Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
YVESA BOTA,
predstavljeni 17. julija 2014[1]

Zadeva C-542/13

Mohamed M'Bodj
proti
État belge
(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,

ki ga je vložilo Cour constitutionnelle (Belgija))

„Skupni evropski azilni sistem — Direktiva 2004/83/ES — Minimalni standardi glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status subsidiarne zaščite — Invalidni državljan tretje države, ki mu je država članica izdala dovoljenje za prebivanje na njenem ozemlju iz zdravstvenih razlogov — Vključitev na področje uporabe Direktive 2004/83 — Člen 2(e) — Opredelitev ‚osebe, upravičene do subsidiarne zaščite' — Člen 15(b) — Opredelitev pojma ‚resna škoda' — Utemeljeno tveganje izpostavljenosti nehumanemu ali ponižujočemu ravnanju po vrnitvi v izvorno državo — Vsebina mednarodne zaščite — Člena 28 in 29 — Socialne in zdravstvene dajatve — Enako obravnavanje"

1. Ali se hudo bolan državljan tretje države, ki bi se, če bi se vrnil v izvorno državo, soočil z utemeljenim tveganjem, da bo izpostavljen nehumanemu ali ponižujočemu ravnanju, ker v tej državi ni ustreznega zdravljenja, lahko šteje za „osebo, upravičeno do subsidiarne zaščite" v smislu člena 2(e) Direktive 2004/83/ES[2]? Če je odgovor pritrdilen – ali morajo države članice zadevni osebi zagotoviti iste socialne in zdravstvene storitve kot svojim državljanom in beguncem?

2. To sta v bistvu vprašanji, ki ju postavlja Cour constitutionnelle (Belgija).

3. Ti vprašanji se postavljata v sporu o plačilu nadomestila za invalidne osebe M. M'Bodju, mavretanskemu državljanu, od État belge (država Belgija). Ta država je zadevni osebi namreč izdala dovoljenje za prebivanje na njenem ozemlju iz zdravstvenih razlogov in ji nato zavrnila izplačilo tega nadomestila z obrazložitvijo, da se v skladu z nacionalno zakonodajo lahko dodeli belgijskim državljanom, državljanom Evropske unije, alžirskim, maroškim in tunizijskim državljanom ter državljanom brez državljanstva in beguncem.

4. V obravnavani zadevi se predložitveno sodišče zato sprašuje o različnem obravnavanju hudo bolnih državljanov tretjih držav v nacionalni zakonodaji glede na to, ali imajo status begunca v skladu z Direktivo 2004/83 ali pa jim je ta država izdala dovoljenje za prebivanje iz zdravstvenih razlogov.

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — Direktiva Sveta 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, in popravek v UL L 204, 5.8.2005, str. 24 – ta popravek ne zadeva slovenske različice).

5. Sprašuje se zlasti, ali ni ob upoštevanju besedila te direktive in sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice [3] v zvezi z odstranitvijo hudo bolnih oseb izdaja takega dovoljenja za prebivanje v resnici subsidiarna oblika mednarodne zaščite, na podlagi katere zato nastane pravica do ekonomskih in socialnih ugodnosti, predvidenih s to direktivo.

6. Obravnavana zadeva bo Sodišču omogočila, da pojasni področje uporabe Direktive 2004/83 v okoliščinah hudo bolne osebe in zlasti pogoje, ki jih je zakonodajalec Unije določil za priznanje statusa subsidiarne zaščite.

7. V zvezi s tem bom v teh sklepnih predlogih trdil, da državljan tretje države, ki bi se po vrnitvi v izvorno državo soočil z utemeljenim tveganjem, da bo zaradi svojega zdravstvenega stanja in neobstoja ustreznega zdravljenja v tej državi izpostavljen nehumanemu ali ponižujočemu ravnanju, ne more spadati na področje uporabe člena 2(e) te direktive.

8. Poudaril bom namreč, da ob tej predpostavki ni potrebe po mednarodni zaščiti, na kateri temelji skupni evropski azilni sistem, ker nehumanega ravnanja zaradi posameznikovega zdravstvenega stanja in nezadostnih zdravstvenih virov v izvorni državi niso z dejanji ali namerno opustitvijo dejanj povzročili organi te države ali njeni neodvisni organi. Kljub temu bom pojasnil, da je v takem položaju država članica lahko dolžna priznati nacionalno zaščito iz nujnih humanitarnih razlogov na podlagi členov 4 in 19(2) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah [4] in člena 3 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane v Rimu 4. novembra 1950. [5]

I – **Pravni okvir**

A – *Pravo Unije*

1. Direktiva 2004/83

9. Namen Direktive 2004/83 je določiti merila, skupna vsem državam članicam, glede temeljnih pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav, da se jim prizna mednarodna zaščita [6] in glede materialne vsebine te zaščite. [7] V tem okviru Direktiva 2004/83 v členu 2(c) in (e) določa, katerim osebam se lahko prizna status begunca in status subsidiarne zaščite, v poglavjih II, III in V določa temeljne pogoje, ki jih mora slednji izpolnjevati, ter v poglavju VII določa pravice, ki so povezane z vsakim od teh statusov.

