

Univerza v Ljubljani

Pravna fakulteta

SUBSIDIARNA ZAŠČITA

(magistrsko delo)

Avtorica: Katja Stare

Ljubljana, september 2017

Univerza v Ljubljani

Pravna fakulteta

SUBSIDIARNA ZAŠČITA

(magistrsko delo)

Avtorica: Katja Stare

Mentor: izr. prof. dr. Saša Zagorc

Ljubljana, september 2017

POVZETEK

Naslov: Subsidiarna zaščita

Avtorica: Katja Stare

Mentor: izr. prof. dr. Saša Zagorc

Magistrska naloga obravnava institut subsidiarne zaščite, ki je ena od oblik mednarodne zaščite v Evropski uniji. Subsidiarna zaščita je bila v pravo EU vpeljana na podlagi praks držav članic in predstavlja zaščito, ki dopolnjuje Konvencijo o statusu beguncev iz leta 1951. Osebe s statusom subsidiarne zaščite uživajo manj pravic kot osebe s statusom begunca. Zaradi skope podlage za razlago v sami direktivi, v *travaux préparatoires* in v sodni praksi Sodišča Evropske unije je interpretacija instituta zahtevna, kar vodi do razlik pri uporabi instituta med državami članicami. Prvi del magistrske naloge je namenjen predstavitvi instituta. Drugi del se osredotoča na identifikacijo elementov instituta, ki povzročajo največ težav pri interpretaciji. Za vsak institut so podane interpretativne smernice, podprte s sodno prakso SEU, ESČP in slovenskih sodišč. V tretjem delu magistrske naloge je prikazano, da različna ureditev statusa subsidiarne zaščite, ki upravičencem zagotavlja krajše trajanje zaščite in omejen dostop do socialnih pravic v primerjavi s statusom begunca, ni potrebna in objektivno utemeljena. V sklepu magistrske naloge je kritična opredelitev do predvidene reforme Skupnega evropskega azilnega sistema, v okviru katerega se predvideva sprejem Kvalifikacijske uredbe. Predlog Kvalifikacijske uredbe državam članicam ne ponudi trdnejše opore za interpretacijo instituta niti ne rešuje vprašanja različne obravnave oseb s statusom begunca in statusom subsidiarne zaščite.

Ključne besede: Mednarodna zaščita, evropsko azilno pravo, subsidiarna zaščita, Diakité, Elgafaji, Kvalifikacijska direktiva II, Kvalifikacijska uredba, Zakon o mednarodni zaščiti, Sodišče EU, ESČP.

SUMMARY

Title: Subsidiary Protection

Author: Katja Stare

Mentor: Assoc. Prof. Saša Zagorc, PhD

The thesis addresses subsidiary protection, a form of international protection in the European Union. Subsidiary protection was incorporated in the EU law on the basis of EU member states practices, complementing the protection granted by the 1951 Refugee Convention. Subsidiary protection beneficiaries enjoy fewer rights than persons with refugee status. Interpretation of the legal construct is often challenging due to very limited basis for interpretation in the Directive, travaux préparatoires and CJEU case-law. That, consequently, leads to different applications of subsidiary protection among member states. The first part of the thesis consists of a brief introduction of subsidiary protection. The second part is focused on the identification of the elements of subsidiary protection definition, which are causing major difficulties in interpretation. Interpretational guidelines supported by the CJEU, ECtHR and Slovenian courts case-law are provided for each of the elements. The third part of the thesis illustrates that different regulations of refugee status and subsidiary protection status, which grants a shorter duration of the protection and limited access to social welfare to the beneficiaries, is not necessary and objectively justified. The thesis is concluded with critical observations on the intended Common European Asylum System reform and expected adoption of the Qualification Regulation. The proposal of the Qualification Regulation neither offers a more solid basis for interpretation of subsidiary protection nor solves the issue of different treatment of refugees and persons with subsidiary protection status.

Key words: International protection, European asylum law, subsidiary protection, Diakité, Elgafaji, Qualification Directive II, Qualification Regulation, International Protection Act, CJEU, ECtHR.

VSEBINA

1	Uvod	6
2	Razvoj in pravna podlaga instituta subsidiarne zaščite.....	8
3	Definicija in namen instituta subsidiarne zaščite	13
4	Obseg subsidiarne zaščite.....	16
5	Težave pri uporabi instituta	19
5.1	Pojem 'utemeljeno tveganje' (Člen 2(f) Kvalifikacijske direktive II).....	20
5.2	Splošno o pojmu 'resna škoda' (Člen 15 Kvalifikacijske direktive II)	21
5.2.1	Člen 15(a) Kvalifikacijske direktive II	22
5.2.2	Člen 15(b) Kvalifikacijske direktive II	22
5.3	Člen 15(c) Kvalifikacijske direktive II	25
5.3.1	Pojem 'resna in individualna grožnja'	26
5.3.2	Pojem 'mednarodni ali notranji oboroženi spopad'	28
5.3.3	Pojem 'vsesplošno nasilje'.....	31
5.3.4	Pojem 'civilist'.....	34
5.3.5	Pojem 'življenje in telesna celovitost'	36
5.3.6	Sklepno	37
6	Diskriminacija oseb s statusom subsidiarne zaščite?	38
7	Sklep.....	44
8	Seznam literature in virov	47

TABELA KRATIC

<i>Kratika</i>	<i>Opis kratice</i>
CEAS	Common European Asylum System
EASO	European Asylum Support Office
ECRE	European Council for Refugees and Exiles
EKČP	Evropska konvencija za človekove pravice
ELENA	European Legal Network on Asylum
ESČP	Evropsko sodišče za človekove pravice
EU	Evropska unija
PDEU	Pogodba o delovanju Evropske unije
SEAS	Skupni evropski azilni sistem
SEU	Sodišče Evropske Unije
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UP RS	Upravno sodišče Republike Slovenije
VS RS	Vrhovno sodišče Republike Slovenije

1 UVOD

Magistrska naloga obravnava institut subsidiarne zaščite, ki je ena od oblik mednarodne zaščite v Evropski uniji. Subsidiarno zaščito natančneje ureja Direktiva 2011/95/EU z dne 13. decembra 2011, znana tudi kot Kvalifikacijska direktiva II.¹

Bistvo instituta subsidiarne zaščite je, da nudi varstvo državljanom tretjih držav, o katerih obstaja utemeljen razlog za prepričanje, da bi se ob vrnitvi v državo izvora soočili z utemeljenim tveganjem nastanka resne škode (Člen 2(f) Kvalifikacijske direktive II). Resna škoda bi jim nastala, če bi bilo ogroženo njihovo življenje (Člen 15(a) Kvalifikacijske direktive II), če bi bili podvrženi trpinčenju (Člen 15(b) Kvalifikacijske direktive II) oziroma če bi zanje kot civiliste obstajala resna in individualna grožnja za njihovo življenje ali telesno celovitost zaradi vsesplošnega nasilja v situacijah oboroženega spopada (Člen 15(c) Kvalifikacijske direktive II).

Po podatkih Eurostata je bil v Evropski uniji (tudi: EU) v letu 2016 status subsidiarne zaščite priznan 257.915 prosilcem, kar ustreza 38,3 % vsem pozitivno rešenim prošnjam za mednarodno zaščito. Slovenski državni organi so v lanskem letu status subsidiarne zaščite podelili 30 osebam, kar ustreza 17,6 % vsem pozitivno rešenim prošnjam.² Gre torej za institut, ki je samo lani vplival na življenja in prihodnost več kot četrta milijona oseb.

V magistrski nalogi so najprej predstavljeni razvoj, pravna podlaga instituta in definicija ter namen instituta. Sledi predstavitev obsega subsidiarne zaščite, kot je urejen z zadnjo Kvalifikacijsko direktivo – Kvalifikacijsko direktivo II.

Drugi del naloge se osredotoča na težave pri razlagi instituta subsidiarne zaščite. Subsidiarna zaščita je namreč izum prava EU, zato se države članice EU (tudi: države članice) večkrat soočajo z dilemo, ali si lahko pri razlagi pojmov instituta pomagajo s pojmi iz mednarodnega humanitarnega prava, sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice (tudi: ESČP) in drugimi vejami mednarodnega prava. Največ težav pri razlagi imajo države članice s pojmom 'utemeljeno tveganje' (Člen 2(f) Kvalifikacijske direktive II), Členom 15(b) Kvalifikacijske direktive II in Členom 15(c) Kvalifikacijske direktive II. V okviru Člena 15(c) Kvalifikacijske direktive II so zlasti problematični pojmi 'resna in individualna grožnja', 'mednarodni ali notranji

¹ 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 (prenovitev), Uradni list EU L 337/9, 20. 12. 2011.

² Eurostat, 'Statistics Explained: Asylum Statistics', 31 March 2017, URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics.

oboroženi spopad', 'vsesplošno nasilje', 'civilist' ter 'življenje in telesna celovitost'. Vsi omenjeni pojmi bodo podrobneje obravnavani v nadaljevanju.

Tretji del naloge se dotika vprašanja, ali gre v primeru razlikovanja med osebami s priznanim statusom begunca in osebami s subsidiarno zaščito za objektivno upravičeno in potrebno razlikovanje oziroma je razlikovanje neupravičeno in je veljavna ureditev posledično diskriminatorna.

Sklep magistrske naloge vsebuje kritično opredelitev do predloga Kvalifikacijske uredbe glede na to, kakšne spremembe predvideva glede institut subsidiarne zaščite.

Magistrska naloga poskuša odgovoriti na tri glavna vprašanja. Prvič, kateri elementi definicije subsidiarne zaščite povzročajo največ težav pri interpretaciji in oblikovanje smernic za interpretacijo. Drugič, ali je status subsidiarne zaščite, ki upravičencem zagotavlja krajše trajanje mednarodne zaščite in omejen dostop do socialnih pravic v primerjavi z osebami, ki jim je bil podeljen status begunca, diskriminatoren. Tretjič, kakšne spremembe predvideva predlog Kvalifikacijske uredbe glede instituta subsidiarne

V nalogi je predstavljena relevantna sodna praksa Sodišča Evropske unije (tudi: SEU ali Sodišče EU), Evropskega sodišča za človekove pravice, slovenskih sodišč in nekaterih drugih nacionalnih sodišč držav članic EU.

V magistrski nalogi je uporabljena induktivna raziskovalna metoda, prek katere so na podlagi različnih primerov iz domače in tuje sodne prakse postavljene splošne ugotovitve. Deskriptivna in kavzalno-neeksperimentalna metoda je uporabljena pri študiju literature in študiju sodne prakse ter normativna metoda pri analizi zakonodajnih virov. Zgodovinska metoda je uporabljena pri prikazu časovnega spreminjanja zakonodaje v Evropski uniji in Sloveniji glede instituta subsidiarne zaščite ter raziskovanja, kako se je razvijala sodna praksa SEU, ESČP ter nacionalnih sodišč držav članic Evropske unije.

Cilj magistrske naloge je oblikovanje podrobnejše analize v slovenskem jeziku, ki je v celoti osredotočena na institut subsidiarne zaščite, z namenom, da prispeva k boljšemu razumevanju instituta, osvetli probleme pri njegovi uporabi ter predstavi pomembnejšo slovensko in tujo sodno prakso glede instituta.

2 RAZVOJ IN PRAVNA PODLAGA INSTITUTA SUBSIDIARNE ZAŠČITE

Z brisanjem meja med državami članicami EU in s krepitvijo schengenske meje je v desetletjih delovanja EU področje azila postalo izziv, s katerim se ni bilo mogoče učinkovito spopadati le na ravni držav članic, ampak je v skladu z načelom subsidiarnosti in nujnosti poenotenega delovanja vloga EU postajala vse večja, kar je razvidno tudi iz živahne zakonodajne dejavnosti EU na tem področju.

Najpomembnejši dogodek za razvoj tako mednarodnega kot evropskega azilnega prava je bila v okviru Organizacije združenih narodov že leta 1951 sprejeta Konvencija o statusu beguncev (tudi: Ženevska konvencija) z definicijo statusa begunca, kot tudi Protokola, ki sta ji sledila.³ V desetletjih po uveljavitvi Ženevske konvencije se je izkazalo, da ljudje iz kriznih žarišč bežijo zaradi raznovrstnih razlogov, ki jih konvencija ne pokriva in tem osebam posledično ne omogoča potrebne zaščite.⁴ Približno v enakem obdobju je ESČP v okviru 3. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah (tudi: EKČP) in skladno z načelom *non refoulement*,⁵ ki prav tako izhaja iz Ženevske konvencije, razvijalo sodno prakso, na podlagi katere bi vračilo prosilca za azil v državo, v kateri bi mu bile kršene pravice, varovane s 3. členom EKČP, pomenilo kršitev tega člena.⁶ Potrebo, da se poenoti pravila o *de facto* beguncih je Evropska komisija (tudi: Komisija) poudarila že leta 1991.⁷

Leta 1999 je Evropski svet na srečanju v Tampereju oblikoval idejo Skupnega evropskega azilnega sistema (SEAS, angleško CEAS), katerega cilj je bila uveljavitev učinkovitih in pravičnih postopkov ter zagotovitev ustreznih in primerljivih pogojev za sprejem prosilcev za azil po vsej EU.⁸ V obdobju neposredno po letu 1999 je sledilo sprejemanje svežnja uredb in direktiv, s čimer se je realiziralo prvo fazo SEAS, tj. usklajevanje in vzpostavitev minimalnih skupnih standardov azilne politike.

³ Konvencija o statusu beguncev in Protokola o statusu beguncev, Uradni list FLRJ – MP št. 7/60, Uradni list SFRJ – MP št. 15/67, Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, Uradni list RS, št. 35/1992, 17. 7. 1992.

