Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (sedmi senat)

z dne 18. oktobra 2018 *

„Predhodno odločanje – Skupni evropski azilni sistem – Direktiva 2013/32/EU – Člen 46(2) – Pravno sredstvo zoper odločbo, s katero je bilo zavrnjeno priznanje statusa begunca, vendar je bil priznan status subsidiarne zaščite – Dopustnost – Neobstoj zadostnega interesa, če status subsidiarne zaščite, ki ga prizna država članica, omogoča iste pravice in koristi kot status begunca po pravu Unije in nacionalnem pravu – Upoštevnost individualnega položaja prosilca za preučitev enakosti navedenih pravic in koristi“

V zadevi C-662/17,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Vrhovno sodišče (Slovenija) z odločbo z dne 8. novembra 2017, ki je na Sodišče prispela 27. novembra 2017, v postopku

E. G.

proti

Republiki Sloveniji,

SODIŠČE (sedmi senat),

v sestavi A. Prechal (poročevalka), predsednica tretjega senata v funkciji predsednika sedmega senata, C. Toader, sodnica, in A. Rosas, sodnik,

generalni pravobranilec: M. Campos Sánchez-Bordona,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za E. G. D. Bulog, odvetnica,

– za slovensko vlado J. Morela, višja državna odvetnica,

– za nizozemsko vlado P. Huurnink in M. K. Bulterman, agentki,

– za Evropsko komisijo M. Condou-Durande in M. Žebre, agenta,

* Jezik postopka: slovenščina.

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

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 46(2) Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (UL 2013, L 180, str. 60).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med E. G., afganistanskim državljanom, in Republiko Slovenijo, ki jo zastopa Ministrstvo za notranje zadeve, ker je to zavrnilo prošnjo E. G. za priznanje statusa begunca.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2011/95/EU

3 V uvodnih izjavah 8, 9 in 39 Direktive 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite (UL 2011, L 337, str. 9) je navedeno:

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

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

[…]

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

4 Člen 2 te direktive, naslovljen „Opredelitve pojmov“, v točkah od (d) do (g) določa:

„V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[…]

(d) ‚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 katera se ne uporablja člen 12;

(e) ‚status begunca' pomeni priznanje državljana tretje države ali osebe brez državljanstva kot begunca s strani države članice;

(f) ‚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;

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

[…]"

5 Člen 3 navedene direktive, naslovljen „Ugodnejši standardi", določa:

„Države članice lahko uvedejo ali ohranijo ugodnejše standarde za opredelitev osebe kot begunca ali osebe, upravičene do subsidiarne zaščite, in za opredelitev vsebine mednarodne zaščite, v kolikor so ti standardi združljivi s to direktivo."

6 V členu 11 iste direktive so našteti primeri, v katerih državljan tretje države ali oseba brez državljanstva preneha biti begunec. Ta člen v odstavku 1(e) določa, da se to zgodi, če zadevna oseba zaradi prenehanja okoliščin, zaradi katerih ji je bil priznan status begunca, ne more več zavračati zaščite države, katere državljanka je.

7 Člen 12 Direktive 2011/95 določa pravila glede izključitve statusa begunca.

8 V členu 14 te direktive so navedena pravila glede preklica, odvzema in zavrnitve podaljšanja statusa begunca.

9 Člen 16 navedene direktive, naslovljen „Prenehanje", v odstavku 1 določa:

„Državljan tretje države ali oseba brez državljanstva ni več upravičen(-a) do subsidiarne zaščite, kadar okoliščine, zaradi katerih mu/ji je bil priznan status subsidiarne zaščite, prenehajo ali se spremenijo tako, da zaščita več ni potrebna."

10 Člen 17 iste direktive določa pravila z zvezi s primeri, v katerih je priznanje statusa subsidiarne zaščite izključeno.

11 Člen 19 Direktive 2011/95 vsebuje pravila glede preklica, odvzema in zavrnitve podaljšanja statusa subsidiarne zaščite.

12 Člen 20 iz poglavja VII te direktive, ki se nanaša na „vsebino mednarodne zaščite", določa:

„1. To poglavje ne posega v pravice, določene v Ženevski konvenciji.

2. To poglavje se uporablja tako za begunce kot za osebe, upravičene do subsidiarne zaščite, razen če je določeno drugače.

3. Pri izvajanju tega poglavja države članice upoštevajo specifičen položaj ranljivih oseb, kakršni so mladoletniki, mladoletniki brez spremstva […].

[…]

5. Pri izvajanju določb tega poglavja, ki se nanašajo na mladoletnike, države članice v prvi vrsti upoštevajo koristi otroka.“

13 Člen 21 navedene direktive določa:

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

2. Kadar jim tega ne prepovedujejo mednarodne obveznosti iz odstavka 1, lahko države članice begunca vrnejo ne glede na to, ali so mu tak status formalno priznale ali ne, če:

(a) obstajajo utemeljeni razlogi, da se ga obravnava kot nevarnega za varnost države članice, v kateri se nahaja, ali

(b) po pravnomočni obsodbi za izredno hudo kaznivo dejanje predstavlja nevarnost za skupnost te države članice.