10. V okviru skupnega evropskega azilnega sistema subsidiarna zaščita dopolnjuje pravila o statusu begunca, določena z Ženevsko konvencijo o statusu beguncev. [8]

11. Gre za mednarodno zaščito, ki je v skladu s členom 2(e) Direktive 2004/83 namenjena „državljan[u] tretje države ali oseb[i] brez državljanstva, ki ni opredeljen(a) kot begunec, a je bilo v zvezi z njim[s to osebo] dokazano, da obstajajo utemeljeni razlogi za prepričanje, da bi se zadevna oseba, če bi se vrnila v izvorno državo […] soočila z utemeljenim tveganjem, da utrpi resno škodo, kot je opredeljena v členu 15 […] in ki [ne more ali] zaradi takega tveganja noče izkoristiti zaščite te države".

3 — V nadaljevanju: ESČP.

4 — V nadaljevanju: Listina.

5 — V nadaljevanju: EKČP.

6 — Glej člen 1 te direktive.

7 — Glej moje sklepne predloge v zadevi M. (C-277/11, EU:C:2012:253, točka 19), v kateri je bila izrečena sodba M. (C-277/11, EU:C:2012:744, točka 72).

8 — Ta konvencija, podpisana 28. julija 1951 v Ženevi (*Recueil des traités des Nations unies*, zv. 189, str. 150, št. 2545 (1954)), je začela veljati 22. aprila 1954. Dopolnjena je bila s Protokolom o statusu beguncev z dne 31. januarja 1967, ki je začel veljati 4. oktobra 1967.

12. V skladu s členom 18 te direktive „[d]ržave članice priznajo status subsidiarne zaščite državljanu tretje države […], ki izpolnjuje pogoje za subsidiarno zaščito v skladu s poglavjema II in IV."

13. Poglavje II te direktive se nanaša na „[o]bravnavanje prošenj za mednarodno zaščito". Člen 6 z naslovom „Subjekti preganjanja ali resne škode" določa:

„Subjekti preganjanja ali resne škode so lahko:

(a) država;

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

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

14. Poglavje V Direktive 2004/83 se nanaša na „[p]ogoj[e], ki jih morajo izpolnjevati osebe za priznanje subsidiarne zaščite". V členu 15 je pojem „resna škoda" opredeljen tako:

„Resna škoda zajema:

(a) smrtno kazen ali usmrtitev; ali

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

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

15. Poleg tega zakonodajalec Unije v okviru poglavja VII te direktive, ki se nanaša na „[v]sebin[o] mednarodne zaščite", v členih 28 in 29 te direktive pojasni, da priznanje mednarodne zaščite, tako statusa begunca kot statusa subsidiarne zaščite, od držav članic zahteva, da zadevni osebi zagotovijo enako socialno pomoč in enake pogoje za dostop do zdravstvenega varstva kot svojim državljanom. Kljub temu države članice lahko razlikujejo med tema statusoma, saj jim ti določbi dovoljujeta, da omejijo socialno pomoč, ki jo prejmejo upravičenci do statusa subsidiarne zaščite, na osnovne dajatve. [9]

16. Nazadnje je treba navesti, da je namen te direktive določiti minimalne standarde. V skladu z uvodno izjavo 8 in členom 3 države članice lahko uvedejo ali ohranijo ugodnejše standarde za opredelitev osebe kot begunca ali osebe, upravičene do subsidiarne zaščite, kolikor so ti standardi združljivi s to direktivo.

17. Zato zakonodajalec Unije v uvodni izjavi 9 Direktive 2004/83 pojasni, da „[d]ržavljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, ki jim je dovoljeno ostati na ozemljih držav članic iz razlogov, ki ne izhajajo iz potrebe po mednarodni zaščiti, temveč iz razlogov, ki izhajajo iz diskrecijske odločitve, ki temelji na razlogih sočutja ali humanitarnosti, ne sodijo na področje uporabe te direktive."

9 — Sodišče je namreč v sodbi M. (EU:C:2012:744) navedlo, da je narava pravic, povezanih s statusom begunca, in pravic, povezanih s statusom subsidiarne zaščite, različna (točka 92). Kljub temu je treba navesti, da 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 L 337, str. 9), s katero je bila prenovljena Direktiva 2004/83, odpravlja obstoječe razlike v pravicah, priznanih beguncem in osebam, upravičenim do subsidiarne zaščite, v zvezi z dostopom do zdravstvenega varstva (člen 30). Vendar pa tako razlikovanje pri socialnem varstvu ni bilo odpravljeno (člen 29).

2. Listina

18. V skladu s členom 4 Listine „[n]ihče ne sme biti podvržen mučenju ali nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju ali kaznovanju“.

19. Poleg tega se v skladu s členom 19(2) te listine „[n]ihče […] ne sme odstraniti, izgnati ali izročiti državi, v kateri obstaja zanj resna nevarnost, da bo podvržen smrtni kazni, mučenju ali drugemu nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju ali kaznovanju.“

B – *Belgijsko pravo*

1. Zakon z dne 15. decembra 1980 o vstopu na ozemlje, prebivanju, nastanitvi in odstranitvi tujcev

20. Namen zakona z dne 15. decembra 1980 o vstopu na ozemlje, prebivanju, nastanitvi in odstranitvi tujcev[10] je prenesti Direktivo 2004/83 v belgijski pravni red.