⁴ Hailbronner Kay, Thym Daniel (ur.) (2016) *EU immigration and asylum law: a commentary* (2. izdaja.). Boston: C.H. Beck Hart Nomos, 1033. Glej tudi: Worster, William Thomas (2012) 'The Evolving Definition of the Refugee in Contemporary International Law', *Berkeley Journal of International Law (BJIL)*, let. 30, št. 1., 96–105, Loescher Gil (2014) 'UNHCR and Forced Migration' v: Fiddian Qasmiyeh E. et al. (ur.) *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford: Oxford University Press, 221.

⁵ Načelo nevračanja.

⁶ *Cruz Varas and Others v. Sweden*, 20 March 1991, Series A 201, *Vilvarajah and Others v. the United Kingdom*, 30 October 1991, Series A 215 in druge.

⁷ European Commission, 'Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the right to asylum of 11 October 1991', SEC (91) 1857 fin.

⁸ European Union, 'Council of the European Union, Presidency Conclusions, Tampere European Council, 15–16 October 1999', 16 October 1999.

Na razvoj sodne prakse ESČP in prakso večine držav članic, ki so ob statusa begunca poznale tudi dodatno, nižjo stopnjo mednarodne zaščite, je EU reagirala z vpeljavo nove, dodatne oblike mednarodne zaščite, in sicer »*enotnega statusa subsidiarne zaščite za državljane tretjih držav, ki bi brez pridobitve evropskega azila potrebovali mednarodno zaščito*«. ⁹ Institut subsidiarne zaščite je bil prvič urejen z Direktivo Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 oziroma s t. i. Kvalifikacijsko direktivo I. ¹⁰ Po mnenju Nicolosija je Kvalifikacijska direktiva z dvema kategorijama mednarodne zaščite »daleč najbolj inovativen izdelek azilnega prava EU«. ¹¹ Ob že uveljavljenem statusa begunca je EU harmonizirala komplementarno zaščito ter jo poimenovala z novim terminom. ¹²

Podlaga za sekundarno zakonodajo na področju subsidiarne zaščite je zlasti Člen 78 Pogodbe o delovanju EU (PDEU) ¹³ in Člen 67(2) PDEU. Člen 78 PDEU se nanaša na oblikovanje skupne politike o azilu, subsidiarni zaščiti in začasni zaščiti z namenom ponuditi ustrezen status vsem državljanom tretjih držav, ki potrebujejo mednarodno zaščito, in zagotoviti skladnost z načelom nevračanja. Člen hkrati še obvezuje EU, da je skupna azilna politika v skladu z Ženevsko konvencijo, njenim protokolom in drugimi ustreznimi pogodbami. ¹⁴ Člen 67(2) določa, da se pri prehajanju notranjih meja ne izvaja kontrola oseb ter da se oblikuje skupno politiko o azilu, priseljevanju in nadzoru zunanjih meja na podlagi solidarnosti med državami članicami, ki je pravična do državljanov tretjih držav, pri čemer se osebe brez državljanstva obravnava enako kakor državljane tretjih držav. Poleg navedenih dveh členov se subsidiarne zaščite dotika tudi Člen 79 PDEU (skupna politika priseljevanja) ter Listina o temeljnih pravicah EU (Listina) ¹⁵, ki v 18. členu ureja pravico do azila, pri čemer se sklicuje na Ženevsko konvencijo, medtem ko 19. člen ureja načelo *non refoulement*. Institut subsidiarne zaščite je povezan tudi s 6. členom (pravica do osebne svobode) in 47. členom (pravica do učinkovitega pravnega sredstva) Listine.

Po letu 2004 je prišlo do druge faze razvoja SEAS z namenom, da se nadomesti minimalne standarde s skupnimi pravili, zmanjša razlike ter izboljša sodelovanje med državami. V okviru druge faze je prišlo do prenovitve številnih direktiv in uredb.

⁹ Člen 78 (2) (b) PDEU.

¹⁰ Direktiva 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, Uradni list EU L 304/12, 30. 9. 2004.

¹¹ Nicolosi Salvatore Fabio (2016) 'Disconnecting Humanitarian Law from EU Subsidiary Protection: A Hypothesis of Defragmentation of International Law', *Leiden Journal of International Law*, let. 29 št. 2, 466.

¹² Nicolosi (2016) 467.

¹³ Prečiščeni različici Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o delovanju Evropske unije, Uradni list EU C 326, 26. 10. 2012.

¹⁴ Člen 78 (1) PDEU.

¹⁵ Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, Uradni list EU C 326/391, 26. 10. 2012.

Leta 2010 je EU sprejela Stockholmski program.¹⁶ Gre za program azilne politike za obdobje 2010–2014, katerega cilj je bila vzpostavitev pravičnega in učinkovitega azilnega sistema EU in celovit ter poenoten azilni postopek v vseh državah članicah. Istega leta je bil ustanovljen tudi Evropski azilni podporni urad (EASO),¹⁷ ki je pristojen za učinkovito izvajanje SEAS in skrbi za medsebojno sodelovanje držav članic ter nudi pomoč pri izvrševanju njihovih obveznosti na področju azila.

Leta 2014 je EU na podlagi rezultatov, doseženih s Stockholmskim programom, opredelila strateške smernice za zakonodajno in operativno načrtovanje na območju svobode, varnosti in pravice (Člen 68 PDEU) za naslednjih nekaj let. Absolutni prednostni nalogi smernic sta bili popoln prenos skupnega evropskega azilnega sistema in njegovo učinkovito delovanje.¹⁸

Trenutno SEAS sestavljajo naslednje uredbe in direktive:¹⁹ Kvalifikacijska direktiva II, ki ureja pogoje za pridobitev in vsebino mednarodne zaščite; Postopkovna direktiva II,²⁰ ki ureja skupne postopke za priznanje oziroma odvzem mednarodne zaščite na podlagi Kvalifikacijske direktive; Direktiva o sprejemu II;²¹ Dublinska uredba III,²² ki določa, katera država članica je pristojna za odločanje o prosilcu in Uredba EUODAC o evropskem sistemu.²³ Tesno s

¹⁶ European Council, 'The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens', Uradni list EU C 115, 4. 5. 2010, 5.

¹⁷ Uredba (EU) št. 439/2010 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 19. maja 2010 o ustanovitvi Evropskega azilnega podpornega urada, Uradni list EU L 132/11 z dne 29. 5. 2010.

¹⁸ Evropski svet, 'Skepi Evropskega sveta (24. – 26. junij 2014)', EUCO 79/14, 3.

¹⁹ Evropska komisija, 'A Common European Asylum System', 2014, URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_en.pdf.

²⁰ Direktiva 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (prenovitev), Uradni list EU L 180/60, 29. 6. 2013.

²¹ Direktiva 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (prenovitev), Uradni list EU L 180/96, 29. 6. 2013.

²² Uredba (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vložijo državljani tretje države ali oseba brez državljanstva (prenovitev), Uradni list EU L 180/31, 29. 6. 2013.

²³ Uredba (EU) št. 603/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi sistema Eurodac za primerjavo prstnih odtisov zaradi učinkovite uporabe Uredbe (EU) št. 604/2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vložijo organi kazenskega pregona držav članic in Europol za namene kazenskega pregona, ter o spremembi Uredbe (EU) št. 1077/2011 o ustanovitvi Evropske agencije za operativno upravljanje obsežnih informacijskih sistemov na področju svobode, varnosti in pravice (prenovitev), Uradni list EU L 180/31, 29. 6. 2013.

SEAS so povezane tudi Direktiva o vračanju,²⁴ Direktiva o pravici do združitve družine²⁵ in Direktiva o začasnem zatočišču.²⁶

V sredini leta 2015 je Evropska komisija sprejela Evropsko agendo o migracijah, v kateri so določeni nadaljnji ukrepi za reformo skupnega evropskega azilnega sistema. Leto kasneje so bili ti ukrepi predstavljeni v dveh svežnjih zakonodajnih predlogov, s katerimi se predlaga prenovitev oziroma preoblikovanje nekaterih direktiv v uredbe z neposredno veljavnostjo.²⁷ V okviru reforme se predvideva tudi sprejem Kvalifikacijske uredbe, ki naj bi nadomestila sedaj veljavno Kvalifikacijsko direktivo II in bo podrobneje predstavljena v nadaljevanju.

Ustava Republike Slovenije²⁸ v 48. členu določa, da je v mejah zakona tujim državljanom in osebam brez državljanstva, ki so preganjane zaradi zavzemanja za človekove pravice in temeljne svoboščine, priznana pravica pribežališča. Subsidiarna zaščita kot ena izmed dveh

²⁴ Direktiva 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav, Uradni list EU, L 348/98, 24. 12. 2008.

²⁵ Direktiva Sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine, Uradni list EU L 251/12, 3. 10. 2003.

²⁶ Direktiva Sveta 2001/55/ES z dne 20. julija 2001 o najnižjih standardih za dodelitev začasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb in o ukrepih za uravnoteženje prizadevanj in posledic za države članice pri sprejemanju takšnih oseb, Uradni list ES L 212/12, 7. 8. 2001.

²⁷ Evropska komisija, 'Sporočilo Komisije Evropskemu Parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, Evropska agenda o migracijah', Bruselj, 13. 5. 2015 COM(2015) 240 final.

Glavni predlogi so: Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi skupnega postopka za mednarodno zaščito v Uniji in razveljavitvi Direktive 2013/32/EU, Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta 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 ter spremembi Direktive Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas (COM(2016)0466), Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (prenovitev), (COM(2016)0465). Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvira Unije za preselitevin spremembi Uredbe (EU) št. 516/2014 Evropskega parlamenta in Sveta, COM(2016)0468, Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vložijo državljani tretje države ali oseba brez državljanstva (prenovitev) (COM(2016)0270), Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi sistema Eurodac za primerjavo prstnih odtisov zaradi učinkovite uporabe [Uredbe (EU) št. 604/2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vložijo državljani tretje države ali oseba brez državljanstva], za ugotavljanje istovetnosti nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva in o zahtevah za primerjavo s podatki iz sistema Eurodac, ki jih vložijo organi kazenskega pregona držav članic in Europol za namene kazenskega pregona (prenovitev) (COM(2016)0272), Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o Agenciji Evropske unije za azil in razveljavitvi Uredbe (EU) št. 439/2010 (COM(2016)0271), Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi kriznega mehanizma za premestitev in spremembi Uredbe (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vložijo državljani tretje države ali oseba brez državljanstva (COM(2015)0450), Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi skupnega evropskega seznama varnih izvornih držav za namene Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite in o spremembi Direktive 2013/32/EU (COM(2015)0452).

²⁸ Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91-I, 28. 12. 1991, 42/97 –UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148 in 47/13 – UZ90,97,99.

oblik mednarodne zaščite, ki se lahko podeli prosilcu za mednarodno zaščito v Republiki Sloveniji, je urejena v Zakonu o mednarodni zaščiti (ZMZ-1), veljavnem od 24. aprila 2016.²⁹ Zakon v slovenski pravni red prenaša Kvalifikacijsko direktivo II. Določa temeljna načela in jamstva v postopkih mednarodne zaščite, postopek za priznanje, podaljšanje in odvzem mednarodne zaščite, trajanje, vsebino ter obseg pravic in dolžnosti prosilcev za mednarodno zaščito ter oseb, ki jim je priznana mednarodna zaščita po ZMZ-1.³⁰

²⁹ Zakon o mednarodni zaščiti (ZMZ-1), Ur. l. RS, št. 22/16 z dne 25. 3. 2016.

Podrobneje je urejena z vrsto podzakonskimi akti kot npr. Uredba o načinih in obsegu zagotavljanja programov pomoči pri vključevanju tujcev, ki niso državljani EU; Pravilnik o postopku s tujcem, ki izrazi namen podati prošnjo za mednarodno zaščito v Republiki Sloveniji ter postopku sprejema prošnje za mednarodno zaščito; Pravilnik o pravicah prosilcev za mednarodno zaščito.

³⁰ 1. odstavek 1. člena ZMZ-1.

3 DEFINICIJA IN NAMEN INSTITUTA SUBSIDIARNE ZAŠČITE

Člen 2(f) Kvalifikacijske direktive II opredeljuje osebo, ki je upravičena do subsidiarne zaščite. Do te je upravičen državljan tretje države ali oseba brez državljanstva, ki ne izpolnjuje pogojev za pridobitev statusa 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) Kvalifikacijske direktive II ne uporablja³¹ in ki ne more ali zaradi takega tveganja noče izkoristiti zaščite te države.

Člen 2(g) Kvalifikacijske direktive II opredeljuje status subsidiarne zaščite. Status subsidiarne zaščite je priznanje državljanu tretje države ali osebe brez državljanstva kot osebe, upravičene do subsidiarne zaščite, s strani države članice.

Recital 33 Kvalifikacijske direktive II³² med drugim poudarja, da naj bo subsidiarna zaščita dopolnilna in dodatna oblika zaščite beguncev, ki jo vsebuje Ženevska konvencija. Subsidiarna zaščita je torej zaščita, ki jo je EU predstavila kot dodatno varnostno mrežo poleg varstva po Ženevski konvenciji, in sicer za osebe, ki iz takšnih ali drugačnih razlogov izpadejo iz kroga upravičencev do zaščite po Ženevski konvenciji, vendar varstvo kljub temu potrebujejo.³³ O podelitvi statusa se odloča šele v primeru, ko prosilec za mednarodno zaščito ne izpolnjuje pogojev za podelitev statusa begunca.