3. Države članice lahko prekličejo, odvzamejo ali zavrnejo podaljšanje ali izdajo dovoljenja za prebivanje beguncu, za katerega se uporablja odstavek 2.“

14 Člen 24 Direktive 2011/95, naslovljen „Dovoljenja za prebivanje“, določa:

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

[…]

2. Čim prej po priznanju mednarodne zaščite države članice upravičencem do statusa subsidiarne zaščite in njihovim družinskim članom izdajo dovoljenje za prebivanje, ki se ga lahko podaljša in ki mora veljati vsaj eno leto oziroma, v primeru podaljšanja, vsaj dve leti, razen če nujni razlogi nacionalne varnosti ali javnega reda zahtevajo drugače.“

Direktiva 2013/32

15 V skladu s členom 1 Direktive 2013/32 je namen te direktive določiti skupne postopke za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite na podlagi Direktive 2011/95.

16 Člen 10(2) Direktive 2013/32 določa:

„Pri obravnavanju prošenj za mednarodno zaščito organ za presojo najprej presodi, ali prosilci izpolnjujejo pogoje za status begunca, in če jih ne, presodi, ali so upravičeni do subsidiarne zaščite.“

17 Člen 46 te direktive, naslovljen „Pravica do učinkovitega pravnega sredstva“, ki je edina določba poglavja V te direktive, naslovljenega „Pritožbeni postopki“, določa:

„1. Države članice zagotovijo, da imajo prosilci pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem zoper:

(a) odločbo, izdano v zvezi z njegovo [njihovo] prošnjo za mednarodno zaščito, vključno z odločbo:
(i) o neutemeljenosti prošnje v zvezi s statusom begunca in/ali subsidiarne zaščite,

[…]

(c) odločbo o odvzemu mednarodne zaščite v skladu s členom 45.

2. Države članice zagotovijo, da imajo osebe, ki jih je organ za presojo priznal kot upravičene do subsidiarne zaščite, pravico do učinkovitega pravnega sredstva na podlagi odstavka 1 zoper odločbo o neutemeljenosti prošnje v zvezi s statusom begunca.

Brez poseganja v odstavek 1(c), kadar status subsidiarne zaščite, ki ga prizna država članica, omogoča iste pravice in koristi kot status begunca po pravu Unije in nacionalnem pravu, sme ta država članica šteti, da je pritožba zoper odločbo o neutemeljenosti prošnje v zvezi s statusom begunca nedopustna zaradi nezadostnega interesa prosilca za nadaljevanje postopka.

[…]“

Slovensko pravo

18 Člen 20 Zakona o mednarodni zaščiti (Uradni list RS, št. 16/17, v nadaljevanju: ZMZ-1) določa:

„(1) Mednarodna zaščita v Republiki Sloveniji pomeni status begunca in status subsidiarne zaščite.

(2) Status begunca se prizna državljanu tretje države, ki se zaradi utemeljenega strahu pred preganjanjem iz razloga pripadnosti določeni rasi ali etnični skupini, določeni veroizpovedi, narodni pripadnosti, pripadnosti posebni družbeni skupini ali političnemu prepričanju, nahaja zunaj države, katere državljan je, in ne more ali zaradi takega strahu noče uživati varstva te države, ali osebi brez državljanstva, ki se nahaja zunaj države, kjer je imela običajno prebivališče, in se zaradi utemeljenega strahu ne more ali noče vrniti v to državo, če ne obstajajo izključitveni razlogi iz prvega odstavka 31. člena tega zakona.

(3) Status subsidiarne zaščite se prizna državljanu tretje države ali osebi brez državljanstva, ki ne izpolnjuje pogojev za status begunca, če obstaja utemeljen razlog, da bi bil ob vrnitvi v izvorno državo ali državo zadnjega običajnega bivališča, če gre za osebo brez državljanstva, soočen z utemeljenim tveganjem, da utrpi resno škodo, kot jo določa 28. člen tega zakona, in če ne obstajajo izključitveni razlogi iz drugega odstavka 31. člena tega zakona.“

19 Člen 66(1) ZMZ-1, ki ureja postopek podaljšanja mednarodne zaščite, določa:

„Ministrstvo osebi s priznano subsidiarno zaščito 60 dni pred potekom statusa pošlje pisno obvestilo o pogojih za podaljšanje subsidiarne zaščite, posledicah, če podaljšanja ne uveljavlja, in možnosti vložitve zahtevka za uvedbo ponovnega postopka. Obvestilo vključuje tudi obrazec, s katerim lahko oseba s priznano subsidiarno zaščito uveljavlja podaljšanje subsidiarne zaščite v Republiki Sloveniji.“