21. Člen 9, točka (b), tega zakona določa pogoje za izdajo dovoljenja za prebivanje iz zdravstvenih razlogov. Odstavek 1 tega člena določa:

„Tujec, ki prebiva v Belgiji, ki dokaže svojo istovetnost v skladu z odstavkom 2 in trpi za tako boleznijo, ki povzroča utemeljeno tveganje za njegovo življenje ali telesno celovitost ali utemeljeno tveganje nehumanega ali poniževalnega ravnanja, kadar v njegovi izvorni državi članici ali v državi, v kateri prebiva, ne obstaja nikakršno ustrezno zdravljenje, lahko pri ministru ali osebi, ki jo ta pooblasti, zaprosi za dovoljenje za prebivanje v Kraljevini Belgiji.

Vloga se s priporočeno pošto pošlje ministru ali osebi, ki jo ta pooblasti, in vsebuje naslov dejanskega prebivališča tujca v Belgiji.

Tujec z vlogo sporoči vse novejše koristne informacije o svoji bolezni ter o možnostih in dostopnosti do ustreznega zdravljenja v izvorni državi ali državi, v kateri prebiva.

Predložiti mora tudi splošno zdravniško potrdilo, kot ga je z odlokom, ki ga je obravnaval svet ministrov, določil kralj. To zdravniško potrdilo, ki ni starejše od treh mesecev, izkazuje bolezen, njeno stopnjo resnosti in oceno potrebnega zdravljenja.

Presojo tveganja iz odstavka 1, možnosti zdravljenja, dostopa do teh možnosti v njegovi izvorni državi ali državi, v kateri prebiva, in bolezni, njene stopnje resnosti in ocene potrebnega zdravljenja, ki so navedeni v zdravniškem potrdilu, opravi uradni zdravnik ali zdravnik, ki ga določi minister ali oseba, ki jo ta pooblasti, in o tem izda mnenje. Ta zdravnik lahko, če meni, da je to potrebno, tujca pregleda in zahteva dodatno mnenje izvedencev.

[…]“

10 — Kakor je bil spremenjen z zakonom z dne 15. septembra 2006 (v nadaljevanju: zakon z dne 15. decembra 1980).

22. Člen 48/4 tega zakona določa pogoje, ki morajo biti izpolnjeni za priznanje statusa subsidiarne zaščite.[11] Ta člen, s katerim so v nacionalno zakonodajo preneseni členi 2(e), 15 in 17 Direktive 2004/83, določa:

„1. Status subsidiarne zaščite se prizna tujcu, ki ga ni mogoče opredeliti kot begunca in se ne more sklicevati na člen 9b, a v zvezi z njim obstajajo utemeljeni razlogi za prepričanje, da bi se, če bi se vrnil v izvorno državo, ali v primeru osebe brez državljanstva, v prejšnjo državo običajnega prebivališča, soočil z utemeljenim tveganjem, da utrpi resno škodo, kot je opredeljena v odstavku 2, in ki ne more ali zaradi takega tveganja noče izkoristiti zaščite te države, kolikor se zanj ne uporabijo klavzule o izključitvi iz člena 55/4.

2. Resna škoda pomeni:

(a) smrtno kazen ali usmrtitev; ali

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

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

2. Zakon z dne 27. februarja 1987 o nadomestilih za invalidne osebe

23. V skladu s členoma 1 in 2 zakona z dne 27. februarja 1987 o nadomestilih za invalidne osebe (v nadaljevanju: zakon z dne 27. februarja 1987) so invalidne osebe lahko upravičene do nadomestila dohodka, dodatka za integracijo ali dodatka za pomoč starejšim osebam.

24. Člen 4(1) tega zakona določa:

„Nadomestila iz člena 1 se lahko dodelijo samo osebi, ki ima dejansko prebivališče v Belgiji in je:

1. državljan Belgije;

2. državljan države članice Evropske unije;

3. državljan Maroka, Alžirije ali Tunizije, ki izpolnjuje pogoje iz Uredbe (EGS) št. 1408/71[12];

4. oseba brez državljanstva, za katero se uporablja Konvencija o statusu oseb brez državljanstva, podpisana v New Yorku 28. septembra 1954 in sprejeta z zakonom z dne 12. maja 1960;

5. begunec, na katerega se nanaša člen 49 [zakona z dne 15. decembra 1980];

[…]"

25. Kralj je z odlokom z dne 9. februarja 2009 področje uporabe te določbe razširil na tujce, ki so vpisani v register prebivalstva, z učinkom od 12. decembra 2007.

11 — Upravičenec do statusa subsidiarne zaščite lahko pridobi dovoljenje za prebivanje za eno leto, ki se v obdobju petih let lahko obnavlja. Po izteku tega petletnega obdobja se zadevni osebi lahko prizna prebivanje za nedoločen čas na podlagi člena 49/2(2) in (3) zakona z dne 15. decembra 1980.

12 — Uredba Sveta z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe, samozaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti, kakor je bila spremenjena in posodobljena z Uredbo Sveta (ES) št. 118/97 z dne 2. decembra 1996 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 3, str. 3).