Za razliko od statusa begunca, kjer se od prosilca zahteva izkaz utemeljenega strahu pred preganjanjem zaradi svoje rase, vere, narodnosti, političnega prepričanja ali pripadnosti določeni družbeni skupini,³⁴ presoja upravičenosti do statusa subsidiarne zaščite nima tolikšnega poudarka na osebnih okoliščinah prosilca. Kot že nakazano, je ocena obstoja razlogov za podelitev statusa begunca bolj subjektivne narave kot presoja obstoja razlogov za subsidiarno zaščito, saj se pri prvem presoja strah, ki je precej subjektivna kategorija.³⁵ Tako tveganje resne škode kot strah pred preganjanjem se lahko nanašata na pretekle ali bodoče dogodke, ki bi se zgodili v primeru vrnitve v izvorno državo, pri čemer so za obstoj tveganja resne škode odločilnega pomena dogodki v prihodnosti.³⁶ Kot je razvidno iz definicije v Členu 2(f) Kvalifikacijske direktive II, je odločanje osredotočeno na to, da se ugotovi, ali obstaja

³¹ Gre za primer izločitve.

³² Pred njo je skoraj identično navedbo vsebovala že Kvalifikacijska direktiva I v Recitalu 24.

³³ Slednje izhaja tudi iz recitala 6 Kvalifikacijske direktive II.

³⁴ Člen 2(d) Kvalifikacijske direktive II.

³⁵ Lenert Paulette (2008) 'Conventional Refugees and Subsidiary Protection: Challenges of a New Framework', *Dignitas* 39/40, 152.

³⁶ Četrty odstavek Člena 4. Kvalifikacijske direktive II.

utemeljeno tveganje, da prosilec ob vrnitvi v državo izvora, utрпи resno škodo. Kaj se šteje za resno škodo, je opredeljeno v Členu 15 Kvalifikacijske direktive II.

Dokazno breme 'obstoj utemeljenih razlogov' iz Člena 2(f) Kvalifikacijske direktive II je test, ki je zgolj objektivne in ne tudi subjektivne narave.³⁷ SEU še ni odločalo o tem, kdo nosi dokazno breme v postopku podeljevanja statusa subsidiarne zaščite, zato je treba podporo pri razlagi iskati drugje. Iz sodne prakse ESČP izhaja, da je za predložitev dokazov primarno odgovoren prosilec, a je na državi, da, ko so ti dokazi enkrat predloženi, ovrže vse dvome glede njihove avtentičnosti.³⁸ Hkrati so tudi državni organi dolžni prevzeti iniciativo pri pridobivanju objektivnih in zanesljivih informacij glede stanja v državah in o utemeljenosti prošenj za mednarodno zaščito.³⁹ Slednje še posebej velja v primerih držav, kjer se sistematično kršijo človekove pravice.⁴⁰ V primeru prošnje za podaljšanje statusa mora pristojni organ presoditi vse razloge, ki jih zatrjuje prosilec, in ne zgolj razlogov, na podlagi katerih mu je bila priznana subsidiarna zaščita.⁴¹

Recital 34 Kvalifikacijske direktive II⁴² poziva k uvedbi meril, na podlagi katerih se prosilcem za mednarodno zaščito priznava pravica do subsidiarne zaščite. Ta merila naj izhajajo iz mednarodnih obveznosti v okviru instrumentov o človekovih pravicah in prakse na tem področju, ki obstajajo v državah članicah.

Sodišče EU je v več sodbah poudarilo, da je treba institut subsidiarne zaščite razlagati široko.⁴³ Tako se je v zadevi *Diakité* sodišče sklicevalo na Recitale 5, 6 in 24 Kvalifikacije direktive II ter poudarilo, da se morajo pogoji pridobitve statusa subsidiarne zaščite razlagati tako, da bodo pomagali dopolnjevati zaščito po Ženevski konvenciji z namenom, da se identificira osebe, ki resnično potrebujejo zaščito in se jim ponudi primeren status.⁴⁴ Sodišče EU je v zadevi *H.N.* ponovno poudarilo, da je namen subsidiarne zaščite v tem, da zagotovi zaščito tistim, ki bi ob nemožnosti pridobitve evropskega azila potrebovali mednarodno zaščito.⁴⁵

³⁷ Tsourdi Evangelina (Lillian) (2014) 'What Protection for Persons Fleeing Indiscriminate Violence? The Impact of the European Courts on the EU Subsidiary Protection Regime', v: D. Cantor and J-F Durieux (ur.), *Refuge from Inhumanity? War Refugees and International Humanitarian Law*, Leiden, Boston: Brill Nijhoff, 273.

³⁸ Sodba ESČP *Salah Sheekh v. the Netherlands*, no. 1948/04, 11 January 2007, § 136, *Said v. the Netherlands*, no. 2345/02, 5 July 2005, § 54, *Saadi v. Italy*, no. 37201/06, 28 February 2008, § 129.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Sodba ESČP *Hirsi Jamaa v. Italy*, no. 27765/09, 23 February 2012, § 133.

⁴¹ Sodba US RS U I 189/14-13, Up-663/14 z dne 15. 10. 2015.

⁴² Skoraj povsem enako je določal tudi recital 25 v Kvalifikacijski direktivi I.

⁴³ Npr. C-285/12 *Aboubacar Diakité proti Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, ECLI:EU:C:2014:39 in C604/12 *H.N. v. Minister for Justice, Equality and Law Reform*, ECLI:EU:C:2014:302, § 31–33.

⁴⁴ *Diakité*, § 33.

⁴⁵ *H.N.*, § 33.

V primeru subsidiarne zaščite gre tako za avtonomen institut prava Evropske unije, ki omogoča mednarodno zaščito prosilcev v primerih, ki ne dosegajo vedno praga obveznosti po mednarodnem pravu človekovih pravic in azilnem pravu.⁴⁶

⁴⁶ Hailbronner, Thym (2016) 1035.

4 OBSEG SUBSIDIARNE ZAŠČITE

Pravice na podlagi mednarodne zaščite ureja Kvalifikacijska direktiva II v sedmem poglavju. Slednja močno približuje pravice oseb s subsidiarno zaščito in oseb s statusom begunca.⁴⁷ V prvem odstavku Člena 20 direktive je določeno, da se poglavje uporabi tako za osebe, ki jim je priznan status begunca kot tudi za osebe, ki jim je priznan status subsidiarne zaščite, če ni določeno drugače, kar Hailbronner in Thym člen imenujeta »*enako obravnavanje upravičencev*«.⁴⁸

S prenovitvijo se je odpravilo diskrecijsko pravico držav članic, da se same odločijo, katere ugodnosti bodo podelile družinskim članom oseb s statusom subsidiarne zaščite.⁴⁹ Družinskim članom oseb s subsidiarno zaščito je direktiva podelila pravico do enake vrste dovoljenja za prebivanje, kot ga imajo osebe s subsidiarno zaščito. Pred prenovitvijo namreč te pravice niso imeli.⁵⁰ Osebe s priznanim statusom subsidiarne zaščite imajo pravico do izdaje potovalnih dokumentov, ki so jih prej lahko pridobili najkasneje ob obstoju resnih humanitarnih razlogov, ki bi zahtevali njihovo prisotnost v drugi državi.⁵¹ Pogoji pridobitve potovalnih dokumentov za osebe s statusom begunca in osebe s subsidiarno zaščito so tako skoraj izenačene.

»*Glavna dodana vrednost direktive*«, kot je poimenujeta Bauloz in Ruiz,⁵² je razširjen člen 26(1) Kvalifikacijske direktive, ki je podelil možnost dostopa do zaposlitve vsem osebam, ki jim je priznana mednarodna zaščita.⁵³ Druga izjemno pomembna pridobitev za osebe, ki jim je priznan status subsidiarne zaščite je tudi izenačitev obsega zdravstvenega varstva z obsegom, ki ga uživajo državljani države članice.⁵⁴ Pred prenovitvijo so države članice osebam s subsidiarno zaščito namreč lahko omejile zdravstveno varstvo na zgolj osnovne ugodnosti.⁵⁵

Kar je v prenovljeni direktivi ostalo nespremenjeno, je trajanje oziroma vrste dovoljenja za prebivanje, ki ga prejme oseba s priznanim statusom subsidiarne zaščite. Evropska komisija je namreč naletela na nasprotovanje držav članic ob svojem predlogu, da se obdobje trajanja statusa mednarodne zaščite izenači za vse osebe, ki so upravičene do mednarodne zaščite.⁵⁶

⁴⁷ Glej Recital 33 in 34 Kvalifikacijske direktive II in 7. poglavje Kvalifikacijske direktive II.

⁴⁸ Hailbronner, Thym (2016) 1254.

⁴⁹ Člen 23(2) Kvalifikacijske direktive II.

⁵⁰ Člen 24 (2) Kvalifikacijske direktive II.

⁵¹ Prim. Člen 25(2) Kvalifikacijske direktive I in Člen 25(2) Kvalifikacijske direktive II.

⁵² Bauloz Céline and Ruiz Géraldine (2016) 'Refugee Status and Subsidiary Protection: Towards a Uniform Content of International Protection?' v: Vincent Chetail, Philippe De Bruycker, Francesco Maiani (ur), *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*. Leiden, Boston: Brill Nijhoff, 247.

⁵³ Člen 26(1) Kvalifikacijske direktive II.

⁵⁴ Člen 30(1) Kvalifikacijske direktive II.

⁵⁵ Člen 29(2) Kvalifikacijske direktive I.

⁵⁶ European Commission, 'Proposal for a Directive of the EP and the Council on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Beneficiaries of International Protection and the Content of the Protection Granted (Recast)', COM(2009) 551 final, 21 October 2009, 8.

Tako status subsidiarne zaščite še vedno traja minimalno eno leto, v primeru podaljšanja pa mora biti podaljšan za najmanj dve leti (v Kvalifikacijski direktivi I: najmanj eno leto), medtem ko oseba s priznanim statusom begunca prejme dovoljenje za prebivanje za obdobje najmanj treh let.⁵⁷

Prav tako je osebam s statusom subsidiarne zaščite v primerjavi z osebami s statusom begunca še vedno močno omejen dostop do pravic iz socialne blaginje,⁵⁸ kljub predlogu Evropske komisije, da se dostop izenači.⁵⁹ Več mednarodnih organizacij je ob sprejemanju Kvalifikacijske direktive II opozorilo na to, da morajo omejitve pravic oseb s subsidiarno zaščito temeljiti na zakonitih interesih ter da morajo biti proporcionalne in nediskriminatorne. Po sprejemu direktive so te organizacije države članice pozvale, naj postavijo višje standarde, kot jih določa direktiva in naj se ne oklepajo golega minimuma.⁶⁰

Enotno za vse upravičence do mednarodne zaščite je urejena zaščita pred vračanjem, pravica do dostopa do informacij o svojem statusu, pravica do dostopa do izobraževanja in priznavanja poklicnih kvalifikacij, pravica do dostopa do nastanitve, pravica do prostega gibanja, dostop do integracijskih ukrepov ter pravica do vrnitve.⁶¹

Ob razvoju dogodkov v zadnjih letih, spremembah na področju migracij in povečanega prihoda prosilcev za mednarodno zaščito v EU so se pokazale številne pomanjkljivosti trenutno veljavne Kvalifikacijske direktive oziroma celotnega sistema SEAS. Evropska komisija se je na to odzvala s predlogom reforme SEAS, znotraj katere je pripravila že omenjen predlog Kvalifikacijske uredbe,⁶² ki naj bi nadomestila sedanjo direktivo.

V slovenskem pravnemu redu ZMZ-1 ne ločuje med pravicami beguncev in pravicami oseb s subsidiarno zaščito, ampak vsebuje poglavje, ki skupno naslavlja pravice oseb z mednarodno zaščito. Tako begunci kot osebe s subsidiarno zaščito imajo pravico do pridobitve informacij o svojem statusu, pravicah in dolžnostih, do prebivanja v Republiki Sloveniji, do denarnega nadomestila za zasebno nastanitev, do zdravstvenega varstva, do socialnega varstva, do

⁵⁷ Člen 24 (2) Kvalifikacijske direktive II.

⁵⁸ Člen 29 (2) Kvalifikacijske direktive II.

⁵⁹ EC, 'Proposal for a Directive of the EP and the Council on Minimum Standards for the Qualification' 21 October 2009, Article 29.

⁶⁰ Glej npr. ECRE, 'Information Note on the Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast)', October 2013, 13, 15, UNCHR (2008) 'Annotated Comments', 38, 43.

⁶¹ Glej 7. poglavje Kvalifikacijske direktive II.

⁶² EC, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection and for the content of the protection granted and amending Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, COM(2016)466 final, 13. 7. 2016.

potnega lista, do izobraževanja, do dostopa do trga dela ter do pomoči pri vključevanju v okolje.⁶³ Osebam se na podlagi njihovega statusa mednarodne zaščite zagotovi obvezno zdravstveno zavarovanje, razen če niso te osebe obvezno zdravstveno zavarovane že na drugi podlagi.⁶⁴ Pri uveljavljanju pravic iz socialnega varstva so tako begunci kot osebe s subsidiarno zaščito izenačene z državljani Republike Slovenije.⁶⁵

Glavna razlika med ureditvijo statusa begunca in subsidiarno zaščito v Republiki Sloveniji je v tem, da pridobi oseba s statusom begunca v Sloveniji stalno prebivališče, medtem ko oseba, ki ji je bila podeljena subsidiarna zaščita, pridobi zgolj 12-mesečno dovoljenje za začasno prebivanje v Sloveniji z možnostjo podaljšanja za dve leti.⁶⁶ Poleg očitne prednosti, ki jo prinaša dovoljenje za stalno prebivanje – časovno neomejenega bivanja, je v Republiki Sloveniji na stalno prebivališče vezano še precejšnje število ugodnosti, na primer storitve in ukrepi iz socialnega varstva ter pravica do volitev v občinski svet, kar osebe s subsidiarno zaščito nedvomno spravlja v slabši položaj v primerjavi z osebami s statusom begunca.⁶⁷

⁶³ 90. – 103. in 113. člen ZMZ-1.

