe, ki niso več izključene iz statusa begunca na podlagi prvega stavka navedenega člena 12(1)(a), lahko sklicujejo na določbe te direktive, da bi dosegle, da se njihova prošnja za priznanje statusa begunca obravnava na podlagi navedenega člena 2(c).

74 Poleg tega je iz celotnega besedila drugega stavka člena 12(1)(a) Direktive 2004/83 razvidno, da se lahko osebam, na katere se nanaša ta direktiva, takoj ko bo njihov položaj dokončno urejen, prizna status begunca, če so iz katerega koli razloga preganjane v smislu člena 2(c) te direktive. Če pa tako kot v zadevah v glavni stvari položaj zadevnih oseb ni bil urejen, medtem pa je pomoč tem osebam prenehala iz razloga, ki ni odvisen od njihove volje, ima dejstvo, da so v tem posebnem položaju „samodejno upravičene do ugodnosti iz te direktive“, nujno širše posledice, kakor bi jih imele, če bi izhajale iz preprostega dejstva, da tem osebam ni odvzeta možnost, da se jim prizna status begunca, če izpolnjujejo pogoje iz tega istega člena 2(c).

75 V zvezi s tem je vendar treba pojasniti, da dejstvo, da so zadevne osebe lahko samodejno upravičene do ugodnosti iz navedene direktive v smislu njenega člena 12(1)(a), ne pomeni, kot sta pravilno navedli madžarska in nemška vlada, nepogojne pravice do priznanja statusa begunca.

76 Zato sicer osebi, ki je samodejno upravičena do ugodnosti iz Direktive 2004/83, ni treba dokazati, da jo je strah preganjanja v smislu člena 2(c) te direktive, vseeno pa mora vložiti, tako kot so to storile tožeče stranke v postopku v glavni stvari, prošnjo za priznanje statusa begunca, ki jo morajo preučiti pristojni organi odgovorne države članice. Ti morajo pri tej preučitvi preveriti ne le, ali je prosilec dejansko zaprosil za pomoč UNRWA (glej tudi v tem pogledu zgoraj navedeno sodbo Bolbol, točka 52) in ali je ta pomoč prenehala, ampak tudi to, ali za tega prosilca ne velja eden od razlogov za izključitev, ki so navedeni v členu 12(1)(b) ali (2) in (3) iste direktive.

77 Dalje, treba je dodati, da se mora člen 11(1)(f) Direktive 2004/83 v povezavi z njenim členom 14(1) razlagati tako, da zadevna oseba izgubi status begunca, če se lahko vrne na območje delovanja UNRWA, kjer je prej običajno prebivala, ker okoliščine, na podlagi katerih ji je bil priznan status begunca, ne obstajajo več (glej v zvezi s tem po analogiji sodbo z dne 2. marca 2010 v združenih zadevah Salahadin Abdulla, C-175/08, C-176/08, C-178/08 in C-179/08, ZOdl., str. I-1493, točka 76).

78 Nazadnje je treba pojasniti, da razlaga besedila „samodejno upravičene do ugodnosti iz te direktive“, ki izhaja iz točk od 70 do 76 te sodbe, v nasprotju z navedbami več vlad, ki so v tej zadevi Sodišču predložile stališča, ne vodi v diskriminacijo, ki jo prepoveduje načelo enakega obravnavanja iz člena 20 Listine.

79 Upoštevajoč, da so prosilci za azil, ki jih mora biti strah preganjanja, zato da se jim prizna status „begunca“ v smislu člena 2(c) Direktive 2004/83, v drugačnem položaju kakor osebe, ki so tako kot tožeče stranke v postopku v glavni stvari prejemale pomoč UNRWA, preden so zapustile območje njegovega delovanja in v državi članici vložile prošnjo za azil, načelo enakega obravnavanja ne zahteva, da se obravnavajo enako kakor tiste osebe, ki so tako kot tožeče stranke v postopku v glavni stvari pridobile to pomoč.

80 V zvezi s tem je treba poudariti, da so se države podpisnice Ženevske konvencije glede posebnega položaja palestinskih beguncev leta 1951 namenoma odločile, da jim zagotovijo posebno obravnavo, ki jo določa njen člen 1(D), na katerega se sklicuje člen 12(1)(a) Direktive 2004/83.

81 Glede na te ugotovitve je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 12(1)(a), drugi stavek, Direktive 2004/83 razlagati tako, da kadar pristojni organi države članice, ki je odgovorna za obravnavo prošnje za azil, ugotovijo, da je glede prosilca izpolnjen pogoj v zvezi s prenehanjem zaščite ali pomoči UNRWA, dejstvo, da je „samodejno upravičen do ugodnosti iz te direktive“, pomeni, da

država članica takemu prosilcu prizna status begunca v smislu člena 2(c) navedene direktive in da se temu prosilcu po samem zakonu prizna status begunca, vendar le, če ne spada med primere iz odstavkov 1(b) ali 2 in 3 tega člena 12.

Stroški

82 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 12(1)(a), drugi stavek, 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, da prenehanje zaščite ali pomoči organa ali agencije Združenih narodov, ki ni visoki komisar Združenih narodov za begunce (HCR), „iz katerega koli razloga“ velja tudi za položaj osebe, ki po tem, ko je dejansko prejemala to zaščito ali pomoč, to preneha prejemati iz razloga, nad katerim nima nadzora in ki ni odvisen od njene volje. Pristojni nacionalni organi države članice, ki je odgovorna za obravnavo prošnje za azil, ki jo vloži taka oseba, morajo na podlagi posamezne preučitve prošnje preveriti, ali je bila ta oseba prisiljena zapustiti območje delovanja tega organa ali te agencije, kar je podano, če je osebna varnost te osebe zelo ogrožena in če ji zadevni organ ali agencija na tem območju ne moreta zagotoviti življenjskih razmer v skladu z nalogo, ki jima je zaupana.**

2. **Člen 12(1)(a), drugi stavek, Direktive 2004/83 je treba razlagati tako, da kadar pristojni organi države članice, ki je odgovorna za obravnavo prošnje za azil, ugotovijo, da je glede prosilca izpolnjen pogoj v zvezi s prenehanjem zaščite ali pomoči Agencije Združenih narodov za pomoč in zaposlovanje palestinskih beguncev na Bližnjem vzhodu (UNRWA), dejstvo, da je „samodejno upravičen do ugodnosti iz te direktive“, pomeni, da država članica takemu prosilcu prizna status begunca v smislu člena 2(c) navedene direktive in da se temu prosilcu po samem zakonu prizna status begunca, vendar le, če ne spada med primere iz odstavkov 1(b) ali 2 in 3 tega člena 12.**

Podpisi