II – **Dejansko stanje v postopku v glavni stvari**

A – *Postopek, povezan z izdajo dovoljenja za prebivanje iz zdravstvenih razlogov, na podlagi člena 9b zakona z dne 15. decembra 1980*

26. M. M'Bodj je 4. januarja 2006 vložil prošnjo za mednarodno zaščito v uradu za tujce, ki je presodil, da ta prošnja očitno ni utemeljena in zato ni dopustna.

27. Nato je M. M'Bodj 24. avgusta 2007 vložil prošnjo za dovoljenje za prebivanje iz zdravstvenih razlogov na podlagi člena 9b zakona z dne 15. decembra 1980. Navedel je hujšo poškodbo očesa zaradi napada, ki naj bi ga utrpel v centru Rdečega križa za prosilce za mednarodno zaščito, v katerem je bil nastanjen. Urad za tujce je to prošnjo najprej razglasil za nedopustno, po končanem sodnem postopku pa ji je 19. septembra 2008 ugodil. M. M'Bodj je bil torej vpisan v register tujcev.

28. 17. maja 2010 je dobil dovoljenje, da za nedoločen čas ostane na ozemlju te države, na podlagi členov 9 in 13 zakona z dne 15. decembra 1980.

B – *Postopek, povezan z dodelitvijo nadomestila za invalidne osebe na podlagi člena 4 zakona z dne 27. februarja 1987*

29. Pristojni organi so 19. februarja 2009 ugodili prošnji za medicinsko priznanje invalidnosti, ki jo je vložil M. M'Bodj in na podlagi katere je upravičen do socialnih in davčnih ugodnosti.

30. M. M'Bodj je 21. aprila 2009, ko sodni postopek, ki ga je sprožil, da bi na podlagi člena 9b zakona z dne 15. decembra 1980 pridobil dovoljenje za prebivanje, še ni bil končan, vložil prošnjo za nadomestilo dohodka in dodatek za integracijo. Ta prošnja je bila zavrnjena 5. oktobra 2009 z obrazložitvijo, da zadevna oseba ne izpolnjuje pogojev iz člena 4(1) zakona z dne 27. februarja 1987, v skladu s katerim so do teh nadomestil upravičeni belgijski državljani, državljani Unije, alžirski, maroški in tunizijski državljani ter osebe brez državljanstva in begunci.

31. Zato je M. M'Bodj 31. decembra 2009 pri Tribunal du travail v Liègeu vložil pritožbo zoper to odločbo. To sodišče je pri presoji te tožbe najprej menilo, da imajo invalidni državljani tretjih držav ne glede na to, ali so begunci ali pa so dobili dovoljenje za prebivanje iz zdravstvenih razlogov, status mednarodne zaščite v skladu z Direktivo 2004/83, ki naj bi državam članicam nalagala, naj tem posameznikom zagotovijo enako socialno pomoč kot svojim državljanom.

32. Tribunal du travail v Liègeu se je torej vprašalo, ali je člen 4 zakona z dne 27. februarja 1987 skladen zlasti z načeloma enakosti in prepovedi diskriminacije, ki sta zagotovljeni z belgijsko ustavo, zato je Cour constitutionnelle postavilo vprašanje za predhodno odločanje.

33. Cour constitutionnelle pa se je pri presoji tega vprašanja za predhodno odločanje vprašalo, ali je treba zagotoviti enako obravnavanje invalidnih državljanov tretjih držav glede na to, ali imajo status begunca ali dovoljenje za prebivanje, izdano iz zdravstvenih razlogov. Zato se sprašuje, ali tako dovoljenje za prebivanje, ki temelji na obstoju tveganja, da bo tožeča stranka zaradi svojega zdravstvenega stanja in neobstoja ustreznega zdravljenja v izvorni državi izpostavljena nehumanemu ravnanju, spada pod subsidiarno zaščito, ki jo zagotavlja Direktiva 2004/83.

34. Iz elementov v spisu in razprav na obravnavi je razvidno, da nacionalni organi o tem niso enotnega mnenja.

35. Kar zadeva sodne organe, je iz vprašanja za predhodno odločanje, ki ga je postavilo Tribunal du travail v Liègeu, jasno razvidno, da je državljan tretje države, ki zakonito prebiva v Belgiji na podlagi dovoljenja za prebivanje, izdanega na podlagi člena 9b zakona z dne 15. decembra 1980, upravičen do statusa subsidiarne zaščite. To sodišče se sklicuje na sodbo Cour constitutionnelle, v kateri je potrdilo, da „je s členoma 9 in 48/4 zakona z dne 15. decembra 1980 v belgijsko pravo prenesen člen 15 [navedene direktive]“. [13]

36. Kar zadeva nacionalnega zakonodajalca, je iz predložitvene odločbe razvidno, da je v pripravljalnem dokumentu tega zakona za prenos Direktive 2004/83 v belgijsko pravo [14] navedel:

„Za tujca, ki trpi za tako boleznijo, ki povzroča resno nevarnost za njegovo življenje ali telesno celovitost, ali če ta bolezen povzroča resno nevarnost nehumanega ali ponižujočega ravnanja, kadar v njegovi izvorni državi ali v državi, v kateri lahko prebiva, ne obstaja nikakršno ustrezno zdravljenje, se na podlagi sodne prakse [ESČP] (nehumano ali ponižujoče ravnanje) uporabi člen 15(b) Direktive [2004/83].“

