

Zadeva C-454/23**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

18. julij 2023

Predložitveno sodišče:

Dioikitiko Dikastirio Diethnous Prostatias (Ciper)

Datum predložitvene odločbe:

19. junij 2023

Tožeča stranka:

K. A. M.

Tožena stranka:

Republika Ciper

Predmet postopka v glavni stvari

Tožba, s katero tožeča stranka iz postopka v glavni stvari izpodbija odločbo Anatheoritikis Archis Prosfygon (organ za nadzor beguncev, Ciper) z dne 30. julija 2019, s katero je bila zavrnjena njena upravna pritožba zoper odločbo Ypiresia Asylou (azilna služba, Ciper) z dne 12. aprila 2019 o preklicu statusa begunca, ki ga je ta priznala tožeči stranki.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Razlaga člena 14(4)(a) Direktive 2011/95/EU ob upoštevanju primarnega prava Unije in mednarodnega prava – člen 267 PDEU

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali je določbe člena 14(4)(a) 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 (prenovitev), v skladu s katerimi se status begunca lahko prekliče, če obstajajo utemeljeni razlogi, da se begunca obravnava kot nevarnega za varnost države, ki mu zagotavlja zaščito, ob upoštevanju določb člena 78(1) PDEU, Ženevske konvencije o statusu beguncev in člena 18 Listine EU o temeljnih pravicah glede pravice do azila mogoče razlagati tako, da dopuščajo preklic statusa begunca zaradi preteklih ravnanj ali dejanj, ki jih je begunec domnevno storil pred vstopom v državo zaščite, do katerih je prišlo zunaj države zaščite in ki ne spadajo med ravnanja, ki so razlog za izključitev možnosti za pridobitev statusa begunca v skladu z določbami člena 1(F) Ženevske konvencije o statusu beguncev in člena 12 Direktive 2011/95/EU, ki zadevajo izključitev in v katerih so taksativno opredeljeni razlogi za preklic posameznikovega statusa begunca?

2. Če je odgovor na [prvo vprašanje] pritrdilen, ali je tako razlagani člen 14(4)(a) združljiv s členom 18 Listine in členom 78(1) PDEU, ki med drugim določata skladnost sekundarne zakonodaje [Unije] z Ženevsko konvencijo, katere klavzula o izključitvi, določena v členu 1(F), je zasnovana taksativno in jo je treba razlagati ozko?

3. Kakšna mora biti razlaga pojma „nevarn[ost] za varnost države“ v okviru uporabe člena 14(4)(a) Direktive 2011/95/EU ob upoštevanju izjemno visokega standarda tega pojma iz člena 33(2) Ženevske konvencije in resnih posledic za begunca, čigar status je bil preklican, zlasti ali lahko ta člen vključuje oceno nevarnosti v zvezi z domnevnimi dejanji ali ravnanji, do katerih je prišlo pred vstopom v državo zaščite? Ali lahko pojem „nevarn[ost] za varnost države“ v okviru uporabe člena 14(4)(a) Direktive 2011/95/EU vključuje dejanja ali ravnanja begunca, do katerih ni prišlo v tej državi?

Upoštevne določbe mednarodnega prava

Konvencija o statusu beguncev, podpisana v Ženevi 28. julija 1951 (v nadaljevanju: Ženevska konvencija): člen 1(F)

Upoštevne določbe prava Unije in sodna praksa Sodišča

Pogodba o delovanju Evropske unije: člen 78(1)

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina): člen 18

Direktiva 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), uvodni izjavi 49 in 50 ter člen 2(o))

Direktiva 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): člena 12(2) in 14(4)

Sodbe z dne 9. novembra 2010, B in D, C-57/09 in C-101/09, EU:C:2010:661; z dne 4. aprila 2017, Fahimian, C-544/15, EU:C:2017:255; z dne 14. maja 2019, M in drugi (Preklic statusa begunca), C-391/16, C-77/17 in C-78/17, EU:C:2019:403; z dne 6. oktobra 2020, La Quadrature du Net in drugi, C-511/18, C-512/18 in C-520/18, EU:C:2020:791; z dne 6. oktobra 2021, W. Ž. (Senat za izredni nadzor in javne zadeve vrhovnega sodišča – imenovanje), C- 487/19, EU:C:2021:798, in z dne 22. septembra 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság in drugi, C- 159/21, EU:C:2022:708.