⁶⁴ 98. člen ZMZ-1.

⁶⁵ 99. člen ZMZ-1.

⁶⁶ 66., 92. in 108. člen ZMZ-1.

⁶⁷ Upravno sodišče RS, Sodba opr. št. I U 1810/2016 z dne 2. 2. 2017.

5 TEŽAVE PRI UPORABI INSTITUTA

Glede na to, da je institut subsidiarne zaščite izum evropskega azilnega prava, vendar niti Kvalifikacijska direktiva II, pripravljajno gradivo ali sodna praksa SEU ne ponujajo trdne opore pri interpretaciji, je razlaga in uporaba instituta v praksi večkrat zahtevna. Visoki komisariat Združenih narodov za begunce (tudi: UNHCR) je zaznal trend držav članic, da pojme, povezane s subsidiarno zaščito, interpretirajo zelo ozko in zelo tehnično.⁶⁸ Posledica tega so razlike glede podeljevanja statusa subsidiarne zaščite v državah članicah.⁶⁹

Prav zaradi omenjene nedorečenosti je ključno, da odločevalci v azilnih postopkih uporabijo EU pristop k razlagi zakonodaje EU.⁷⁰ Gre za pristop, ki v obzir poleg predmeta in namena relevantne določbe, jemlje tudi predmet in namen prava EU kot celote, pri čemer se opira tudi na Listino temeljnih pravic EU in na temeljne vrednote EU.⁷¹ Uporabo pristopa, ki je opisan kot sistematični oziroma meta-teleološki, predlaga tudi SEU v svoji sodni praksi.⁷² Razlage pojmov iz azilne zakonodaje EU se je treba lotiti holistično, saj so pojmi med seboj prepleteni in se jih zato nikakor ne sme interpretirati ločeno drug od drugega.⁷³ Kot je Sodišče EU poudarilo v zadevi *Diakité*, se mora pomen ključnih elementov instituta razlagati z upoštevanjem običajnega pomena pojma v vsakdanjem jeziku, pri čemer je treba upoštevati kontekst, v katerem se uporablja, in cilje, ki jim sledi ureditev, katere del je.⁷⁴

Dodatno interpretacijo instituta otežuje še v nekaterih delih nedosleden prevod Kvalifikacijske direktive II v slovenski jezik.⁷⁵ Tako je v Členu 2(e) Kvalifikacijske direktive II besedna zveza '*real risk*' v slovenščino prevedena kot 'utemeljeno tveganje', kar bolj kot besedni zvezi '*real*

⁶⁸ UNHCR, 'Safe at Last? Law and Practice in Selected Member States with Respect to Asylum-Seekers Fleeing Indiscriminate Violence', July 2011, 102. Glej tudi: Hart N. (2016) 'Complementary Protection and Transjudicial Dialogue: Global Best Practice or Race to the Bottom?' *International Journal of Refugee Law*, let. 28, št. 2, 196. Hartova opozarja na problem, da nacionalna sodišča prevzemajo interpretacijo tujih sodišč, ki je manj ugodna kot bi bila njihova lastna interpretacija, zaradi bojazni pred navalom prošenj za mednarodno zaščito, s čimer se pravzaprav znižuje stopnja zaščite in prihaja do fenomena »*run to the bottom*«.

⁶⁹ Po podatkih UNHCR je v prvi četrtini leta 2007 na prvi stopnji prosilcem iz Iraka bilo od vseh vloženih prošenj podeljenih 16,3 % statusov begunca in 1,1 % statusov subsidiarne zaščite v Nemčiji; 1,7 % statusov begunca in 73,2 % statusov subsidiarne zaščite na Švedskem ter 0 % v Grčiji in Bolgariji.

UNHCR, 'Asylum in the EU, A Study on the Implementation of the Qualification Directive', November 2007, 13. Glej tudi npr. UNHCR, 'Safe at Last? Law and Practice in Selected Member States with Respect to Asylum-Seekers Fleeing Indiscriminate Violence', July 2011 in Hungarian Helsinki Committee, 'The Luxembourg Court: Conductor for a Disharmonious Orchestra? Mapping the national impact of the four initial asylum related judgements of the CJEU', 2012.

⁷⁰ European Asylum Support Office (EASO), 'Article 15(c) Qualification Directive (2011/95/EU) A judicial analysis', December 2014, 11.

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² EASO (2014) 11.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ *Diakité*, § 27.

⁷⁵ Zalar Boštjan (2008) 'Subsidiary Protection, Detention and Accelerated Procedure in Slovenian Jurisprudence on Asylum', *Dignitas*, 39–40, 163.

risk' ustreza angleški besedni zvezi '*substantiated risk*'. Primernejši vsebinski prevod bi bil zato verjetno 'resnično' oziroma 'realno tveganje'.⁷⁶ V členu 15(c) Kvalifikacijske direktive II je termin '*person*' prevedena v slovenski jezik kot 'osebnost', kar bolj kot terminu '*person*' ustreza angleški besedi '*personality*', termin '*indiscriminate violence*' pa je namesto 'nediskriminatorno nasilje' preveden kot 'vsesplošno nasilje', kar bi v angleškem prevodu bolj ustrezalo besedni zvezi '*arbitrary violence*'.⁷⁷ Slovenska sodišča še niso obravnavala vprašanja ustreznosti in natančnosti prevoda besedila določb Kvalifikacijske direktive II v slovenski jezik.⁷⁸

V nadaljevanju bodo predstavljeni elementi definicije subsidiarne zaščite, ki pri interpretaciji povzroča največ težav.

5.1 Pojem 'utemeljeno tveganje' (Člen 2(f) Kvalifikacijske direktive II)

Pojem 'utemeljeno tveganje' je dokazni standard, ki ga je treba doseči, da se podeli status subsidiarne zaščite. Dokazni standard 'utemeljeno tveganje' po sodni praksi več evropskih držav ustreza dokaznemu standardu, ki je potreben za podelitev statusa begunca, tj. 'utemeljen strah',⁷⁹ čeprav iz starejše sodne prakse izhaja, da je standard za priznanje statusa subsidiarne zaščite višji od standarda za priznanje statusa begunca.⁸⁰ Mnenja o tem so sicer še vedno deljena tudi v teoriji.⁸¹

Sodišče EU še ni razložilo termina 'utemeljeno tveganje'. Države članice se zato pri interpretaciji standarda opirajo na sodno prakso ESČP. Nedvomno za obstoj utemeljenega tveganja ni dovolj zgolj gola možnost⁸² oziroma tveganje, ki je tako oddaljeno, da se ga lahko šteje za neresničnega.⁸³ Tveganje mora biti neposredno in takojšnje,⁸⁴ vendar se od prosilca ne zahteva dokaza, da se bo utemeljeno tveganje res uresničilo.⁸⁵

Sodišče EU je v sodbi *Elgafaji* v zvezi z obstojem utemeljenega tveganja v okviru Člena 15(c) Kvalifikacijske direktive II poudarilo, da zgolj splošno (slabo) stanje v državi praviloma ne more

⁷⁶ Zalar (2008) 163.

⁷⁷ Zalar (2008) 163.

⁷⁸ *Ibidem*

⁷⁹ Bundesverwaltungsgericht (German Federal Administrative Court), Judgement of 17 November 2011, No. 10 C 13.10, § 20 v. Halibronner, Thym (2016) 1124, Newald F. in Winter K. (2008) 'The Implementation of the EU Qualification Directive in Austria', *Dignitas* 39/40, 102.

⁸⁰ Sodba ESČP *Vilvarajah and Others v. The United Kingdom*, nos 13163/87; 13164/87; 13165/87; 13447/87; 13448/87, 26 September 1991, § 111.

⁸¹ Prim. Tsourdi E. (2014) 273 contra Hailbronner, Thym (2016) 1124.

⁸² Newald in Winter (2008) 102, *H.L.R. v. France*, no. 24573/94, 29 April 2004, § 41.

⁸³ Sodba ESČP *Soering v. the United Kingdom*, no. 14308/88, 7 July 1989, § 88.

⁸⁴ UNHCR, 'UNHCR comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted (COM(2009)551, 21 October 2009)', July 2010, 17.

⁸⁵ *Vilvarajah and Others v. the United Kingdom*, § 111.

šteti za utemeljeno tveganje po 2(f) členu Kvalifikacijske direktive II.⁸⁶ Kljub temu ni mogoče izključiti izjemnih situacij, ko bi bila stopnja vsesplošnega nasilja taka, da bi že sama prisotnost posameznika na določenem območju pomenila utemeljeno tveganje za resno škodo.⁸⁷

Vrhovno sodišče RS (tudi: VS RS) je zavzelo stališče, da nikomur ni mogoče zagotoviti življenja brez tveganja, še posebej ne v primeru oboroženega spopada.⁸⁸ Tudi Vrhovno sodišče meni, da golo naključje ali zgolj verjetnost, da bo posameznik utrpel resno škodo ne dosega standarda prepričanja, da bo prosilcu nastala resna škoda.⁸⁹ Omenjeno 'prepričanje' je opredelilo kot *»udejanitev možnosti, da bo prosilec izpostavljen grožnji samovoljnega nasilja, o kateri ne dvomi noben razumen človek«*.⁹⁰

Pri interpretaciji dokaznega standarda je vsekakor treba imeti v mislih mnenje generalne pravobranilke Sharpston v zadevi *A, B in C*, da obravnavanje prošelj za mednarodno zaščito ni sojenje, ampak je bližje sodelovanju za doseg skupnega cilja, zato države ne smejo postaviti dokaznega standarda, ki je nedosegljiv ali pretirano strog.⁹¹

5.2 Splošno o pojmu 'resna škoda' (Člen 15 Kvalifikacijske direktive II)

Pojem 'resna škoda' opredeljuje naravo in stopnjo posega v varovano dobrino prosilca. Da se prizna status subsidiarne zaščite, ni dovolj kakršnakoli škoda, ki nastane posamezniku, ampak škoda, priznana s Kvalifikacijsko direktivo II. V Členu 15 Kvalifikacijske direktive II so taksativno naštet trije specifični tipi škode, ki so lahko podlaga za priznanje statusa. Šteje se, da prosilcu za mednarodno zaščito grozi resna škoda, če mu v državi izvora grozi smrtna kazen ali usmrnitev (Člen 15(a) Kvalifikacijske direktive II), mučenje ali nečloveško ali ponižujoče ravnanje (Člen 15(b) Kvalifikacijske direktive II) oziroma obstaja resna in individualna grožnja življenju ali telesni celovitosti civilista zaradi vsesplošnega nasilja v situacijah mednarodnega ali notranjega oboroženega spopada (Člen 15(c) Kvalifikacijske direktive II). Pojem 'resna' nakazuje na to, da mora biti poseg v posameznikovo pravico hujše narave.⁹² Pod ta pojem tako po odločitvi Upravnega sodišča Republike Slovenije ne spada soočenje s težjimi ekonomskimi in socialnimi razmerami v državi izvora.⁹³

⁸⁶ *Elgafaji*, § 37. Povzeto tudi v Sodbi VS RS opr. št. I Up 12/2013 z dne 24.1.2013, § 9 glede splošnega slabega stanja v Afganistanu.

⁸⁷ *Elgafaji*, § 35, 43.

⁸⁸ Sodba VS RS opr. št. I Up 245/2014 z dne 30. 7. 2014, § 11, Sodba VS RS opr. št. I U 128/2014 z dne 8. 5. 2014, § 16, 20.

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ Joined Cases C-148/13, C-149/13, C-150/13, *A, B and C*, Opinion of AG Sharpston, 17 July 2017, § 73–74.

⁹² EASO (2014) 13.

⁹³ Gre za primer Kosova. Sodba UP RS opr. št. I U 320/2016 z dne 21. 9. 2016, § 10.

Vrhovno sodišče RS je zavzelo stališče, da ocena (prihodnjega tveganja) resne škode v državi izvora lahko temelji le na abstraktni verjetnosti, ki izhaja iz ocene vsebine poročil o razmerah v prosilčevi izvorni državi ter razvojne tendence spoštovanja človekovih pravic v državi izvora, pri čemer je relevanten tudi podatek, ali je prosilčevo državo izvora katera od držav članic uvrstila na seznam varnih izvornih držav.⁹⁴

Ob tem je treba upoštevati tudi četrti odstavek Člena 4 Kvalifikacijske direktive II, ki določa, da če je bila prosilcu že povzročena resna škoda ali se mu je s škodo neposredno grozilo, je to resen znak utemeljenega tveganja, da prosilec utrpi resno škodo (razen če obstajajo tehtni razlogi za prepričanje, da se taka resna škoda ne bo ponovila).⁹⁵

V nadaljevanju bo podrobneje predstavljen vsak od tipov resne škode, opredeljenih v Členu 15 Kvalifikacijske direktive II, pri čemer bo največ pozornosti namenjeno točki (c) Člena 15. Ker ta v praksi povzroča največ težav zaradi svoje dvoumnosti in celo kontradiktornih elementov v besedilu, ki je rezultat več različnih verzij in sprememb v procesu sprejemanja direktive, bo obravnavan v samostojnem poglavju.⁹⁶

5.2.1 Člen 15(a) Kvalifikacijske direktive II

Člena 15(a) od vseh treh tipov resne škode povzroča najmanj interpretativnih težav. Pravna podlaga točke (a), torej obstoja resne škode zaradi utemeljenega tveganja smrtne kazni ali usmrčitve, sta Protokola 6 in 13 k Evropski konvenciji za človekove pravice.⁹⁷ Protokola, ki odpravljata smrtno kazen, so kot članice Sveta Evrope podpisale vse članice EU. Podlago za točko (a) je moč najti tudi v Členu 19(2) Listine o temeljnih pravicah EU, ki določa, da se nihče 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.⁹⁸

5.2.2 Člen 15(b) Kvalifikacijske direktive II

Člen 15(b) varuje osebe, za katere obstaja utemeljeno tveganje, da bi bili ob vrnitvi v izvorni državi izpostavljeni mučenju ali drugemu nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju ali kaznovanju. Čeprav na nobenem mestu v Kvalifikacijski direktivi ni posebej izpostavljeno, je

⁹⁴ Tako je na primer VS RS ugotovilo, da istospolno usmerjenemu proslcu za mednarodno zaščito iz Srbije v državi izvora ne grozi resna škoda, kar je oprlo na poročila o razmerah v Srbiji, pozitivnem trendu spoštovanja človekovih pravic ter dejstvu, da sta Nemčija in Francija opredelili Srbijo kot varno izvorno državo. VS RS Sodba in sklep I Up 361/2014 z dne 18. 12. 2014, § 25.