37. V postopku pred Cour constitutionnelle pa svet ministrov trdi, da je regularizacija prebivanja iz zdravstvenih razlogov „izključena iz subsidiarne zaščite“, ker je ta urejena s členom 9b zakona z dne 15. decembra 1980, ki je posebna določba. Meni, da to dovoljenje za prebivanje temelji na členu 3 EKČP. Poleg tega trdi, da ne gre za isti postopek, kot je postopek pred generalnim komisariatom za begunce in osebe brez državljanstva, ker ostaja v pristojnosti ministra za notranje zadeve in urada za tujce.

38. Zato je Cour constitutionnelle prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je treba člene 2(e) in (f), 15, 18, 28 in 29 Direktive […] 2004/83 […] razlagati tako, da do socialnega in zdravstvenega varstva iz členov 28 in 29 navedene direktive ni upravičena samo oseba, ki ji je neodvisni organ države članice na podlagi prošnje priznal status subsidiarne zaščite, ampak tudi tujec, ki mu je upravni organ države članice izdal dovoljenje za prebivanje na ozemlju te države članice in ki trpi za tako boleznijo, ki povzroča utemeljeno tveganje za njegovo življenje ali telesno celovitost ali utemeljeno tveganje nehumanega ali ponižujočega ravnanja, kadar v njegovi izvorni državi ali v državi, kjer prebiva, ne obstaja nikakršno ustrezno zdravljenje?

2. Če je treba na prvo vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti, da morata biti do navedenega socialnega in zdravstvenega varstva upravičeni obe opisani kategoriji oseb, ali je treba člene 20(3), 28(2) in 29(2) navedene direktive razlagati tako, da obveznost držav članic, da morajo upoštevati specifičen položaj ranljivih oseb, kakršni so invalidi, pomeni, da je treba tem dodeliti nadomestila, ki jih določa zakon […] z dne 27. februarja 1987, pri čemer je treba upoštevati, da se socialna pomoč, ki upošteva invalidnost, lahko dodeli na podlagi sistemskega zakona o javnih centrih za socialno pomoč z dne 8. julija 1976?“

39. Stranki v postopku v glavni stvari, belgijska, nemška, grška in francoska vlada ter Evropska komisija so predložile pisna stališča.

13 — Glej sodbo št. 193/2009 z dne 26. novembra 2009, B.3.1. Glej tudi sodbo št. 43/2013 z dne 21. marca 2013, B.4.1.

14 — Parlamentarni dokument, skupščina, 2005-2006, DOC 51-2478/001, str. 9.

III – **Analiza**

40. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu Sodišče sprašuje, ali je treba hudo bolnega državljana tretje države, ki bi se, če bi se vrnil v izvorno državo, soočil z utemeljenim tveganjem, da bo izpostavljen nehumanemu ali ponižujočemu ravnanju, ker v njegovi državi ni ustreznega zdravljenja, šteti za „osebo, upravičeno do subsidiarne zaščite“ v smislu člena 2(e) Direktive 2004/83.

41. Naj spomnim, da v skladu s to določbo „oseba, upravičena do subsidiarne zaščite“ pomeni osebo, za katero obstajajo utemeljeni razlogi za prepričanje, da bi se, če bi se vrnila v izvorno državo, soočila z utemeljenim tveganjem, da utrpi resno škodo, kot je opredeljena v členu 15 te direktive, ker ne more ali zaradi takega tveganja noče izkoristiti zaščite te države.

42. V členu 15 Direktive 2004/83 so opredeljene tri vrste resne škode, med katerimi je v točki (b) navedeno nehumano ali poniževalno ravnanje, ki mu je prosilec izpostavljen v izvorni državi.

43. Vprašanje, ki ga postavlja predložitveno sodišče, se postavlja, ker – kot je Sodišče navedlo v sodbi Elgafaji [15] in kot je razvidno iz pripravljalnih dokumentov za Direktivo 2004/83 [16] – „navedenemu členu 3 [EKČP] v bistvu ustreza“ ta določba.

44. Vendar je iz sodne prakse ESČP razvidno, da je trpljenje zaradi telesne ali duševne bolezni, ki je nastopila naravno, lahko nehumano ali ponižujoče ravnanje v smislu člena 3 EKČP, če se stopnjuje ali obstaja tveganje, da se stopnjuje zaradi dejanja ali ravnanja, ki je zlasti posledica pripornih razmer, izgona ali drugih ukrepov, za katere so organi lahko odgovorni. [17]

45. Tako je v nekaterih res izjemnih okoliščinah, kot so te v sodbi D. proti Združenemu kraljestvu, [18] ESČP presodilo, da bi bila izvršitev odredbe o izgonu za osebo z aidsom, če bi se vrnila v izvorno državo, kršitev člena 3 EKČP, ker bi bila izpostavljena utemeljenemu tveganju, da bo umrla v zelo težkih okoliščinah. ESČP je v sodbi upoštevalo dejstvo, da je bolezen zadevne osebe že zelo napredovala in da bi nenadna ukinitev zdravljenja, ki ga je bila deležna v državi gostiteljici, ter neobstoj ustreznega zdravljenja in kakršne koli psihološke in socialne pomoči v izvorni državi pospešila smrt zadevne osebe in ji povzročila hudo fizično in duševno trpljenje. [19]