Upoštevne določbe nacionalnega prava

Zakon o beguncih iz leta 2000 (6(I)/2000): člen 6A, odstavki 1, 1A in 2

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Tožeča stranka je 29. decembra 2018 prek zasedenih ozemelj nezakonito vstopila na ozemlje Republike Ciper. Dne 10. januarja 2019 je vložila prošnjo za priznanje statusa mednarodne zaščite. S tožečo stranko sta bila 18. januarja in 20. marca 2019 v priporu opravljena razgovora za obravnavo njene prošnje.
- 2 Urad za boj proti terorizmu (Ciper) je 28. januarja 2019 azilni službi (Ciper) poslal zaupen dopis, v katerem je prosilca označil kot nevarnega.
- 3 Azilna služba je po obravnavi prošnje odločila, da se prosilcu prizna status begunca. Vendar je vodja azilne službe prosilčevo prošnjo zavrnil na podlagi člena 6A(1)(c) zakona o beguncih, v skladu s katerim se „[s]tatus begunca [...] prekliche, če vodja [...] meni, da zadevna oseba iz utemeljenih razlogov pomeni nevarnost za varnost Republike“.
- 4 V odločbi azilne službe so bile podrobno pojasnjene trditve, ki jih je prosilec navedel na vseh stopnjah svoje prošnje za azil in so zadevale tri bistvena dejstva, in sicer: (i) maroško državljanstvo, (ii) verski status ateista, (iii) domnevni strah prosilca, da bi bil v primeru vrnitve v Maroko preganjan zaradi svojega statusa ateista.
- 5 Po presoji notranje verodostojnosti prosilca in izvedbi neodvisne preiskave, namenjene zbiranju informacij o razmerah v Maroku na področju verskih zadev ter glede obravnavanja ateistov in drugih manjšin v družbi, je azilna služba sprejela trditve tožeče stranke v zvezi z vsemi dejstvi.
- 6 Na podlagi člena 6A(1)(c) zakona o beguncih in ob upoštevanju dopisov urada za register prebivalstva in priseljevanje ter dopisa urada za boj proti terorizmu, v

katerih je prosilec označen kot oseba, ki pomeni nevarnost za ciprsko družbo in varnost Republike, pa je azilna služba odločila, da tožeči stranki prekliče status begunca.

- 7 Tožeči stranki je bil dopis azilne službe v zvezi z zavrnitvijo njene prošnje vročen 16. aprila 2019.
- 8 Prosilec je vložil upravno pritožbo pri organu za nadzor beguncev, ki je 30. julija 2019 sprejel odločbo, s katero je potrdil odločbo azilne službe in podal ugotovitev, da je prosilec dokazal, da izpolnjuje potrebne pogoje za priznanje statusa begunca iz verskih razlogov. Ob upoštevanju dejstva, da se tožeča stranka šteje za osebo, ki pomeni nevarnost za ciprsko družbo in varnost Republike, pa je navedeni organ menil, da ni upravičena do priznanja statusa begunca, zato bi ji bilo treba ta status preklicati v skladu s členoma 6A(1)(c) in 6A(1) zakona o beguncih.
- 9 Tožeča stranka je 14. oktobra 2019 pri Dioikitiko Dikastirio Diethnous Prostasias (upravno sodišče za odločanje o mednarodni zaščiti, Ciper) vložila tožbo, s katero je zahtevala odpravo zgoraj navedene odločbe organa za nadzor beguncev.
- 10 Tožeča stranka je bila 24. februarja 2020 izpuščena iz pripora, potem ko je Anotato Dikastirio (vrhovno sodišče, Ciper) ugodilo njeni prošnji za uvedbo prednostnega postopka *habeas corpus*.
- 11 Odvetnik tožeče stranke je 21. aprila 2021 vložil predlog za sprejetje sklepa na podlagi člena 267 PDEU, s katerim je predlagal, da se Sodišču predloži več vprašanj za predhodno odločanje, ki so bila navedena v prilogi k temu predlogu.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 12 Glavna trditev tožeče stranke je, da je treba Sodišču predložiti vprašanje, da bi presodilo, ali je določbe člena 14(4)(a) Direktive 2011/95 – v skladu s katerimi se status begunca lahko prekliče, če obstajajo utemeljeni razlogi, da se begunca obravnava kot nevarnega za varnost države, ki mu zagotavlja zaščito – treba razlagati tako, da omogočajo preklic statusa begunca zaradi preteklih ravnanj ali dejanj, ki jih je begunec domnevno storil pred vstopom v državo zaščite, do katerih je prišlo zunaj države zaščite in ki ne spadajo med ravnanja, ki so razlog za izključitev možnosti za pridobitev statusa begunca, niti jih ni mogoče uvrstiti v okvir člena 33 Ženevske konvencije kot preteklo ravnanje pred vstopom v državo zaščite.
- 13 Če je odgovor na prejšnje vprašanje pritrdilen, se Sodišče sprašuje, ali se s to razlago razširja izčrpen seznam primerov, v katerih je v skladu z Ženevsko konvencijo dovoljena izključitev možnosti za pridobitev statusa begunca.
- 14 Republika Ciper prek azilne službe (v nadaljnjem besedilu: tožena stranka) predlaga zavrnitev predloga. Ugovarja, da ni izpolnjen nobeden od pogojev iz