20 Člen 67 ZMZ-1, ki določa razloge za prenehanje mednarodne zaščite, v odstavkih 1 in 2 določa:

„(1) Beguncu preneha status, če:

– prostovoljno sprejme zaščito države, katere državljan je,

– državljanstvo po njegovi izgubi prostovoljno ponovno pridobi,

– pridobi novo državljanstvo in uživa zaščito države, ki mu ga je podelila,

– se prostovoljno ponovno nastani v državi, ki jo je zapustil in v katero se ni vračal zaradi strahu pred preganjanjem,

– prenehajo okoliščine, zaradi katerih mu je bil priznan status begunca in ne more več zavračati zaščite države, katere državljan je,

– se kot oseba brez državljanstva zaradi prenehanja okoliščin, zaradi katerih mu je bil priznan status begunca, lahko vrne v prejšnjo državo običajnega prebivališča.

(2) Osebi, ki ji je priznana subsidiarna zaščita, preneha status, kadar okoliščine, zaradi katerih ji je bila priznana subsidiarna zaščita, prenehajo ali se spremenijo do te mere, da taka zaščita ni več potrebna.“

21 Člen 90(1) ZMZ-1 določa:

„(1) Oseba, ki ji je priznana mednarodna zaščita, ima pravico do:

– pridobitve informacij o statusu, pravicah in dolžnostih oseb z mednarodno zaščito v Republiki Sloveniji,

– prebivanja v Republiki Sloveniji,

– denarnega nadomestila za zasebno nastanitev,

– zdravstvenega varstva,

– socialnega varstva,

– izobraževanja,

– zaposlitve in dela,

– pomoči pri vključevanju v okolje.“

22 Člen 92 ZMZ-1 določa:

„(1) Osebi, ki ji je v Republiki Sloveniji priznan status begunca, odločba o priznanju statusa z dnem vročitve velja tudi kot dovoljenje za stalno prebivanje v Republiki Sloveniji.

(2) Osebi, ki ji je v Republiki Sloveniji priznana subsidiarna zaščita, odločba o priznanju ali podaljšanju statusa z dnem vročitve velja tudi kot dovoljenje za začasno prebivanje v Republiki Sloveniji dokler traja ta zaščita.

(3) Dovoljenje za prebivanje iz prvega in drugega odstavka tega člena ministrstvo izda v obliki, določeni z zakonom, ki ureja vstop, zapustitev in bivanje tujcev v Republiki Sloveniji.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

23 E. G., ki trdi, da je rojen 31. decembra 2001, je slovensko mejo prestopil 9. decembra 2015, potem ko je iz Irana, kjer je s starši prebival približno od svojega prvega leta, sam ali z bratrancem potoval peš, s tovornjakom in z vlakom prek Turčije, Grčije, Srbije in Hrvaške.

24 E. G. je ob nastanitvi v kriznem centru za otroke v Kopru (Slovenija) 11. decembra 2015 pri Ministrstvu za notranje zadeve zaprosil za priznanje mednarodne zaščite.

25 To ministrstvo je po osebnem razgovoru z E. G., ki je potekal 22. januarja 2016, z odločbo z dne 9. februarja 2016 ugotovilo, da ta ne izpolnjuje pogojev za priznanje statusa begunca, da pa se mu lahko do njegove polnoletnosti, to je do 31. decembra 2019, prizna status subsidiarne zaščite.

26 E. G. je zoper to odločbo vložil tožbo, ki ji je Upravno sodišče (Slovenija) s sodbama z dne 26. aprila in 7. septembra 2016 ugodilo. Z zadnjenavedeno sodbo je bila navedena odločba odpravljena, zadeva pa je bila vrnjena Ministrstvu za notranje zadeve v ponovni postopek.

27 To ministrstvo je 21. februarja 2017 izdalo novo odločbo z vsebino, ki je enaka vsebini odločbe z dne 9. februarja 2016.

28 Ta odločba je temeljila zlasti na obrazložitvi, da bi bil E. G. v primeru vrnitve v Afganistan prepuščen samemu sebi, brez podpore družine, in bi bil zaradi mladoletnosti zlahka tarča fizičnega nasilja, trgovine z ljudmi, spolnih zlorab ali dela v nehumanih in nevarnih razmerah, torej soočen z nevarnostjo resne škode v smislu nečloveškega ali ponižujočega ravnanja.

29 Tožba zoper navedeno odločbo je bila zavrnjena s sodbo Upravnega sodišča z dne 10. maja 2017, zato je bila pri Vrhovnem sodišču (Slovenija), ki je predložitveno sodišče, zoper to sodbo vložena pritožba, s katero E. G. izpodbija zavrnitev njegove prošnje za priznanje statusa begunca.