46. ESČP si je tako pridržalo dovolj prilagodljivosti za obravnavanje uporabe člena 3 EKČP v položajih, v katerih tveganje, da bo zadevna oseba v namembni državi podvržena prepovedanemu ravnanju, izvira iz dejavnikov, za katere javni organi te države ne morejo biti niti neposredno niti posredno odgovorni in ki, obravnavani ločeno, ne kršijo pravil iz tega člena. [20] Ob tej predpostavki, ob upoštevanju nujnih humanitarnih razlogov, države pogodbenice torej ne morejo izvršiti svoje odredbe o izgonu, ne da bi tvegale, da bodo odgovorne na podlagi člena 3 EKČP. [21]

15 — C-465/07, EU:C:2009:94, točka 28.

16 — Glej dopis predsedstva Sveta Evropske unije Strateškemu odboru za priseljevanje, meje in azil z dne 25. septembra 2002, 12148/02, str. 5.

17 — Sodba ESČP z dne 27. februarja 2014 v zadevi Josef proti Belgiji, št. 70055/10, točka 118. Vendar ESČP opozarja, da se v skladu z njegovo sodno prakso državljani tretjih držav, proti katerim je uveden ukrep odstranitve, načeloma ne morejo sklicevati na pravico ostati na ozemlju države pogodbenice, da bi še naprej uživali pomoč ter zdravstvene, socialne in druge storitve, ki jih zagotavlja država izgona. Dejstvo, da se v primeru izgona iz države pogodbenice položaj tožeče stranke lahko zelo poslabša in se med drugim znatno skrajša njena pričakovana življenjska doba, ne zadošča za kršitev člena 3 EKČP.

18 — Sodba ESČP v zadevi D. proti Združenemu kraljestvu, št. 30240/96, CEDH 1997-III.

19 — *Ibidem* (točke od 51 do 54).

20 — *Ibidem* (točka 49).

21 — Sodišče je v zgoraj navedeni sodbi Josef proti Belgiji vseeno pojasnilo, da tak položaj lahko nastane samo v primeru nujnih humanitarnih razlogov, pri čemer se je sklicevalo na svoji sodbi v zadevi N. proti Združenemu kraljestvu ((GC) št. 26565/05, CEDH 2008-III) in v zadevi Yoh-Ekale Mwanje proti Belgiji (št. 10486/10, z dne 20. marca 2012). Tudi v teh zadevah sta pritožnici osebi z aidsom. ESČP je kljub temu menilo, da njuna odstranitev ne odpira vprašanja glede člena 3 EKČP, ker je bilo v času njune odstranitve njuno zdravstveno stanje stabilno, nista bili v „kritičnem stanju“ in sta bili sposobni potovati.

47. Predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali primerljive okoliščine lahko spadajo pod pojem „resna škoda“ iz člena 15 Direktive 2004/83 in zato upravičujejo priznanje statusa subsidiarne zaščite.

48. Ne mislim, da bi hudo bolna oseba zato lahko spadala na področje uporabe te direktive.

49. Čeprav je v določenih posebnih okoliščinah trpljenje zaradi bolezni lahko nehumano ali ponižujoče ravnanje, manjka eno bistvenih meril za priznanje subsidiarne zaščite, to je opredelitev povzročitelja škode, proti kateremu se je treba zaščititi.

50. Skupni evropski azilni sistem namreč temelji na tem, da je treba posameznikom, ki se bodisi bojijo preganjanja zaradi svoje rase, vere, nacionalnosti, političnega prepričanja ali pripadnosti družbeni skupini bodisi tveganja za resno škodo v izvorni državi, zagotoviti zaščito, ki jim je njihova država ne more ali ne more več zagotavljati, ker to počne namerno ali je brez moči.

51. Sistem za priznanje mednarodne zaščite države članice, ne glede na to, ali gre za status begunca ali status subsidiarne zaščite, ima torej poseben cilj in uvaja poseben mehanizem zaščite,[22] za katerega sta potrebna dva bistvena elementa. Prvi je obstoj tveganja, da bo zadevna oseba žrtev preganjanja ali bo utrpela resno škodo, ko se bo vrnila v izvorno državo. Drugi je neposredna ali posredna odgovornost te države za obstoj tega tveganja. Status begunca ali status subsidiarne zaščite je torej omejen na primere, ko javni organi izvorne države ne sodelujejo pri zagotavljanju te zaščite, bodisi ker same preganjajo bodisi ker spodbujajo ali dopuščajo preganjanje, ki ga izvajajo milice in druge zasebne skupine.

52. Ta elementa sta odločilna za priznanje mednarodne zaščite, saj utemeljujeta posameznikov strah in pojasnjujeta, zakaj ta posameznik ne more ali noče izkoristiti zaščite v izvorni državi.