člena 267 PDEU za predložitev vprašanja za predhodno odločanje Sodišču, zlasti pogoj neobstoja pravnega sredstva po nacionalnem pravu.

- 15 Trdi, da je člen 14(4)(a) Direktive 2011/95/EU nedvoumen in da se v obravnavani zadevi v vsakem primeru uporablja člen 14(5) te direktive. Poleg tega navaja, da je člen 6A zakona o beguncih usklajen z navedeno direktivo in omogoča preklic statusa begunca med obravnavanjem prošnje prosilca za mednarodno zaščito. Tožena stranka nazadnje trdi, da tožeča stranka ne more zahtevati, da Sodišče preuči sekundarno zakonodajo na podlagi določb mednarodnega prava, temveč le na podlagi Pogodb in primarnega prava.
- 16 Poleg tega navaja, da je pojem „nevarn[ost] za varnost države“ razložen v pravu Unije in da vprašanja nacionalne varnosti spadajo v izključno pristojnost držav članic.
- 17 Nadalje meni, da tožeča stranka s svojim predlogom zahteva preučitev vprašanj v zvezi z združljivostjo nacionalnega prava s pravom Unije, kar naj ne bi spadalo v pristojnost Sodišča.
- 18 Trdi tudi, da preučitev združljivosti prava Unije z Ženevsko konvencijo, ki je predmet drugega vprašanja za predhodno odločanje, ne spada na področje uporabe člena 78 PDEU in da tretje vprašanje za predhodno odločanje ni upoštevno za obravnavano zadevo.
- 19 Tožena stranka poleg tega poudarja, da glede na to, da obstaja sodna praksa v zvezi z razlago določbe Skupnosti, predložitveno sodišče ni dolžno predložiti vprašanja za predhodno odločanje Sodišču, saj bi se s tem odložila obravnava zadeve in oviralo pravilno delovanje pravosodja.
- 20 Tožeča stranka poudarja, da postavitev vprašanj za predhodno odločanje sicer spada v pristojnost predložitvenega sodišča, vendar je ta postavitev nujna, da bi se predložitveno sodišče lahko izreklo, kar velja zlasti za vprašanja glede razlage določb Direktive 2011/95/EU z vidika določb PDEU in Ženevske konvencije, ki je podlaga za celotno skupno evropsko azilno politiko.
- 21 Tožeča stranka poleg tega trdi, da se pogoj „neobstoja pravnega sredstva po nacionalnem pravu“ nanaša na primere, v katerih je sodišče, zoper odločitev katerega ni pravnega sredstva, dolžno vložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe, in ne zadeva morebitnih predlogov za sprejetje predhodne odločbe, kot je obravnavani. Pojasnjuje tudi, da „mora Sodišče nacionalnemu sodišču, ki mu je predložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe, ob upoštevanju navedb iz predložitvene odločbe v zvezi z nacionalnim pravom, ki se uporablja za spor o glavni stvari in za dejansko stanje, ki opredeljuje ta spor, zagotoviti elemente razlage prava Unije, ki se lahko izkažejo za potrebne za rešitev navedenega spora“ (sodba z dne 6. oktobra 2021, W. Ž. (Senat za izredni nadzor in javne zadeve vrhovnega sodišča – imenovanje), C- 487/19, EU:C:2021:798, točka 78).