⁹⁵ Glej npr. Joined Cases C-199/12, C-200/12 in C-201/12 *Minister voor Immigratie en Asiel v X, Y in Z v Minister voor Immigratie en Asiel*, ECLI:EU:C:2013:720, § 63–64.

⁹⁶ Nicolosi (2016) 467.

⁹⁷ Protokol 6 in Protokol 13 Evropske konvencije za človekove pravice.

⁹⁸ Člen 19(2) Listine o temeljnih pravicah EU.

očitno, da člen temelji na 3. členu EKČP.⁹⁹ Slednje je v sodbi *Elgafaji* potrdilo tudi Sodišče EU.¹⁰⁰

V teoriji se je pojavil dvom, ali resna grožnja obstaja tudi v primerih, ko je prosilec hudo bolan in mu grozi vrnitev v državo, v kateri bi prejel nezadostno ali neustrezno zdravljenje. Stališče ESČP je, da bi deportacija hudo bolnega posameznika, ki bi utrpel resno, hitro in nepopravljivo poslabšanje zdravja, ker mu v državi deportacije ne bi nudili potrebne zdravstvene oskrbe, kar bi povzročilo hudo trpljenje ali znatno skrajšanje pričakovane življenjske dobe, pomenila kršitev 3. člena EKČP.¹⁰¹

Za razliko od 3. člena EKČP je besedilu Člena 15(c) dodana fraza 'v izvorni državi'. Nekateri teoretiki menijo, da gre za premišljeno odločitev, s čimer so države članice onemogočile možnost razširitve varstva na primere kot je *D. proti Združenemu kraljestvu*.¹⁰² Zaradi te fraze se namreč države članice izognejo obveznosti, da podelijo status subsidiarne zaščite (hudo) bolnim proslcem, ki jim zaradi same deportacije iz države članice grozi prekinitev potrebnega zdravljenja.¹⁰³

Da besedilo Člena 15(b) ne sledi povsem interpretaciji 3. člena EKČP, je Sodišče EU potrdilo tudi v zadevi *M'Bodj*, v kateri je zapisalo, da resna škoda ne more nastati kot posledica splošnih pomanjkljivosti zdravstvenega sistema v državi izvora, ampak mora izvirati s strani tretje osebe.¹⁰⁴ SEU je sicer dopustilo možnost obstoja resne škode, če bi bil dostop do ustreznega zdravljenja posamezniku v državi izvora namerno preprečen.¹⁰⁵ S to odločitvijo je močno priprlo vrata vsem interpretacijam v prid širitve varstva tudi na razloge neustrezne zdravstvene oskrbe v državi izvora.

Sodba *M'Bodj* je še bolj zanimiva zaradi argumentacije, ki jo je podalo SEU. Sodišče namreč meni, da je v nasprotju s Kvalifikacijsko direktivo II, da države članice priznavajo status subsidiarne zaščite tudi proslcem s težko boleznijo zaradi tveganja, da se njihovo zdravstveno stanje zaradi neustreznega zdravljenja v izvorni državi poslabša, saj naj take določbe ne bi bile

⁹⁹ Lenert Paulette (2008) 'Conventional Refugees and Subsidiary Protection: Challenges of a New Framework', *Dignitas* 39/40, 153.

¹⁰⁰ »Omenjeni člen v svojem bistvu ustreza 3. členu EKČP.« *Elgafaji*, § 38.

¹⁰¹ Sodba ESČP *D. v. the United Kingdom*, 2 May 1997, Reports of Judgments and Decisions 1997-III, § 51–54, *Paposhvili v. Belgium*, No. 41738/10, 13 December 2016, §183, *N. v. the United Kingdom* [GC], no. 26565/05, ECHR 2008, § 42.

¹⁰² Hailbronner, Thym (2016) 1234, Ockleton Mark (2008) 'Problems in the Interpretation of the Qualification Directive', *Dignitas* 39/40, 114, Battjes Hemme (2006) *European Asylum Law and International Law*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 236–237.

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ Case C-542/13 *Mohamed M'Bodj v État belge*, ECLI:EU:C:2014:2452, § 35. Enako že Lenert (2008) 153.

¹⁰⁵ *M'Bodj*, § 41. Člen 3 Kvalifikacijske direktive II daje možnost državam članicam, da uvedejo ali ohranijo ugodnejše standarde za opredelitev, katere osebe izpolnjujejo pogoje za priznanje statusa osebe, ki je upravičena do subsidiarne zaščite, če so ti standardi združljivi z direktivo.

združljive s Kvalifikacijsko direktivo II.¹⁰⁶ Tako ravnanje naj bi namreč bilo v nasprotju s splošno sistematiko in cilji Kvalifikacijske direktive II, saj bi se status podelil osebam v položajih, ki nimajo nobene zveze z logiko mednarodne zaščite.¹⁰⁷ Dodelitev statusa nacionalne zaščite na podlagi diskrecije države članice, ki temelji na razlogih sočutja ali humanitarnosti zato, kot meni SEU, ne spada na področje uporabe Kvalifikacijske direktive, kar pomeni da te osebe niso upravičenci do statusa subsidiarne zaščite.¹⁰⁸ Sodba poraja vprašanja, v katerih primerih lahko država članica sploh določi ugodnejše standarde. Očitno le takrat, ko se ti ugodnejši standardi nanašajo na definicijo statusa begunca oziroma subsidiarne zaščite, na primer, če status subsidiarne zaščite podelijo osebi, ki ni 'civilist', medtem ko je malo verjetno, da bi status lahko podelili npr. okoljskim beguncem. Sodba SEU državam članicam seveda ne odreka možnosti, da uredijo poseben status nacionalne zaščite za take osebe.

Tudi slovenska sodišča so odločala o statusu mednarodne zaščite v primerih prosilcev s težko boleznijo. Vrhovno sodišče Republike Slovenije je še pred odločitvijo v zadevi *M'Bodj*, odločilo, da v primeru starejše prošilke za mednarodno zaščito romskega porekla, ki ji delno odpovedujejo ledvice in mora večkrat tedensko prejemati hemodializo, obstajajo izjemne osebne okoliščine, ki zahtevajo stalno in visokokakovostno zdravstveno oskrbo.¹⁰⁹ Sodišče je na podlagi poročil sklenilo, da bi ob vrnitvi v državo izvora (Bosno in Hercegovino), zaradi pomanjkljive zdravniške oskrbe lahko utrpela nečloveško oziroma poniževalno ravnanje, kar je resna škoda, ki opravičuje podelitev subsidiarne zaščite v Sloveniji.¹¹⁰

Glede na to, da je bila zadeva *M'Bodj* odločena konec leta 2013, je zanimiva tudi sodba Vrhovnega sodišča RS z dne 8. 4. 2015, v kateri je sodišče obravnavalo podaljšanje subsidiarne zaščite prosilca, ki so mu v Republiki Sloveniji vstavili trajni srčni spodbujevalnik. Vrhovno sodišče sicer ni vsebinsko odločilo v zadevi, vendar je v obrazložitvi jasno zapisalo, da bi, če bi pristojni organ ugotovil, da v državi izvora (Afganistanu) prosilec ne bi bil deležen potrebnih zdravstvenih specialističnih storitev, vrnitev za prosilca pomenila smrtno nevarnost.¹¹¹ Sodišče je s tem nakazalo, da je treba prosilcu v takem primeru podaljšati status subsidiarne zaščite. Glede na stališče SEU, Republika Slovenija omenjenemu prosilcu ne bi smela podaljšati statusa subsidiarne zaščite, temveč poseben status nacionalne zaščite.

¹⁰⁶ *M'Bodj*, § 42.

¹⁰⁷ *M'Bodj*, § 43

¹⁰⁸ *M'Bodj*, § 44–45.

¹⁰⁹ Sodba VS RS opr. št. I Up 253/2013 z dne 24. 7. 2013, § 10.

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ Sodba VS RS opr. št. I Up 63/2015 z dne 8. 4. 2015, § 13–15.

5.3 Člen 15(c) Kvalifikacijske direktive II

Predlog besedila Člena 15(c) Kvalifikacijske direktive II je bil predmet burne debate v Svetu EU ter predmet velikega števila sprememb že med sprejemanjem nove Kvalifikacijske direktive.¹¹² Rezultat, sedanje besedilo člena, je bil pospremljen z odzivi, kot so »*sijajen pravni izziv*«,¹¹³ »*siromašno osnovano*«¹¹⁴ in »*politični kompromis, ki se je oddaljil od ideje harmonizacije azilnega sistema*«. ¹¹⁵ Za razliko od točk (a) in (b), točka (c) Člena 15 ne izvira iz EKČP in obstoječe sodne prakse ESČP, prav tako pa pomena posameznih pojmov ni mogoče razbrati iz pripravljanih dokumentov Kvalifikacijske direktive II. Iz teh razlogov interpretacija člena ni preprosta.¹¹⁶ Ob njegovi interpretaciji tako prihaja do znatnih razlik pri razlagi ključnih pojmov v državah članicah, kar vodi do razlik pri podeljevanju subsidiarne zaščite.¹¹⁷

Prvič, interpretacija določbe je otežena že zato, ker vsebuje kar tri sukcesivne ocene verjetnosti.¹¹⁸ Oceniti je namreč potrebno verjetnost obstoja *utemeljenih razlogov za prepričanje*, da obstaja *utemeljeno tveganje za resno in individualno grožnjo*.¹¹⁹ Nejasnosti glede stopnje individualizacije, da se doseže prag 'resne škode', zbuja tudi na prvi pogled kontradiktorna fraza 'individualna grožnja /.../ zaradi vsesplošnega nasilja'.¹²⁰ Poleg tega ni jasnega odgovora, kdaj je prag 'resne škode' dosežen. Vrhovno sodišče RS je v sklepu I Up 188/2014 z dne 4. 6. 2014 in več drugih kot napačno označilo interpretacijo Upravnega sodišča RS, da je »*prag resne škode dosežen že v primeru, ko nobenemu civilistu ni mogoče zagotoviti, da ne bo postal žrtev nasilja oziroma že tedaj, če je kdorkoli ubit, ker se je ob nepravem času znašel na nepravem mestu*«, saj naj bi s tem standard resne škode spustili na verjetnost oziroma naključje.¹²¹ Vrhovno sodišče RS je zavzelo stališče, da mora biti resna škoda »*realna možnost, da bo [prosilec] postal žrtev nediskriminatornega nasilja in ne le hipotetična*«. ¹²²

Prav tako ni jasno, ali se pri interpretaciji pojmov 'civilist', 'mednarodni oboroženi spopad' in 'notranji oboroženi spopad', obrniti na mednarodno humanitarno pravo oziroma imajo ti pojmi

¹¹² Hailbronner, Thym (2016) 1234.

¹¹³ Bauloz (2014a) 247.

¹¹⁴ *Ibidem*.

¹¹⁵ *Ibidem*, Tsourdi (2016) 275.

¹¹⁶ Hailbronner, Thym (2016) 1237, UNHCR, 'UNHCR Statement on Subsidiary Protection Under the EC Qualification Directive for People Threatened by Indiscriminate Violence', January 2008, 4.

¹¹⁷ Hailbronner, Thym (2016) 1237.

¹¹⁸ Ockleton (2008), 115.

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ Tsourdi (2014) 275–276, Nicolosi (2016) 467.

¹²¹ Sklep VS RS opr. št. I Up 188/2014 z dne 4. 6. 2014, § 12, Sklep VS RS opr. št. I U 145/2014 z dne 8. 5. 2014, § 20.

¹²² *Ibidem*. Tako je npr. VS RS v Sodbi opr. št. I Up 106/2016 z dne 12. 5. 2016 § 10–13 zavrnilo prošnjo prosilca iz Luganska, Ukrajina, saj nasilje v regiji ne dosega praga standarda 'vsesplošno nasilje'.

avtonomen pomen.¹²³ Delno so bile dileme razrešene z odločitvami SEU v okviru predhodnih vprašanj v letih po uveljavitvi direktive, a na več dilem v zvezi z institutom Sodišče EU še ni podalo odgovora.