30 Predložitveno sodišče navaja, da je E. G. v utemeljitev pritožbe med drugim navedel, da se želi v Sloveniji vključiti v okolje, se naučiti slovenščine in končati šolanje v tej državi članici, vendar je za to potrebno, da se mu prizna status begunca, saj mu le ta status zagotavlja zadostno stopnjo varnosti, v nasprotju s statusom subsidiarne zaščite, ki bo prenehal takoj, ko postane polnoleten, to je 31. decembra 2019.

31 Navedeno sodišče meni, da se glede na to, da se v slovenskem pravu v skladu s členom 90(1) ZMZ-1 na podlagi obeh oblik mednarodne zaščite priznavajo iste pravice, zastavlja vprašanje, ali je tožba zoper sporno odločbo z vidika slovenskega prava in prava Unije, zlasti člena 46(2) Direktive 2013/32, v delu, v katerem je z njo zavrnjena prošnja za priznanje statusa begunca, nedopustna, ker prosilec, ki mu je priznan status subsidiarne zaščite, nima zadostnega interesa za nadaljevanje postopka.

32 Predložitveno sodišče ugotavlja, da se v tem okviru zastavlja vprašanje, ali je treba za priznanje prosilčevega zadostnega interesa presoditi, ali bi ta glede na svoje konkretne okoliščine s priznanjem statusa begunca pridobil več pravic kot s priznanjem statusa subsidiarne zaščite, ali pa zadostuje že ugotovitev, da zakonodaja razlikuje med nadaljnjimi upravičenji, ki temeljijo na pravicah in koristih obeh oblik mednarodne zaščite, ne glede na to, ali se ta različna nadaljnja upravičenja na prosilca tudi konkretno nanašajo.

33 Predložitveno sodišče v zvezi s tem navaja, da status begunca – za razliko od statusa subsidiarne zaščite – v skladu s členom 92(1) ZMZ-1 prosilcu omogoča, da pridobi dovoljenje za stalno prebivanje in nekatera upravičenja, ki se na to navezujejo, med katera spadajo pravica voliti na lokalnih volitvah, upravičenost do pridobitve potnega lista, ki načeloma velja deset let, in pravica do združitve družine, ki družinskim članom omogoča, da pridobijo dovoljenje za stalno prebivanje.

34 Vendar navedeno sodišče meni, da bi bilo mogoče kljub tej razliki glede – med drugim – trajanja dovoljenja za prebivanje, ki se izda za en ali drug status mednarodne zaščite, šteti, da imata ta statusa in s tem dovoljenji za prebivanje, ki sta nanju vezani, v bistvu enako trajanje ter torej omogočata iste pravice in koristi v smislu člena 46(2) Direktive 2013/32.

35 Status begunca in status subsidiarne zaščite naj bi namreč oba prenehala, ko zadevna zaščita ni več potrebna, pri čemer se subsidiarna zaščita, čeprav se prizna za določen čas, podaljšuje, vse dokler za to obstajajo razlogi.

36 Predložitveno sodišče poleg tega trdi, da se nagiba k pristopu, da na abstraktni ravni različno trajanje obeh oblik mednarodne zaščite za presojo obstoja pravnega interesa v smislu člena 46(2) Direktive 2013/32 ni upoštevno. Nasprotno stališče bi pomenilo, da bi imel prosilec vselej pravni interes za pravno sredstvo že zaradi različnih pravil glede trajanja teh dveh oblik zaščite.

37 Če se torej ta pravni interes ne presoja abstraktno, ampak konkretno, naj bi morala oseba, ki ji je priznana subsidiarna zaščita, izkazovati, ali bi se v konkretnem primeru njen pravni položaj lahko izboljšal s priznanjem statusa begunca. V obravnavanem primeru pa naj ne bi bilo tako. Če bi se namreč E. G. priznal status begunca, se ta ne bi priznal za nedoločen čas, temveč za omejen čas njegove mladoletnosti, saj je zaprosil za zaščito zaradi svoje mladoletnosti.

38 V teh okoliščinah je Vrhovno sodišče prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je interes prosilca iz drugega pododstavka [drugega odstavka] 46. člena [Direktive 2013/32] razlagati tako, da status subsidiarne zaščite ne omogoča istih pravic in koristi kot status begunca, kadar so po nacionalni zakonodaji sicer enake pravice in koristi, ki pripadajo osebi, ki ji je priznana mednarodna zaščita, ni pa enak način opredelitve trajanja oziroma prenehanja mednarodne zaščite, saj je beguncu priznan status za nedoločen čas in se odvzame, če prenehajo okoliščine, zaradi katerih mu je bil priznan, subsidiarna zaščita pa se prizna za določeno obdobje in se podaljšuje, če za to obstajajo razlogi?