- 22 V zvezi s trditvijo tožene stranke, da je namen drugega vprašanja preveriti združljivost prava Unije z Ženevsko konvencijo, tožeča stranka poleg tega trdi, da tudi člen 78(1) PDEU določa, da mora biti skupna azilna politika združljiva z Ženevsko konvencijo. Tožeča stranka nadalje navaja tudi upošteveno sodno prakso Sodišča (sodba z dne 14. maja 2019, M in X (Preklic statusa begunca), C-391/16, C-77/17 in C-78/17, EU:C:2019:403), v kateri se je Sodišče delno izreklo o združljivosti Direktive 2011/95/EU z Ženevsko konvencijo. Poudariti je treba tudi, da se ta vprašanja za predhodno odločanje nanašajo na razlago prava Evropske unije, in ne nacionalnega prava ali združljivosti nacionalnega prava s pravom EU.
- 23 V zvezi s pojmom „nevarn[ost] za varnost države“ tožeča stranka navaja, da je Sodišče ta pojem dejansko že večkrat razlagalo, vendar vedno glede na okoliščine in dejansko stanje vsakega posameznega primera, zato še vedno obstaja praznina glede razlage področja uporabe člena 14(4)(a) Direktive 2011/95/EU. Poleg tega izpostavlja protislovje v trditvah tožene stranke, saj ta po eni strani navaja, da zadevni pojem spada v izključno pristojnost držav članic, po drugi strani pa naj bi bil že razložen v pravu Unije.
- 24 Tožena stranka v odgovor na zgoraj navedeno trdi, da se člen 33 Ženevske konvencije v obravnavanem primeru ne uporablja, ker tožeči stranki ni bil izrečen ukrep izгона in ker bo ohranila pravico do prebivanja, dokler ne bo odločeno o njeni tožbi, zato je presojanje združljivosti tega člena s členom 14(4)(a) Direktive 2011/95/EU brezpredmetno.
- 25 Tožena stranka poleg tega trdi, da obstaja sodna praksa Sodišča, v kateri je bila ugotovljena združljivost pravice do preklica mednarodne zaščite in v kateri se presoja, ali tak preklic pomeni kršitev Ženevske konvencije, pri čemer se sklicuje na sodno prakso Sodišča, ki podpira in utemeljuje njeno stališče. Tožena stranka se v zvezi s pojmom „nevarn[ost] za varnost države“ sklicuje na sodbo z dne 4. aprila 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255), in sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Szpunarja v zadevi Fahimian (C-544/15, EU:C:2016:908, točke od 47 do 79), v utemeljitev svojega stališča, da člen 33 Ženevske konvencije ni v nasprotju s sekundarno zakonodajo in s tem s primarnim pravom, pa navaja sodbo z dne 14. maja 2019, M in drugi (Preklic statusa begunca) (C-391/16, C-77/17 in C-78/17, EU:C:2019:403, točke od 105 do 112). Tožena stranka se je sklicevala tudi na sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Watheleta v združenih zadevah M in drugi (C-391/16, C-77/17 in C-78/17, EU:C:2018:486, točke od 95 do 103) v zvezi z vprašanjem združljivosti člena 14(4) Direktive 2011/95/EU s členom 18 Listine in členom 78(1) PDEU.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 26 Po mnenju predložitvenega sodišča se stranki strinjata, da se dejstva, ki so bila podlaga za sprejetje odločbe, s katero je bil prosilcu preklican status begunca,

nanašajo na dokaze o njegovem preteklem ravnanju in/ali dejanjih, do katerih je prišlo pred njegovim vstopom v Republiko.