Raziskava organizacij ELENA¹²⁴ in ECRE¹²⁵ iz leta 2008 je pokazala, da večina držav članic EU zahteva, da prosilec prikaže individualno tveganje v primeru oboroženega spopada. Definicija oboroženega spopada se od države do države razlikuje, pri čemer več držav razlaga pojem individualno tveganje v primeru oboroženega spopada restriktivno.¹²⁶ Podobne rezultate o razlikah in restriktivni interpretaciji je prinesla tudi študija UNHCR, ki je zaključila, da zaradi tega subsidiarna zaščita ni podeljena precejšnjemu številu ljudi, ki bi sicer potrebovali zaščito.¹²⁷

Razlika med Členom 15(c) in 15(b), ki je očitna že na prvi pogled, je, da se za uporabo točke (b) ne zahteva obstoja oboroženega spopada.¹²⁸ Stališče SEU je, da točka (b) vsebinsko ustreza 3. členu EKČP, medtem ko se točka (c) interpretira samostojno, a ob upoštevanju EKČP.¹²⁹ Kljub omenjenemu stališču Sodišča EU bo v nadaljevanju prikazano, da ločnica med obsegom točke (b) in točke (c) nikakor ni ostra ter da v teoriji prihaja do dvomov, ali je – glede na sodno prakso ESČP v okviru 3. člena EKČP – člen 15(c) sploh potreben.¹³⁰ Na nejasno razliko med točkama je opozoril tudi UNHCR, ki meni, da se Člen 15(c) ne sme uporabljati tako, da bi pokrival tveganja, ki so že varovana s Členom 15(b), saj je to v nasprotju z namenom zakonodajalca ter načelom *effet utile*.¹³¹

V nadaljevanju bodo podrobneje predstavljeni pojmi iz Člena 15(c), ki v praksi povzročajo največ težav pri interpretaciji.

5.3.1 Pojem 'resna in individualna grožnja'

Člen 15(c) od prosilca za mednarodno zaščito zahteva obstoj *resne in individualne grožnje* za njegovo življenje ali telesno celovitost. Pri tem ni treba, da je prosilec žrtev specifičnega nasilnega dejanja.¹³² Člen 15(c) pokriva tveganje, ki je bolj splošno kot tveganje, opredeljeno v Členu 15(a) ali 15(b).¹³³ UNHCR meni, da bi se moral pojem razlagati tako, da bi iz zaščite

¹²³ Tsourdi (2014) 275–276.

¹²⁴ Evropska mreža pravnikov za azil, ang. European Legal Network on Asylum.

¹²⁵ Evropski svet za begunce in izgnance, ang. European Council for Refugees and Exiles.

¹²⁶ ELENA, 'The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection', 2008, 6, 27, UNHCR (2007) 'Asylum in the European Union', 82.

¹²⁷ UNHCR (2007) 'Asylum in the European Union', 16.

¹²⁸ Hailbronner in Thym (2016) 1238.

¹²⁹ *Elgafaji*, § 28.

¹³⁰ Glej točko 5.3.6.

¹³¹ UNHCR (2008) 'UNHCR Statement on Subsidiary Protection', 6.

¹³² EASO (2014) 22.

¹³³ *Ibidem*.

izključili tiste osebe, ki jim grozi le gola možnost resne škode in ga nikakor razlagati na način, da bi bili iz zaščite izključeni določeni deli prebivalstva, ker resna škoda grozi vsem posameznikom kot skupini (in ne individualnim osebam).¹³⁴

Leta 2011 je Sodišče EU izdalo sodbo *Elgafaji*, v kateri je razložilo pomen fraze 'resna in individualna grožnja'. Stališče Sodišča EU je, da se od prosilca za mednarodno zaščito ne zahteva predložitve dokazov, da je specifični cilj grožnje zaradi svojih specifičnih osebnih okoliščin.¹³⁵ Obenem se izjemoma lahko obstoj resne grožnje šteje za dokazanega, kadar samovoljno nasilje v oboroženem spopadu doseže tako visoko stopnjo, da obstajajo utemeljeni razlogi za prepričanje, da se bo civilist, če se vrne v zadevno državo oziroma pokrajino, soočil z utemeljenim tveganjem, da utрпи resno škodo že samo zaradi navzočnosti na tem ozemlju.¹³⁶ Sklep Sodišča je torej, da je stopnja individualizacije, ki jo mora prosilec prikazati, lahko prikazana bodisi prek »specifičnega tveganja« zaradi osebnih okoliščin prosilca bodisi prek »splošnega tveganja«, ki izhaja iz izjemnih okoliščin visoke stopnje vsesplošnosti nasilja.¹³⁷

Gre za t. i. *sliding scale* koncept, katerega bistvo je naslednje: čim bolj je prosilec sposoben dokazati, da ga grožnja posamično zadeva iz razlogov, ki so značilni za njegov položaj, tem nižja stopnja vsesplošnega nasilja bo zadoščala, da se osebi prizna pravica do subsidiarne zaščite.¹³⁸ Velja tudi obratno: v primeru tako visoke stopnje vsesplošnega nasilja, da obstajajo utemeljeni razlogi za prepričanje, da se bo civilist, če se vrne v zadevno državo ali pokrajino, zgolj zaradi navzočnosti na tem ozemlju soočil z utemeljenim tveganjem, da utрпи resno škodo, mu razlogov za grožnjo, ki se navezujejo na njegovo osebo, ni potrebno izkazati.¹³⁹

SEU se v zadevi *Elgafaji* sklicuje na odločitev ESČP v zadevi *NA proti Združenemu kraljestvu*, v kateri je ESČP odločilo, da bi v najbolj ekstremnih primerih nasilja, kjer obstaja resno tveganje trpinčenja zgolj na podlagi izpostavljenosti osebe temu nasilju, vrnitev v državo izvora pomenila kršitev 3. člena EKČP ter da bi bila kršitev tudi, če bi bila oseba članica skupine, ki je sistematično tarča trpinčenja.¹⁴⁰ V sodbi *Sufi in Elmi proti Združenemu kraljestvu* je ESČP svojo odločitev podprlo z argumentom, ki izrazito spominja na *sliding-scale* koncept.¹⁴¹ Da je razlaga člena 15(c) v zadevi *Elgafaji* popolnoma skladna z EKČP in sodno prakso ESČP, je

¹³⁴ UNHCR (2008) 'UNHCR Statement on Subsidiary Protection', 6.

¹³⁵ *Elgafaji*, § 43.

¹³⁶ *Ibidem*.

¹³⁷ EASO (2014) 22–23.

¹³⁸ *Elgafaji*, § 39, *Diakite*, § 31.

¹³⁹ *Elgafaji*, § 42, Tsourdi (2016) 277.

¹⁴⁰ *NA v. the United Kingdom*, No. 25904/07, 17 July 2008, § 115–117. Sama možnost trpinčenja in pridržanja ni dovolj za kršitev 3. člena EKČP.

¹⁴¹ Sodba ESČP *Sufi and Elmi v. the United Kingdom*, nos. 8319/07 and 11449/07, 28 June 2011, § 218, glej tudi *Salah Sheekh v. the Netherlands*.

poudarilo tudi Sodišče EU.¹⁴² Ob tem se (ponovno) pojavi utemeljeno vprašanje, v čem se Člen 15(c) in 3. člen EKČP (ter posledično Člen 15(b)) sploh razlikujeta.¹⁴³

Teoretiki opozarjajo tudi na dejstvo, da »specifične okoliščine«, ki jih mora prosilec prikazati, kadar obstaja nižja stopnja vsesplošnega nasilja, spominjajo na osebne okoliščine, ki so podlaga za podelitev statusa begunca po Ženevski konvenciji oziroma jih pokrivata že Člen 15(a) in 15(b).¹⁴⁴ Predlog EASO je zato, da naj bo glavna funkcija Člena 15(c) obravnavanje prošenj za mednarodno zaščito samo na podlagi »splošnega tveganja« po konceptu *sliding scale*.¹⁴⁵

Omenjeni koncept pri presoji uporabljajo tudi slovenska sodišča.¹⁴⁶ Kljub temu je Ustavno sodišče RS že večkrat grajalo Upravno in Vrhovno sodišče RS, ker se v svojih odločitvah nista oprli na sodbo *Elgafaji* pri razlagi pojma 'vsesplošno nasilje' in 'resna in individualna grožnja' ter nista jasno in določno obrazložili, katere dejanske ugotovitve sta šteli kot odločilne pri presoji, da samovoljno nasilje v pritožnikovi izvorni državi oziroma v njegovem domačem okraju ne dosega takšne stopnje, ki bi v primeru vrnitve pomenila resno in individualno grožnjo za njegovo življenje ali osebnost.¹⁴⁷

5.3.2 Pojem 'mednarodni ali notranji oboroženi spopad'

Naslednja težava, s katero se soočajo sodišča držav članic, je interpretacija pojma 'mednarodni ali notranji oboroženi spopad.' Pojem izrazito spominja na termin iz mednarodnega humanitarnega pojma 'mednarodni oziroma ne-mednarodni oboroženi spopad'. Tako UNHCR kot nekatere države članice EU so termin prepoznale kot pomembno podlago za interpretacijo Člena 15(c).¹⁴⁸ Zgovoren primer neenotnosti azilne politike v EU kot posledice nedorečenosti pomena pojma in sklicevanja na termine iz mednarodnega humanitarnega prava je primer situacije v Iraku v letu 2007. Ob presoji izpolnjevanja pogojev za status subsidiarne zaščite po Členu 15(c) so nekatere države članice ugotovile, da v Iraku poteka ne-mednarodni oboroženi spopad, druge tega niso ugotovile, medtem ko v tretjih ni bilo konsenza o naravi konflikta v Iraku niti med sodišči znotraj države članice.¹⁴⁹

¹⁴² *Elgafaji*, § 44.

¹⁴³ Tsourdi (2014) 281, EASO (2014) 24, Lambert Helene (2013) 'The Next Frontier: Expanding Protection in Europe for Victims of Armed Conflict and Indiscriminate Violence', *International Journal of Refugee Law*, let. 25, št. 2, 228–234.

¹⁴⁴ Hailbronner in Thym (2016), 1238, EASO (2014) 24, Tsourdi (2014), 288–289.

¹⁴⁵ EASO (2014) 24.

¹⁴⁶ Sodba US RS Up 150/13 z dne 28. 11. 2012, § 15, Sodba VS RS opr. št. I Up 402/2012 z dne 13. 12. 2012, § 21.

¹⁴⁷ Sodba US RS Up 150/13 z dne 28. 11. 2012, § 15, Sodba VS RS opr. št. I Up 402/2012 z dne 13. 12. 2012, § 21, Sodba US RS Up 105/13 z dne 17. 10. 2012, § 10.

¹⁴⁸ Hailbronner in Thym (2016), 1239.

¹⁴⁹ Bauloz Celine (2014a) 'The (Mis)Use of International Humanitarian Law under Article 15(c) of the EU Qualification Directive' v: Cantor, D. and Durieux, J.-F., *Refuge from Inhumanity? War Refugees and International*

Situacija se je korenito spremenila s sodbo Sodišča EU v zadevi *Diakité*. Sodišče je v sodbi odločno zavrnilo sklicevanje na mednarodno humanitarno pravo ter odločilo, da ima pojem 'notranji oboroženi spopad' avtonomen pomen. V paragrafu 27 in 28 sodbe *Diakité* je SEU zapisalo naslednje:

»Opredelitev pomena in obsega tega pojma se mora določiti v skladu z njegovim običajnim pomenom v vsakdanjem jeziku, pri čemer je treba upoštevati kontekst, v katerem se uporablja, in cilje, ki jim sledi ureditev, katere del so.

Kar zadeva njegov običajni pomen v vsakdanjem jeziku, se pojem notranjega oboroženega spopada nanaša na položaj, v katerem vladne sile neke države napadejo eno ali več oboroženih skupin ali v katerem se spopadeta dve ali več oboroženih skupin.«¹⁵⁰

Sodišče EU se je s sodbo odmaknilo od mednarodnega humanitarnega prava iz dveh vidikov. Prvič, s tako interpretacijo je pojem 'notranji oboroženi spopad' razširilo tudi na situacije, ki jih mednarodno humanitarno pravo ne pokriva. To so na primer primeri propadlih držav (*state failure*), mamilarne vojne (Južna Amerika) in situacije bojov proti različno dobro organiziranim teroristom, ki niso omejeni le na območje ene države (npr. Pakistan in Afganistan).¹⁵¹ Za 'notranji oboroženi spopad' kljub temu verjetno ne bi šteli neoboroženi upori in vstaje, spontani in neredni oboroženi spopadi ter samo dejstvo uporabe orožja ali sam obstoj oborožene skupine.¹⁵²

Drugič, prag, ki ga postavlja mednarodno humanitarno pravo za to, da se spopad definira kot 'ne-mednarodni oboroženi spopad' je izjemno visok,¹⁵³ medtem ko je SEU s sodbo *Diakité* prag za obstoj 'notranjega oboroženega spopada' spustilo na precej nižjo raven, kar je v veliko korist proslcem za mednarodno zaščito.

SEU je odločitev podprlo s pojasnilom, da se funkciji mednarodnega humanitarnega prava in (evropskega) azilnega prava razlikujeta.¹⁵⁴ Medtem ko prvo določa pravila vedenja vojskujočih se sil v oboroženem spopadu, zadnje določa pogoje, ki so potrebni za pridobitev mednarodne zaščite.¹⁵⁵ Pojem 'oboroženi spopad' ima v mednarodnem humanitarnem pravu normativno naravo, saj je izpolnitev zakonskih znakov definicije 'oboroženega spopada', pogoj, da se mednarodno humanitarno pravo sploh uporabi.¹⁵⁶ Po drugi strani ima pojem 'oboroženi

Humanitarian Law, Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 262. Glej tudi UNHCR (2007) 'Asylum in European Union', 76–78.

¹⁵⁰ *Diakité*, § 27–28.

¹⁵¹ Bauloz (2014a) 261.

¹⁵² Hailbronner in Thym (2016), 1239, EASO (2014) 15.

¹⁵³ Bauloz (2014a) 267, EASO (2014) 14.