53. V zvezi s subsidiarno zaščito sta ta elementa jasno razvidna iz besedila člena 2(e) Direktive 2004/83. Zakonodajalec Unije namreč nedvoumno pojasni, da „oseba, upravičena do subsidiarne zaščite“ pomeni osebo, ki je lahko izpostavljena utemeljenemu tveganju za resno škodo, opredeljeno v členu 15 te direktive, če se vrne v izvorno državo, in ne more ali zaradi tega tveganja noče izkoristiti zaščite te države.

54. Poleg tega v tem členu pojem „resna škoda“ pomeni dejanja ali okoliščine, za katere so javni organi izvorne države neposredno ali posredno odgovorni.

55. Člen 15 te direktive je namreč treba brati v povezavi s členom 6 te direktive.

56. Zakonodajalec v členu 15 Direktive 2004/83, kot smo videli, opredeli vsebinski del resne škode. Gre za smrtno kazen ali usmrtitev, mučenje, nehumano ali poniževalno ravnanje ali kazen prosilca v izvorni državi ter resno grožnjo za njegovo življenje ali osebnost zaradi samovoljnega nasilja v situacijah mednarodnega ali notranjega oboroženega spopada. Ta dejanja predpostavljajo subjektovo namerno in premišljeno povzročanje hudega fizičnega ali duševnega trpljenja.

57. V členu 6 Direktive 2004/83 pa opredeli element subjekta, ker opredeli „subjekte resne škode“. Zakonodajalec Unije tako izrecno omejuje obseg škode iz člena 15 te direktive na škodo, ki jo povzročijo ali država ali stranke ali organizacije, ki nadzorujejo državo ali bistveni del ozemlja države, ali nedržavni subjekti, če je mogoče dokazati, da država oziroma stranke ali organizacije, ki jo nadzorujejo, niso sposobni ali nočejo zagotoviti zaščite pred preganjanjem ali resno škodo.

22 — Glej v zvezi s tem sodbo Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, točka 24).

58. Da se oseba lahko šteje za upravičeno do priznanja subsidiarne zaščite, torej ne zadošča dokaz o njenem tveganju, da bo po vrnitvi v izvorno državo izpostavljena nehumanemu in ponižujočemu ravnanju, dokazati je treba še, da to tveganje izvira iz dejavnikov, ki se lahko neposredno ali posredno pripišejo javnim organom te države, bodisi da grožnjo za zadevno osebo predstavljajo dejanja, ki jih organi te države izvajajo ali dopuščajo, bodisi dejanja neodvisnih skupin, proti katerim organi te države svojim državljanom ne morejo zagotavljati učinkovite zaščite.

59. Vendar, kot francoska vlada navaja v pisnih stališčih, v primeru posameznika, katerega zdravstveno stanje zahteva zdravniško oskrbo in ki v izvorni državi ne more dobiti ustreznega zdravljenja, nehumano in ponižujoče ravnanje, ki mu je lahko izpostavljen, če se vrne v svojo državo, ne izvira iz dejanja ali namerne opustitve dejanja javnih ali od države neodvisnih organov. Drugače povedano, v takem primeru nikakor ni izpolnjeno eno od bistvenih meril za priznanje upravičenosti do subsidiarne zaščite iz člena 6 Direktive 2004/83, to je neposredna ali posredna odgovornost javnih organov izvorne države za povzročitev resne škode, proti kateri je treba zagotoviti zaščito.

60. V takem položaju zaščita, ki jo zagotavlja država članica, ne ustreza potrebi po mednarodni zaščiti v smislu člena 2(a) te direktive in zato ne more spadati v okvir skupnega evropskega azilnega sistema.

61. V skladu z zadnjim delom člena 2(g) te direktive[23] gre za „drugo vrsto zaščite“, ki ne spada na področje uporabe iste direktive. Ta zaščita se prizna iz drugih razlogov, ki izhajajo iz diskrecijske odločitve na podlagi sočutja ali humanitarnosti in temeljijo na spoštovanju člena 3 EKČP ter členov 4 in 19(2) Listine. Ob tej predpostavki je nehumano ravnanje lahko to, da država članica gostiteljica izvrši odredbo o izgonu zadevne osebe, hkrati pa v izvorni državi ni ustreznih zdravstvenih virov.

62. Zakonodajalec Unije pa je očitno želel položaje, ki temeljijo na humanitarnih razlogih, izključiti s področja uporabe Direktive 2004/83.

63. V uvodni izjavi 9 Direktive 2004/83 namreč izrecno pojasni, da „[d]ržavljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, ki jim je dovoljeno ostati na ozemljih držav članic iz razlogov, ki ne izhajajo iz potrebe po mednarodni zaščiti, temveč iz razlogov, ki izhajajo iz diskrecijske odločitve, ki temelji na razlogih sočutja ali humanitarnosti, ne sodijo na področje uporabe te direktive“.[24]

64. Poleg tega je zanimivo sklicevanje na pripravljalni dokument za Direktivo 2004/83 v zvezi s členom 15(b),[25] v katerem zakonodajalec Unije pojasni:

„Vendar pa bi bilo treba, če bi točka (b) morala vključevati vso sodno prakso [ESČP] v zvezi s členom 3 EKČP, vključiti zadeve, ki temeljijo samo na humanitarnih razlogih, kot je zadeva D. proti Združenemu kraljestvu (1997), znana pod imenom zadeva Saint-Kitts.