2. Ali je interes prosilca iz drugega pododstavka [drugega odstavka] 46. člena [Direktive 2013/32] razlagati tako, da status subsidiarne zaščite ne omogoča istih pravic in koristi kot status begunca, kadar so po nacionalni zakonodaji sicer enake pravice in koristi, ki pripadajo osebi, ki ji je priznana mednarodna zaščita, niso pa enaka nadaljnja upravičenja, ki temeljijo na teh pravicah in koristih?

3. Ali je treba glede na prosilčev individualni položaj presojati, ali bi mu glede na njegove konkretne okoliščine s priznanjem statusa begunca šlo več pravic in koristi kot s priznanjem subsidiarne zaščite, ali pa zadostuje že sama zakonska ureditev, po kateri se razlikujejo nadaljnja upravičenja, ki temeljijo na pravicah in koristih obeh oblik mednarodne zaščite, da je podan interes iz drugega pododstavka [drugega odstavka] 46. člena [Direktive 2013/32]?“

Vprašanja za predhodno odločanje

39 Predložitveno sodišče s tremi vprašanji, ki jih je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 46(2), drugi pododstavek, Direktive 2013/32 razlagati tako, da status subsidiarne zaščite, priznan z zakonodajo države članice, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, omogoča „iste pravice in koristi kot status begunca po pravu Unije in nacionalnem pravu“ v smislu te določbe, tako da lahko sodišče te države članice pravno sredstvo zoper odločbo, s katero je ugotovljena neutemeljenost prošnje za priznanje statusa begunca, vendar se z njo prizna status subsidiarne zaščite, zavrže kot nedopustno zaradi nezadostnega interesa prosilca za nadaljevanje postopka, in ali je mogoče – če se ugotovi, da navedene pravice in koristi, ki jih omogočata ta statusa mednarodne zaščite na podlagi nacionalne zakonodaje, ki se uporabi, niso iste – tako pravno sredstvo vseeno zavreči kot nedopustno, če se glede

na konkretni položaj prosilca ugotovi, da ta s priznanjem statusa begunca ne bi pridobil več pravic in koristi kot s priznanjem subsidiarne zaščite, ker ne uveljavlja ali še ne uveljavlja pravic, ki se priznavajo na podlagi statusa begunca, ki pa se na podlagi statusa subsidiarne zaščite ne priznavajo oziroma se priznavajo v manjši meri.

40 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je v uvodnih izjavah 8, 9 in 39 Direktive 2011/95 navedeno, da je želel zakonodajalec Unije vzpostaviti enoten status vseh upravičencev do mednarodne zaščite in se je zato odločil upravičencem do statusa subsidiarne zaščite priznati enake pravice in ugodnosti, kot jih imajo begunci, razen odstopanj, ki so nujno potrebna in objektivno upravičena (sodba z dne 1. marca 2016, Alo in Osso, C-443/14 in C-444/14, EU:C:2016:127, točka 32).

41 Poleg tega iz člena 3 Direktive 2011/95 izhaja, da lahko države članice sprejmejo ali ohranijo ugodnejše standarde v zvezi s pogoji za priznanje mednarodne zaščite in v zvezi z vsebino pravic, ki izhajajo iz mednarodne zaščite, če so ti standardi združljivi s to direktivo.

42 Iz tega sledi, da je bila z Direktivo 2011/95 sicer uvedena ureditev pravic in koristi, ki je praviloma za vse upravičence do mednarodne zaščite enaka, vendar se nekatere pravice in koristi, do katerih so upravičene osebe, ki se jim prizna status begunca, ne priznavajo ali ne priznavajo v enakem obsegu osebam s statusom subsidiarne zaščite, pri čemer pa lahko države članice v zakonodaji za prenos te direktive pravice in koristi, ki so vezane na ta status, uskladijo s tistimi, ki so vezane na status begunca.

43 Člen 46(2), drugi pododstavek, Direktive 2013/32 državi članici omogoča, da določi, da se lahko pravno sredstvo zoper odločbo, s katero je bila ugotovljena neutemeljenost prošnje za priznanje statusa begunca, vendar je bil z njo priznan status mednarodne zaščite, zavrže kot nedopustno zaradi neobstoja zadostnega interesa, če zadnjenavedeni status, ki ga je priznala ta država članica, omogoča „iste pravice in koristi“ kot status begunca po pravu Unije in nacionalnem pravu.

44 Ta določba vsebuje izjemo od obveznosti držav članic iz člena 46 Direktive 2013/32, da zagotovijo pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem zoper vsakršno odločbo o zavrnitvi prošnje za mednarodno zaščito (glej v tem smislu sodbo z dne 26. julija 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, točka 28).

45 Člen 46(2), prvi pododstavek, Direktive 2013/32 poleg tega izrecno določa, da mora biti ta pravica do pravnega sredstva načeloma predvidena tudi, kadar gre – kot v obravnavanem primeru – za odločbo, s katero je prošnja za pridobitev statusa begunca zavrnjena kot neutemeljena, vendar je priznan status subsidiarne zaščite.