¹⁵⁴ *Diakité*, § 24.

¹⁵⁵ Bauloz (2014a) 248, 265,

¹⁵⁶ Bauloz (2014a) 248.

spopad' v smislu evropskega azilnega prava zgolj deskriptivno in podporno naravo ter predstavlja le okvir, v katerem poteka vesplošno nasilje.¹⁵⁷ Ravno slednje pa je ključnega pomena za presojo upravičenosti do statusa subsidiarne zaščite.¹⁵⁸ Pojem 'oboroženi spopad' v smislu Člena 15(c) je zato bolj dejanski kot pravni pojem.¹⁵⁹

Sodišče ni ponudilo kaj več kot zelo kratke in vsakdanje definicije notranjega oboroženega spopada, pri čemer je ostalo zelo splošno ter vsebino definicije oklestilo na minimum.¹⁶⁰ Tako ni niti točno opredelilo stopnje intenzivnosti, trajanja oboroženega spopada ali stopnje organiziranosti oboroženih skupin, s čimer je posredno potrdilo, da osrednji element Člena 15(c) ni pojem 'oboroženi spopad' ampak pojem 'vesplošno nasilje'.¹⁶¹

Sodba prispeva k harmonizaciji ključnih pojmov ter zmanjševanju razlik v interpretaciji Člena 15(c) med državami članicami EU ter postavlja ločnico med dvema pravnima vejama.¹⁶² Poleg tega oži možnost držav, da s strožjo interpretacijo omejujejo podelitev statusa subsidiarne zaščite.¹⁶³ Po drugi strani je sodba naletela tudi na nekatere manj naklonjene kritike, saj naj bi prispevala k fragmentaciji mednarodnega prava.¹⁶⁴ Sodišče poleg tega nedefinirano pušča pomembno vprašanje, in sicer opredelitev stopnje nasilja, ki konstituira 'vesplošno nasilje'.¹⁶⁵ Z definicijo, ki vključuje pogoj, da v spopadu sodelujeta vsaj dve ali več oboroženih skupin, tudi ni jasno, ali je SEU želelo namerno izključiti primere, kjer samo ena oborožena skupina izvaja nasilje nad prebivalstvom.¹⁶⁶

Čeprav je sodišče v navedeni zadevi odgovarjalo na predhodno vprašanje o definiciji notranjega oboroženega spopada, lahko sodbo v njenih splošnih ugotovitvah apliciramo tudi na pojem 'mednarodni oboroženi spopad'. Tako se lahko sklepa, da se mora pojem 'mednarodni oboroženi spopad' razlagati v svojem običajnem pomenu v vsakdanjem jeziku in se ne sme omejiti na okvire in prag, ki ga postavlja mednarodno humanitarno pravo.¹⁶⁷

Poudariti je treba, da se subsidiarna zaščita nanaša le na primere mednarodnega ali notranjega oboroženega spopada, torej na primere, kjer v oboroženih spopadih sodelujejo državne sile proti drugim oboroženim skupinam oziroma več oboroženih skupin med seboj.¹⁶⁸

¹⁵⁷ *Ibidem*.

¹⁵⁸ *Ibidem*.

¹⁵⁹ Bauloz (2014a), 265.

¹⁶⁰ Matera Claudio (2015) 'Another parochial decision? The Common European Asylum System at the crossroad between IHL and refugee law in *Diakité*', *Questions of International Law*, let. 12, št. 1, 16, EASO (2014), 15.

¹⁶¹ *Diakite*, § 32, 34, Matera (2015) 16.

¹⁶² Matera (2015) 18.

¹⁶³ Nicolosi (2016) 479.

¹⁶⁴ Nicolosi (2016) 480.

¹⁶⁵ Nicolosi (2016) 479, Matera (2015) 20.

¹⁶⁶ EASO (2014) 16.

¹⁶⁷ *Ibidem*.

¹⁶⁸ *Diakite* § 28.

Gre za strateško odločitev držav, ki ob sprejemanju direktive niso želele razširiti varstva prek teh okoliščin.¹⁶⁹ Posledica tega je, da Člen 15(c) tako ne pokriva primerov splošnega nasilja in sistematičnega kršenja človekovih pravic v državi, kar so zelo kritično sprejele različne nevladne organizacije.¹⁷⁰

5.3.3 Pojem 'vsesplošno nasilje'

Kakor izhaja iz sodbe *Diakité*, je oboroženi spopad potreben, vendar ne odločilen pogoj, da se Člen 15(c) uporabi. Uporabil se bo namreč šele, če hkrati obstaja tudi vsesplošno nasilje, ki dosega tako raven, da ogroža življenja in telesno celovitost civilistov. Sodišče EU je v omenjeni zadevi zato poudarilo, da morajo nacionalna sodišča ločiti med oceno obstoja oboroženega spopada in oceno stopnje nasilja v okviru oboroženega spopada.¹⁷¹

Sodišče EU se je v obeh ključnih sodbah na področju evropskega azilnega prava, *Elgafaji* in *Diakité*, izognilo natančni objasnitvi, kakšna stopnja nasilja je potrebna za 'vsesplošno nasilje'.¹⁷² Kljub temu je iz sodbe *Elgafaji* mogoče razbrati, da je 'vsesplošno nasilje' tako, da »lahko ogroža ljudi ne glede na njihove osebne okoliščine«. ¹⁷³ Nemško federalno upravno sodišče je odločilo, da je pojem 'nasilje' v kontekstu subsidiarne zaščite potrebno razlagati široko in ni potrebno ugotavljati, ali je obravnavano nasilno dejanje kršitev mednarodnega humanitarnega prava.¹⁷⁴

Sodišča držav članic so ob odsotnosti podpore s strani SEU same razvile indikatorje stopnje, obsega in narave nasilja, na podlagi katerih sprejemajo odločitev o tem, ali je nasilje 'vsesplošno'. Indikatorji, ki nakazujejo na to, so na primer bombardiranje in streljanje, v katerem so civilisti kolateralna škoda,¹⁷⁵ napadi in nasilje nad civilnim prebivalstvom ter prisilno razseljevanje.¹⁷⁶ Masovno (letalsko) bombardiranje, kolateralna škoda v neposrednih ali naključnih napadih v soseskah, zasede, požiganje zemlje, gverilski napadi, napadi na javnih mestih in podobno so nadaljnji pomembni pokazatelji pri opredelitvi, ali gre za vsesplošno nasilje.¹⁷⁷

¹⁶⁹ Hailbronner in Thym (2016), 1238.

¹⁷⁰ ECRE, 'Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the European Commission Proposal to recast the Qualification Directive', March 2010, 16–17.

¹⁷¹ EASO (2014) 15.

¹⁷² Nicolosi (2016) 479, Matera (2015) 16–17.

¹⁷³ *Elgafaji*, § 35.

¹⁷⁴ Bundesverwaltungsgericht (German Federal Administrative Court), judgment of 27 April 2010, 10 C 4.09, ECLI:DE:BVerwG:2010:270410U10C4.09.0, § 34.

¹⁷⁵ Upper Tribunal, Immigration and Asylum Chamber (UK), judgment of 13 November 2012, *HM and others* (Article 15(c)) *Iraq CG v. the Secretary of State for the Home Department*, [2012] UKUT 00409(IAC), § 42.

¹⁷⁶ Conseil d'État (France), judgment of 3 July 2009, No 320295, *Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides c M. Baskarathas*, No 320295.

¹⁷⁷ EASO (2014) 17.

Sodbe ESČP, kot na primer *Sufi in Elmi proti Združenemu kraljestvu, S.H.H. proti Združenemu kraljestvu*¹⁷⁸ in *K.A.B. proti Švedski*,¹⁷⁹ so naslednji vir, iz katerih lahko črpajo nacionalna sodišča pri presoji stopnje nasilja. T. i. *Sufi in Elmi kriterij*, ki ga je razvilo ESČP, obsega presojo naslednjih elementov: kdo so stranke v konfliktu in njihovo vojaško moč, metode in taktike bojevanja, vrste orožja, ki se uporablja, geografski obseg bojev, število ubitih, ranjenih in razseljenih civilistov, sposobnost državnih organov, da zaščitijo državljane, socio-ekonomske pogoje v državi in učinke dolgotrajnih spopadov.¹⁸⁰

Tudi slovensko upravno sodišče se je opredelilo do tega, kateri faktorji naj se upoštevajo pri oceni stopnje nasilja. Kot primere je navedlo število smrtnih žrtev in ranjenih med civilisti v spopadih, število notranje razseljenih ljudi, osnovne humanitarne pogoje v centrih za razseljene osebe, vključno z dostopom do hrane, higieno, varnostjo in stopnjo nedelovanja državnih organov, ki zagotavljajo osnovno infrastrukturo, red, zdravstveno oskrbo, dobavo hrane in pitne vode.¹⁸¹ Upravno sodišče je ob tem izpostavilo, da se ob presoji ne sme gledati le na golo preživetje prosilcev, ampak je treba upoštevati prepoved nečloveškega ravnanja.¹⁸² Navedene faktorje je kot pravno relevantne potrdilo tudi Ustavno sodišče Republike Slovenije.¹⁸³

Vrhovno sodišče RS je kriterij humanitarnih in socialnih ekonomskih razmer za priznanje subsidiarne zaščite označilo za relevantne le v primeru, če predstavljajo realno nevarnost, da bo prosilec v primeru vrnitve v izvirno državo zaradi njih izpostavljen nečloveškemu, ponižujočemu ravnanju ali kaznovanju po 3. členu EKČP.¹⁸⁴ Stališče Vrhovnega sodišča je nenavadno, saj je resna škoda zaradi izpostavljenosti nečloveškemu, ponižujočemu ravnanju in kaznovanju že varovana s Členom 15(b). Humanitarne in socialnoekonomske razmere so tudi zgolj eden v vrsti faktorjev, ki bi lahko kazali na obstoj 'vsesplošnega nasilja', ki je ponovno le eden od pogojev, da se uporabi Člen 15(c). Zahteva, da morajo razmere doseči prag kršitve 3. člena EKČP, se zato zdi pretirana in nelogična. Namesto, da bi Vrhovno sodišče potegnilo ločnico med poljem uporabe točke (c) in poljem uporabe točke (b) Člena 15, je še poglobilo zmedo glede njunega dometa.

¹⁷⁸ Sodba ESČP *S.H.H. v. The United Kingdom*, no. 60367/10, 29 January 2013.

¹⁷⁹ Sodba ESČP *K.A.B. v. Sweden*, no. 886/11, 5 September 2013.

¹⁸⁰ Sodba ESČP *Sufi and Elmi v. the UK*, § 241. Na omenjene elemente se sklicuje tudi VS RS v npr. Sodba opr. št. I Up 245/2014 z dne 30. 7. 2014, § 11, Sklep VS RS opr. št. I U 145/2014 z dne 8. 5. 2014, § 20, Sklep I Up 188/2014 z dne 4. 6. 2014, § 12.

¹⁸¹ Sodba Upravnega sodišča IU 498/2012-17 z dne 25. 9. 2013 in Sodba Upravnega sodišča IU 1327/2013-10 z dne 29. 1. 2014.

¹⁸² *Ibidem*.

¹⁸³ Sodba Ustavnega sodišča RS I Up 117/2014 z dne 10. 4. 2014.

¹⁸⁴ Sodba VS RS I Up 125/2014 z dne 24. 4. 2017, § 9, Sklep VS RS I Up 136/2014 z dne 14. 5. 2014, § 13.

Seznam možnih indikatorjev je odprtega značaja in se prilagaja dejanskim okoliščinam posameznega primera, o katerem sodišče odloča. EASO je na podlagi sodne prakse sodišč držav članic v svoji študiji predstavil tri načela, ki naj jih nacionalna sodišča pri presoji upoštevajo. Prvič, pristop k interpretaciji pojma mora biti holističen in vključujoč. Drugič, sodišča pri presoji ne smejo upoštevati le številke, temveč morajo biti pozorna tudi na kvalitativne elemente nasilja.¹⁸⁵ Tretjič, oblikujejo naj sodno prakso, ki temelji tudi na izsledkih teorije.¹⁸⁶

Vsesplošno nasilje lahko izvaja katerakoli entiteta. Lahko gre za vojaško nasilje, povzročeno ob izvajanju sovražnosti s strani vojskujočih sil, kot tudi za nasilje povsem kriminalne narave, ki se pojavi kot posledica oboroženih spopadov in omejenih zmožnosti pregona kriminala ali celo zaradi nenadzorovanih elementov med prebivalstvom.¹⁸⁷

Fraza 'resna škoda *zaradi* vsesplošnega nasilja' kaže na to, da mora med resno škodo in vsesplošnim nasiljem obstajati vzročna zveza. Fraza se ne sme razlagati ozko.¹⁸⁸ Vsesplošno nasilje ima tako neposredni kot posredni učinek na tveganje za resno škodo, pri čemer je primer posrednega učinka popolni zlom državnih institucij in anarhija, ki sta posledica vsesplošnega nasilja.¹⁸⁹ Vsesplošno nasilje so, kot že nakazano zgoraj, lahko tudi povsem kriminalna dejanja, ki sledijo takemu zlomu, in ki niso nujno izvršena s strani borcev v oboroženem spopadu.¹⁹⁰

Za odločitev, ali je nasilje v določenem primeru doseglo prag 'vsesplošnega nasilja', mora pristojni organ presojati tudi njegovo geografsko razsežnost. Status subsidiarne zaščite se podeli, če je stopnja nasilja taka, da bi za civilista obstajalo utemeljeno tveganje za njegovo življenje ali telesno celovitost že zgolj na podlagi njegove pristojnosti *na območju države izvora oziroma na domačem območju*.¹⁹¹ Domneva se, da je pogoj izpolnjen, če prosilec zaradi oboroženega spopada v državi ne more varno potovati in bivati v regiji, ki je predvidena za njegovo notranjo razselitev.¹⁹²

¹⁸⁵ Da presoja izpolnjevanja pogojev za subsidiarno zaščito ne sme temeljiti zgolj na številu smrtnih žrtev in statistični verjetnosti, ali bo nekdo postal smrtna žrtev, je poudarilo tudi VS RS v npr. Sodbi opr. št. I Up 402/2012 z dne 13. 12. 2012, § 21 in Sodbi opr. št. I Up 12/2013 z dne 24. 1. 2013, § 10.