Čeprav v zadevi Saint-Kitts neobstoj dostopa do razvitega zdravstvenega sistema in neobstoj spremstva sama po sebi nista štela za mučenje ali nehumano ali ponižujoče ravnanje, je bil izgon v to državo, ki je predstavljal grožnjo za življenje in osebnost zadevne osebe, opisan kot taka grožnja.

23 — Kot je Sodišče navedlo v sodbi B in D (C-57/09 in C-101/09, EU:C:2010:661), je iz zadnjega dela člena 2(g) Direktive 2004/83 razvidno, da ta ne nasprotuje temu, da oseba zaprosi za „drug[o] vrst[o] zaščite“ zunaj področja uporabe te direktive (točka 116).

24 — Direktiva 2004/83 podobno kot Konvencija o statusu beguncev, podpisana v Ženevi 28. julija 1951, izhaja iz načela, da države članice gostiteljice osebam, ki na podlagi člena 12(2) te direktive ne morejo imeti statusa begunca, v skladu z nacionalno zakonodajo lahko dodelijo nacionalno zaščito in pravice, ki tem osebam omogočajo, da prebivajo na ozemlju zadevne države članice.

25 — Glej dopis predsedstva Sveta Evropske unije Strateškemu odboru za priseljevanje, meje in azil z dne 25. septembra 2002, 12148/02, str. 6.

Da bi se v sistemu subsidiarne zaščite izognili zadevam, ki temeljijo na humanitarnih razlogih, ker to nikdar ni bil namen [Direktive 2004/83], predsedstvo predlaga, da se področje uporabe točke (b) omeji z navedbo, da mora *v izvorni državi vladati* utemeljeno tveganje za mučenje ali nehumane ali ponižujoče kazni ali ravnanja".[26]

65. Čeprav, kot je navedlo Sodišče v sodbi Elgafaji,[27] „členu 3 [EKČP] v bistvu ustreza"[28] člen 15(b) Direktive 2004/83, je zakonodajalec Unije vseeno omejil področje uporabe na ravnanja, ki jim je podvržen „prosilec *v izvorni državi*",[29] kar predpostavlja neposredno ali posredno odgovornost javnih organov te države. Sistem mednarodne zaščite in zlasti status subsidiarne zaščite torej uvaja lasten in poseben mehanizem zaščite,[30] ki se razlikuje od obveznosti držav pogodbenic na podlagi člena 3 EKČP.

66. Ob upoštevanju navedenega torej menim, da je treba člen 2(e) Direktive 2004/83 razlagati tako, da nasprotuje temu, da država članica hudo bolnega državljana tretje države, ki bi se, če bi se vrnil v izvorno državo, soočil z utemeljenim tveganjem, da bo izpostavljen nehumanemu ali ponižujočemu ravnanju, ker v tej državi ni ustreznega zdravljenja, šteje za „osebo, upravičeno do subsidiarne zaščite".

67. Zato dovoljenje za prebivanje, kot je dovoljenje, izdano M. M'Bodju na podlagi člena 9*b* zakona z dne 15. decembra 1980, ne more biti subsidiarna oblika mednarodne zaščite v smislu člena 2(e) te direktive.

68. Prav tako ne more biti „ugodnejši standard" v smislu člena 3 navedene direktive.

69. Namreč čeprav države članice v skladu s to določbo lahko uvedejo ali ohranijo ugodnejše standarde zlasti za opredelitev osebe kot begunca ali osebe, upravičene do subsidiarne zaščite, in za določitev vsebine mednarodne zaščite, morajo biti ti standardi združljivi z Direktivo 2004/83.[31]

70. Vendar iz razlogov, ki sem jih predstavil, to, da država članica posamezniku v položaju, kot je položaj M. M'Bodja, prizna status subsidiarne zaščite, ne bi bilo združljivo z besedilom in ciljem tega predpisa.

71. Ob upoštevanju predlaganega odgovora na prvo vprašanje na drugo ni treba odgovoriti.

IV – **Predlog**

72. Ob upoštevanju navedenih ugotovitev Sodišču predlagam, naj Cour constitutionnelle odgovori:

Člen 2(e) Direktive Sveta 2004/83/ES z dne 29. aprila 2004 o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca ali osebe, ki iz drugih razlogov potrebuje mednarodno zaščito, in o vsebini te zaščite je treba razlagati tako, da nasprotuje temu, da država članica hudo bolnega državljana tretje države, ki bi se, če bi se vrnil v izvorno državo, soočil z utemeljenim tveganjem, da bo izpostavljen nehumanemu ali ponižujočemu ravnanju, ker v tej državi ni ustreznega zdravljenja, šteje za „osebo, upravičeno do subsidiarne zaščite".

26 — Moj poudarek.

27 — EU:C:2009:94.

28 — *Ibidem* (točka 28).

29 — McAdam, J., „The Qualification Directive: An Overview", *The Qualification Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2007, str. 19.

30 — Glej v zvezi s tem sodbo Diakité (EU:C:2014:39, točka 24).

31 — Glej v zvezi s tem ugotovitve Sodišča v sodbi B in D (EU:C:2010:661, točke od 114 do 120).