46 Ta obveznost držav članic, da zagotovijo tako pravico do pravnega sredstva, ustreza tudi pravici iz člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), naslovljenega „Pravica do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča“, v skladu s katerim ima vsakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem (sodba z dne 26. julija 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, točka 30).

47 Zato je treba značilnosti pravnega sredstva iz člena 46 Direktive 2013/32 določiti v skladu s členom 47 Listine, ki pomeni potrditev načela učinkovitega sodnega varstva (sodba z dne 26. julija 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, točka 31).

48 Navedeno načelo učinkovitega sodnega varstva pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Unije, je sestavljeno iz različnih elementov, ki zajemajo zlasti pravico do obrambe, načelo enakosti orožij, pravico do dostopa do sodišč ter pravico do svetovanja, obrambe in zastopanja (sodba z dne 26. julija 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, točka 32).

49 Zato je treba izključitev pravice do pravnega sredstva iz člena 46(2), drugi pododstavek, Direktive 2013/32, glede na to, da pomeni izjemo od pravice do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem zoper vsakršno odločbo o zavrnitvi prošnje za mednarodno zaščito, ki je določena s členom 46 te direktive, in omejitev temeljne pravice do učinkovitega sodnega varstva, ki je določena s členom 47 Listine, razlagati ozko.

50 Iz tega izhaja, da je treba to izključitev pravice do učinkovitega pravnega sredstva razlagati tako, da jo je mogoče uporabiti le, če gre za dejansko enakost med pravicami in koristmi, ki jih omogoča status subsidiarne zaščite, ki ga prizna zadevna država članica, in tistimi, ki jih omogoča status begunca po pravu Unije in nacionalnem pravu, ki se uporablja.

51 Glede vprašanja, ali je v obravnavanem primeru ta pogoj enakosti – ki je edini pogoj za uporabo člena 46(2), drugi pododstavek, Direktive 2013/32 – izpolnjen, je treba najprej ugotoviti, da predložitveno sodišče v prvem vprašanju sicer omenja razlikovanje med tema statusoma, ki ga slovensko pravo izvaja glede „načina opredelitve trajanja oziroma prenehanja mednarodne zaščite“, vendar navaja tudi pravila iz člena 92 ZMZ-1, ki v odstavku 1 določa, da se beguncu izda dovoljenje za stalno prebivanje, medtem ko se v skladu z odstavkom 2 tega člena na podlagi subsidiarne zaščite izda le dovoljenje za začasno prebivanje.

52 S temi pravili o trajanju dovoljenj za prebivanje, ki se vežeta na zadevna statusa mednarodne zaščite, se v slovensko pravo prenaša člen 24 Direktive 2011/95, ki za ta statusa določa različne minimalne zahteve glede veljavnosti dovoljenja za prebivanje in ki v zvezi s tem določa, da se beguncem izda dovoljenje, ki mora veljati vsaj tri leta, medtem ko je treba upravičencem do subsidiarne zaščite zagotoviti dovoljenje, ki velja vsaj eno leto.

53 Ta minimalna pravila glede pravice do prebivanja v državi članici, v kateri se zaprosi za mednarodno zaščito, so – kot sta zatrjevali nizozemska vlada in Evropska komisija – povezana z vsebino pravic na podlagi teh dveh statusov ter torej s „pravicami in koristmi“ v smislu člena 46(2), drugi pododstavek, Direktive 2013/32.

54 Ugotoviti pa je treba, da kar zadeva pravico do prebivanja, status subsidiarne zaščite, kot ga določa slovensko pravo, ne podeljuje istih pravic in koristi, kot jih omogoča status begunca po pravu Unije in nacionalnem pravu, saj – kot je razvidno iz ugotovitev predložitvenega sodišča, na katere je opozorjeno v točki 33 te sodbe – trajanje dovoljenja za prebivanje, ki je vezano na status subsidiarne zaščite, ni usklajeno s trajanjem dovoljenja za prebivanje, do katerega so upravičene osebe, ki se jim prizna status begunca.

55 V zvezi s tem je treba navesti, da obstaja določena razlika med, na eni strani, dovoljenjem za prebivanje za nedoločen čas, do katerega so po slovenskem pravu upravičeni begunci – ne glede na to, da to dovoljenje lahko preneha veljati, med drugim če niso več izpolnjeni pogoji za priznanje statusa begunca – in na drugi strani, dovoljenjem za prebivanje, ki je časovno omejeno in do katerega so po slovenskem pravu upravičene osebe, ki jim je priznan status subsidiarne zaščite – ne glede na to, da se lahko tovrstno dovoljenje podaljša za določeno obdobje v okviru temu namenjenega postopka in da to lahko preneha veljati, med drugim če niso več izpolnjeni pogoji, ki veljajo za priznanje tega statusa.