- 27 Predložitveno sodišče upošteva sodno prakso Sodišča, na katero se sklicuje tožeča stranka, in meni, da iz te izhaja, da so bila podobna vprašanja postavljena v drugih zadevah, vendar na konkretna vprašanja iz postopka v glavni stvari še ni bilo odgovorjeno.
- 28 Natančneje, predložitveno sodišče se sklicuje na sodbo Sodišča z dne 14. maja 2019, M in drugi (Preklic statusa begunca) (C-391/16, C-77/17 in C-78/17, EU:C:2019:403). Predložitveni sodišči sta Sodišču postavili vprašanje, ali določbe Direktive 2011/95/EU, ki državam članicam omogočajo preklic ali zavrnitev priznanja statusa begunca, pomenijo klavzulo o prenehanju ali izključitvi, ki je Ženevska konvencija ne vsebuje. Sodišču je bilo predloženo vprašanje, ali so izpodbijane določbe Direktive 2011/95/EU veljavne ob upoštevanju pravil Listine in PDEU, na podlagi katerih mora biti azilna politika Unije v skladu z Ženevsko konvencijo.
- 29 Sodišče je odločilo, da so določbe Direktive 2011/95/EU, ki se nanašajo na preklic in zavrnitev priznanja statusa begunca iz razlogov, povezanih z varovanjem varnosti ali skupnosti države članice gostiteljice, veljavne. Poudarilo je, da osebi, ki ima utemeljen strah pred preganjanjem v svoji izvorni državi, s preklicem in zavrnitvijo priznanja statusa begunca niso odvzeti status begunca ali pravice, ki v skladu z Ženevsko konvencijo izhajajo iz tega statusa, s čimer je nakazalo, da je treba pojem „status begunca“ v smislu Ženevske konvencije razlikovati od pojma „status begunca“, kot je opredeljen v Direktivi 2011/95/EU.
- 30 V tej sodbi je Sodišče najprej potrdilo, da čeprav se z Direktivo 2011/95/EU vzpostavlja evropski sistem zaščite beguncev, ta direktiva temelji na Ženevski konvenciji, njen namen pa je zagotoviti popolno upoštevanje te konvencije. V tem okviru je Sodišče pojasnilo, da je treba državljana tretje države ali osebo brez državljanstva, ki ima utemeljen strah pred preganjanjem v svoji izvorni državi ali državi prebivališča, opredeliti kot begunca v smislu Direktive 2011/95/EU in Ženevske konvencije, ne glede na to, ali mu je bil formalno priznan status begunca v smislu Direktive 2011/95/EU. V zvezi s tem je Sodišče navedlo, prvič, da je v Direktivi 2011/95/EU „status begunca“ opredeljen kot priznanje statusa begunca s strani države članice, in drugič, da je to zgolj ugotovitveno dejanje in ni bistveni element statusa begunca.
- 31 Sodišče je nadalje poudarilo, da so razlogi za preklic in zavrnitev priznanja statusa begunca, ki so določeni v Direktivi, podobni razlogom, s katerimi je v skladu z Ženevsko konvencijo upravičena vrnitev begunca. Sodišče je izpostavilo, da je v primerih, v katerih so izpolnjeni pogoji za sklicevanje na navedene razloge, beguncu lahko zaradi uporabe Ženevske konvencije odvzeta zaščita, ki je zagotovljena z načelom nevračanja v državo, v kateri sta njegovo življenje ali svoboda lahko ogrožena, zato je treba Direktivo razlagati in uporabljati v skladu s pravicami iz Listine, s katerimi je izključena vsakršna možnost vrnitve v takšno

državo. V tem okviru je Sodišče razsodilo, da ker Direktiva 2011/95/EU zaradi zaščite varnosti in skupnosti države članice gostiteljice tej državi dovoljuje, da prekliče ali zavrne priznanje statusa begunca, Ženevska konvencija pa prav iz istega razloga omogoča vrnitev begunca v državo, v kateri sta njegovo življenje ali svoboda lahko ogrožena, je s pravom Unije zadevnim beguncem priznana širša mednarodna zaščita od tiste, ki je zagotovljena z Ženevsko konvencijo.

- 32 Sodišče je tudi razsodilo, da preklic ali zavrnitev priznanja statusa begunca ne povzroči, da je osebi, ki ima utemeljen strah pred preganjanjem v izvorni državi, odvzet status begunca ali ga izgubi. Če namreč ta oseba ne pridobi dostopa do vseh pravic in ugodnosti, ki so s to direktivo priznani upravičencem do statusa begunca, ali ga preneha imeti, vseeno pridobi ali ohrani dostop do nekaterih pravic, določenih z Ženevsko konvencijo. Sodišče je zato ugotovilo, da so določbe zadevne direktive združljive z Ženevsko konvencijo ter določbami Listine in PDEU, s katerimi je zahtevano upoštevanje Ženevske konvencije.
- 33 Predložitveno sodišče se sklicuje zlasti na točke 79, 80, 81 in 93 te sodbe.
- 34 Sodišče je v sodbi z dne 9. novembra 2010, B in D (C-57/09 in C-101/09, EU:C:2010:661), razsodilo, da je razloge za izključitev v takrat obravnavani zadevi (člen 12(2)(b) in (c)) treba razlagati kot posledico dejanj, storjenih v preteklosti, pri čemer je ugotovilo, da je mogoče kakršno koli nevarnost, ki jo begunec trenutno predstavlja za zadevno državo članico, upoštevati le na podlagi člena 14(4) ali 21(2), ne pa na podlagi člena 12(2).
- 35 Predložitveno sodišče se sklicuje zlasti na točke od 100 do 105 te sodbe.
- 36 Glede na zgoraj navedeno predložitveno sodišče meni, da je treba Sodišču predložiti vprašanja za predhodno odločanje.