56 V obravnavanem primeru je E. G. pridobil dovoljenje za začasno prebivanje kot oseba s statusom subsidiarne zaščite za obdobje manj kot treh let, natančneje od 21. februarja 2017 do 31. decembra 2019. Če pa bi bil E. G. priznan status begunca, bi bil v skladu s členom 24(1) Direktive 2011/95 upravičen do dovoljenja za prebivanje, veljavnega vsaj tri leta, torej za obdobje najmanj do 21. februarja 2020.

57 Vendar kot sta trdili nizozemska vlada in Komisija, se pravila slovenskega prava o priznanju, prenehanju, odvzemu in podaljšanju statusa mednarodne zaščite, na katera se predložitveno sodišče sklicuje v prvem vprašanju, ne nanašajo na vsebino pravic, ki se podeljujejo s tem statusom, temveč na opredelitev zadevnega statusa.

58 Ta pravila so za zadevna statusa mednarodne zaščite zavezujoče in ločeno določena v poglavjih od III do VI Direktive 2011/95.

59 Navedenih pravil zato v nasprotju s pravili o vsebini pravic, ki izhajajo iz navedenega statusa, ni mogoče upoštevati kot „pravic in koristi“ v smislu člena 46(2), drugi pododstavek, Direktive 2013/32.

60 Dalje, predložitveno sodišče sprašuje, ali je pri presoji enakovrednosti pravic in koristi, ki se priznavajo na podlagi dveh statusov mednarodne zaščite, ki ju določa pravo Unije, z vidika nacionalnega prava, ki se uporablja, upoštevno, da nekatera tako imenovana „nadaljnja upravičenja“, ki jih navedeno sodišče opredeljuje kot pravice, ki temeljijo na pravicah in koristih, priznanih na podlagi enega od teh statusov mednarodne zaščite, niso enaka za oba statusa.

61 V zvezi s tem zadošča navesti, da so, tudi ob upoštevanju tega, da je treba člen 46(2), drugi pododstavek, Direktive 2013/32 razlagati ozko, kar pomeni, da je mogoče ta člen uporabiti le, če gre za dejansko enakost med pravicami in koristmi, ki jih omogočata oba zadevna statusa mednarodne zaščite, ta nadaljnja upravičenja – med katera spadajo pravica voliti na lokalnih volitvah, upravičenost do pridobitve potnega lista, ki načeloma velja deset let, in pravica do združitve družine, ki družinskim članom omogoča, da pridobijo dovoljenje za stalno prebivanje – ki se po navedbah predložitvenega sodišča po slovenskem pravu priznavajo beguncem, ne pa, ali vsaj ne v enakem obsegu, osebam s statusom subsidiarne zaščite, prav tako kot pravice, ki se priznavajo neposredno na podlagi statusa, na katerem temeljijo, pravice, ki jih je treba upoštevati pri presoji, ali so za namene navedenega člena 46(2), drugi pododstavek, pravice in koristi, ki se priznavajo na podlagi obeh statusov mednarodne zaščite, enake.

62 Nazadnje predložitveno sodišče sprašuje, ali je treba v okviru presoje pogoja, ki je določen v členu 46(2), drugi pododstavek, Direktive 2013/32, v zvezi z enakostjo pravic in koristi, ki izhajajo iz obeh zadevnih statusov mednarodne zaščite, upoštevati individualni položaj prosilca, tako da bi bil kljub neobstoju take enakosti pravic in koristi interes za vložitev pravnega sredstva zoper odločbo o nepriznanju statusa begunca nezadosten, kar bi povzročilo nedopustnost pravnega sredstva, če priznanje tega statusa prosilcu glede na njegov konkretni položaj ne bi omogočalo več pravic in koristi kot priznanje statusa subsidiarne zaščite.

63 Vprašanje, ali je izpolnjen pogoj iz člena 46(2), drugi pododstavek, Direktive 2013/32 glede dejanske enakosti pravic, vezanih na zadevna statusa mednarodne zaščite, pa je treba presojati na podlagi preučitve celotne zadevne nacionalne zakonodaje, in ne zgolj glede na konkretni položaj zadevnega prosilca.

64 Namreč, najprej, nasprotna razlaga člena 46(2), drugi pododstavek, Direktive 2013/32, v skladu s katero bi bilo treba upoštevati konkretni položaj zadevnega prosilca, ni nikakor potrjena z besedilom te določbe. Iz tega besedila namreč izhaja, da se ta določba uporabi le, če obstaja dejanska enakost pravic in koristi, ki izhajajo iz teh dveh statusov mednarodne zaščite.

65 Dalje, ta nasprotna razlaga ne bi bila v skladu niti z zahtevo po ozki razlagi te določbe, kot je že bila navedena v točki 49 te sodbe.

66 Nazadnje, taka nasprotna razlaga bi bila težko združljiva z zahtevo po zagotovitvi predvidljivosti uporabe člena 46(2), drugi pododstavek, Direktive 2013/32 in po preprečevanju neenakega obravnavanja pri tej uporabi.

67 Če bi se glede zakonodaje države članice izkazalo, da pogoj v zvezi z dejansko enakostjo pravic in koristi, ki izhajajo iz zadevnih dveh statusov mednarodne zaščite, ni izpolnjen, kot velja za slovensko pravo glede pravice do prebivanja in nekaterih tako imenovanih „nadaljnjih upravičenj“, mora imeti prosilec možnost, da zoper odločbo, s katero mu je zavrnjen status begunca, vendar mu je priznan status subsidiarne zaščite, vloži pravno sredstvo, čeprav ta prosilec ne uveljavlja oziroma še ne uveljavlja ene od navedenih pravic, ki se na podlagi teh dveh statusov mednarodne zaščite različno priznavajo.

68 Tudi če se zdi, da E. G. ne uveljavlja oziroma še ne uveljavlja nekaterih nadaljnjih upravičenj, ki se na podlagi zadevnih dveh statusov mednarodne zaščite priznavajo različno, to ne velja glede pravice do prebivanja, saj je glavni namen pravnega sredstva, ki ga je vložila zadevna oseba, prav pridobitev daljše in stabilnejše pravice do prebivanja, kar bi tej osebi med drugim omogočalo nadaljevanje šolanja v Sloveniji po polnoletnosti.

69 Poleg tega, če bi bilo treba v položaju, v katerem ni dejanske enakosti pravic in koristi, ki se priznavajo na podlagi obeh zadevnih statusov mednarodne zaščite, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, to pravno sredstvo zavreči kot nedopustno zaradi neobstoja zadostnega interesa, ne bi bila spoštovana temeljna pravica do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem, kot je zagotovljena s členom 47 Listine.

70 Glede na zgornje preudarke je treba na postavljena vprašanja odgovoriti:

– Člen 46(2), drugi pododstavek, Direktive 2013/32 je treba razlagati tako, da status subsidiarne zaščite, ki se priznava z zakonodajo države članice, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, ne omogoča „istih pravic in koristi kot status begunca po pravu Unije in nacionalnem pravu“ v smislu te določbe, tako da sodišče te države članice pravnega sredstva zoper odločbo, s katero je ugotovljena neutemeljenost prošnje za priznanje statusa begunca, vendar se z njo prizna status subsidiarne zaščite, ne more zavreči kot nedopustnega zaradi nezadostnega interesa prosilca za nadaljevanje postopka, če se izkaže, da te pravice in koristi, ki izhajajo iz teh dveh statusov mednarodne zaščite, na podlagi nacionalne zakonodaje, ki se uporablja, dejansko niso enake.

– Takega pravnega sredstva ni mogoče zavreči kot nedopustnega, tudi če se glede na konkretni položaj prosilca ugotovi, da ta s priznanjem statusa begunca ne bi pridobil več pravic in koristi kot s priznanjem statusa subsidiarne zaščite, ker ne uveljavlja ali še ne uveljavlja pravic, ki se priznavajo na podlagi statusa begunca, ki pa se na podlagi statusa subsidiarne zaščite ne priznavajo oziroma se priznavajo v manjši meri.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (sedmi senat) razsodilo:

Člen 46(2), drugi pododstavek, Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite je treba razlagati tako, da status subsidiarne zaščite, ki se priznava z zakonodajo države članice, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, ne omogoča „istih pravic in koristi kot status begunca po pravu Unije in nacionalnem pravu“ v smislu te določbe, tako da sodišče te države članice pravnega sredstva zoper odločbo, s katero je ugotovljena neutemeljenost prošnje za priznanje statusa begunca, vendar se z njo prizna status subsidiarne zaščite, ne more zavreči kot nedopustnega

zaradi nezadostnega interesa prosilca za nadaljevanje postopka, če se izkaže, da te pravice in koristi, ki izhajajo iz teh dveh statusov mednarodne zaščite, na podlagi nacionalne zakonodaje, ki se uporablja, dejansko niso enake.

Takega pravnega sredstva ni mogoče zavreči kot nedopustnega, tudi če se glede na konkretni položaj prosilca ugotovi, da ta s priznanjem statusa begunca ne bi pridobil več pravic in koristi kot s priznanjem statusa subsidiarne zaščite, ker ne uveljavlja ali še ne uveljavlja pravic, ki se priznavajo na podlagi statusa begunca, ki pa se na podlagi statusa subsidiarne zaščite ne priznavajo oziroma se priznavajo v manjši meri.

Prechal Toader Rosas

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 18. oktobra 2018.

A. Calot Escobar
Sodni tajnik

K. Lenaerts
Predsednik