¹⁸⁶ EASO (2014) 31.

¹⁸⁷ Bauloz (2014) 264, op. 71.

¹⁸⁸ EASO (2014) 18.

¹⁸⁹ UNHCR (2011) 'Safe At Last?', 60.

¹⁹⁰ *Ibidem*.

¹⁹¹ EASO (2014) 34.

¹⁹² *Ibidem*. Pogoje, da je možno na nekem območju 'bivati oziroma se nastaniti' je podrobno opredelilo VS RS v npr. Sklepu I UP 282/2014 z dne 1. 10. 2014, § 9 in Sodbi I Up 21/2015 z dne 13. 5. 2015, § 14–17. Glej tudi sodbe ESČP *Salah Sheekh v. the Netherlands, A.A.M. v Sweden*, no. 68519/10, 3 April 2014 in *W.H. v. Sweden*, no. 49341/10, 27 March 2014.

Zaradi skromne podpore SEU pri interpretaciji pojma, se je v teoriji pojavila dilema, ali je za namen interpretacije možna uporaba sorodnih pojmov iz mednarodnega humanitarnega prava.¹⁹³ Mednarodno humanitarno pravo sicer ne pozna posebnega pojma 'vsesplošno nasilje', a pozna pojem 'nediskriminatoren napad'.¹⁹⁴ Bauloz meni, da bi bilo slediti tej ideji tvegana odločitev.¹⁹⁵

Mednarodno humanitarno pravo ima, kot že opisano v poglavju 5.3.2., drugačno funkcijo kot azilno pravo. Koncept 'nediskriminatornega napada' po mednarodnem humanitarnem pravu sicer varuje civiliste in civilne objekte pred sovražnostmi, a hkrati vsebuje tudi priznanje, da so zaradi vojaške nujnosti in realnosti oboroženega nasilja civilne žrtve (npr. kot kolateralna škoda) včasih neizbežne. Tako bi, če bi interpretacijo 'vsesplošnega nasilja' oprli na institut mednarodnega humanitarnega prava, odrekli možnost pridobitve statusa subsidiarne zaščite osebam, ki jim grozi, da postanejo kolateralna škoda v oboroženih spopadih v svojih državah.¹⁹⁶

Druga pomanjkljivost tega pristopa je, da pojem 'nediskriminatoren napad' ne pokriva nasilja in kriminalnih dejanj, ki so posledica oziroma ki potekajo ob robu oboroženih spopadov.¹⁹⁷ Skleniti je mogoče, da se za interpretacijo pojma 'vsesplošno nasilje' pojmov iz mednarodnega humanitarnega prava ni primerno posluževati.

5.3.4 Pojem 'civilist'

Določba Člena 15(c) pravi, da resna škoda zajema resno in individualno grožnjo življenju ali telesni celovitosti *civilista*. Medtem ko Člen 15(a) in 15(b) takega pogoja nimata, lahko v okviru Členu 15(c) varstvo zahteva zgolj civilist. Pojem 'civilist' je naslednji v vrsti pojmov, ki ob odsotnosti sodne prakse SEU, prinaša zmedo pri uporabi Člena 15(c). Glede na sodbo v zadevi *Diakité* lahko sklepamo, da tudi v primeru razlage pojma 'civilist' SEU ne bi sprejelo definicije iz mednarodnega humanitarnega prava, temveč bi za opredelitev uporabilo običajni pomen pojma v vsakdanjem jeziku ob upoštevanju okoliščin in namena določb, katerih del je ta pojem.¹⁹⁸ S tako interpretacijo bi se pomen pojma 'civilist' razširilo in mu bolj kot pravni dalo dejanski status.¹⁹⁹ V prid taki interpretaciji govori tudi dejstvo, da niti v mednarodnem

¹⁹³ Bauloz (2014a) 249.

¹⁹⁴ Opredeljen v Členu 48 Dopolnilnega protokola k Ženevs ki konvenciji o zaščiti žrtev mednarodnih oboroženih spopadov, 1977.

¹⁹⁵ Bauloz (2014a) 251.

¹⁹⁶ *Ibidem*.

¹⁹⁷ Bauloz (2014a) 253.

¹⁹⁸ *Diakité*, § 27, Hailbronner in Thym (2016) 1241.

¹⁹⁹ Bauloz Céline (2014b) 'The Definition of Internal Armed Conflict in Asylum Law – The 2014 *Diakité* Judgment of the EU Court of Justice', *Journal of International Criminal Justice*, let. 12 št. 4, 23.

humanitarnem pravu ni povsem enotne definicije pojma 'civilist'²⁰⁰ in da so poleg tega v splošnem vse definicije zelo formalistične.²⁰¹

Glede na zgornje smernice iz pojma 'civilist' niso avtomatsko izključeni niti člani oboroženih skupin ter policije. Primer, ko bi se člana oborožene skupine lahko štelo za civilista, je, če bi v državi izvora članu oborožene skupine, ki ni na dolžnosti, grozilo utemeljeno tveganje nastanka resne škode.²⁰²

Ali je že samo dejstvo članstva v oboroženi skupini dovolj, da oseba ne spada pod pojem 'civilist', ni povsem jasno.²⁰³ Podlago za razlago nudi sodba SEU v zadevi *B in D*.²⁰⁴ SEU je v tej zadevi odločilo, da pristojni organ, ki odloča o izključitvi iz statusa begunca, odločitve ne sme utemeljiti zgolj na podlagi članstva te osebe v organizaciji, uvrščene na seznam, ki ne spada v okvir Kvalifikacijske direktive (npr. seznam organizacij, ki jih država smatra za teroristične), temveč je potrebna individualna presoja specifičnih dejstev.²⁰⁵ Enako tudi udeležba v dejavnostih teroristične skupine ni avtomatična in nujna podlaga za izključitev iz statusa.²⁰⁶ Iz sodne prakse SEU izhaja, da samo članstvo oziroma aktivnost v teroristični skupini še ne pomeni, da se oseba ne bi mogla kvalificirati kot 'civilist' v pomenu Člena 15(c). Podoben pristop velja tudi v primeru prisilno novačenih oseb.²⁰⁷

Kar se tiče obravnavanja dezerterjev in otroških vojakov, je UNHCR v svojem priporočilu predlagal, naj države ne izključujejo teh oseb iz mednarodne zaščite, če so ti resnično in trajno prenehali z vojaškimi aktivnostmi ter lahko to tudi pokažejo.²⁰⁸ Pri odločitvi, ali se bivši pripadnik oboroženih sil lahko šteje za civilista, je treba imeti v obziru namen Kvalifikacijske direktive.²⁰⁹ Ta ni dodatno omejevanje dostopa do mednarodne zaščite, temveč identifikacija oseb, resnično potrebnih zaščite.²¹⁰ Za ugotavljanje statusa je zato potrebna celovita preiskava vseh okoliščin vsakega posameznega primera.²¹¹

Poudariti je treba, da je pri podeljevanju statusa subsidiarne zaščite center pozornosti na hipotetičnem utemeljenem tveganju, ki prosilcu grozi v primeru vrnitve v državo izvora, zato ni bistvenega pomena, ali je bil prosilec civilist že pred prihodom, ampak, ali je verjetno, da bi se

²⁰⁰ Glej EASO (2014), 20.

²⁰¹ Bauloz (2014a), 256.

²⁰² EASO (2014) 20.

²⁰³ *Ibidem*.

²⁰⁴ Joined cases C-57/09 and C-101/09 *Bundesrepublik Deutschland v B and D*, ECLI:EU:C:2010:661.

²⁰⁵ *B and D*, § 89.

²⁰⁶ *B and D*, § 89.

²⁰⁷ EASO (2014) 22.

²⁰⁸ UNHCR (2008) 'UNHCR Statement on Subsidiary Protection', 7.

²⁰⁹ EASO (2014) 22.

²¹⁰ *Ibidem*.

²¹¹ *B and D*, § 93.

prosilec šteje za civilista ob povratku v državo izvora.²¹² Zaradi lažje interpretacije pojma je EASO pripravil obširen seznam smernic pri ugotavljanju, ali se določena oseba lahko šteje za civilista.²¹³ Velja, naj se v dvomu prosilec šteje za civilista.²¹⁴

5.3.5 Pojem 'življenje in telesna celovitost'

Določba Člena 15(c) pravi, da resna škoda zajema resno in individualno grožnjo *življenju ali telesni celovitosti* civilista. Medtem ko je pojem 'življenje' jasen, niti Kvalifikacijska direktiva II niti SEU nista definirala pojma 'telesna celovitost' civilista. Iz Člena 15 je sicer možno izluščiti, da točki (a) in (b) varujeta specifičen tip škode, medtem ko točka (c) pokriva škodo v bolj splošnem smislu.²¹⁵ Glede na sodbo *Diakité* je utemeljeno sklepati, da se tudi pri interpretaciji obravnavanega pojma nacionalna sodišča ne smejo (preveč) opirati na mednarodno humanitarno pravo in morajo pri razlagi uporabiti običajen pomen pojma v vsakdanjem jeziku. Medtem ko nekatere države članice kot grožnjo telesni celovitosti priznavajo le fizično (telesno) škodo, druge upoštevajo tudi psihološko ali duševno.²¹⁶ Slednja lahko izvira iz ustrahovanja, izsiljevanja, zasega premoženja, preiskave oziroma racije, kontrole prek kontrolnih točk, ugrabitve in drugih oblik posrednih oblik nasilja, ki prizadene telesno celovitost civilista.²¹⁷ Kljub temu teoretiki (in nekatera sodišča²¹⁸) menijo, da razlaga pojma ne sme biti preširoka.²¹⁹ Tako med varovane dobrine zelo verjetno ne bi spadali civilni objekti, ki niso nujni za življenje in telesno celovitost civilista.²²⁰

Ponovno se pojavi vprašanje, v čem je obseg varstva po točki (c) različen od varstva, ki ga že ponujata točki (a) in (b). Medtem ko je pojem 'življenje' varovan s točko (a), je 'telesna celovitost' izmuzljiv termin.²²¹ Telesno celovitost lahko razumemo kot fizično in psihično integriteto posameznika, pri čemer je fizična integriteta posameznika že varovana s točko (b). Preširoko razlaganje psihološke integritete bi varstvo razširilo na množico človekovih pravic (npr. pravico do veroizpovedi, pravico do zasebne lastnine, pravico do družine, pravico do izražanja ...), vendar taka širitev zelo verjetno ni v interesu držav.²²² Strogo gledano torej obseg varstva po Členu 15(c), ki se ne prekriva z obsegom varstva po Členu 15(a) in (b), predstavlja le varovanje dobrin, ki se nanašajo na psihološki vidik telesne integritete civilista.

²¹² EASO (2014) 22.

²¹³ Za več smernic glej EASO (2014) 22.

²¹⁴ *Ibidem*.

²¹⁵ *Elgafaji*, § 28.

²¹⁶ UNHCR (2011) 'Safe at Last', 60.

²¹⁷ EASO (2014) 24.

²¹⁸ Asylum and Immigration Tribunal (UK), judgment of 25 Mar 2008, *KH (Article 15(c) Qualification Directive) Iraq* CG [2008] UKAIT 00023, § 101.

²¹⁹ Tako npr. Hailbronner in Thym (2016), 1241.

²²⁰ *Ibidem*.

²²¹ Battjes (2006), 237–238.

²²² *Ibidem*.

Obenem še vedno ostaja odprto vprašanje, ali se tveganje 'življenju in telesni celovitosti' nanaša le na absolutne človekove pravice ali se razteza tudi na (težje) kršitve kvalificiranih človekovih pravic prosilca.²²³

5.3.6 Sklepno

V čem se torej Člen 15(c) res razlikuje od 3. člena EKČP in posledično Člena 15(b), ki vsebinsko ustreza 3. členu EKČP? UNCHR se je v svoji raziskavi do tega opredelil kritično, saj naj bi bila trenutna interpretacija osupljivo podobna sodni praksi ESČP glede 3. člena EKČP ter zato razlikovalni domet Člena 15(c) ostaja nejasen.²²⁴ Tudi ESČP je v zadevi *Sufi in Elmi* s sklicevanjem na zadevo *Elgafaji* zapisalo, da ni prepričano, da 3. člen EKČP ne daje varstva, primerljivega varstvu v okviru Kvalifikacijske direktive.²²⁵ Enako stališče deli tudi EASO.²²⁶ V skladu z načelom *effet utile* bi se morala Člen 15(b) in 15(c) razlikovati in sicer tako, da bi Člen 15(c) pokrival utemeljeno tveganje, izvirajoče iz vsesplošnega nasilja, ki je nižje intenzivnosti kot tisto, ki ga za prag kršitve 3. člena EKČP določa ESČP v zadevi *Sufi in Elmi* in je zato že pokrito s Členom 15(b).²²⁷

Nekateri teoretiki opozarjajo tudi, da opredelitev resne škode po Členu 15(c) vsebuje razloge, ki bi utegnili biti tudi podlaga za podelitev statusa begunca in ne statusa subsidiarne zaščite. Tako bi se oseba, ki beži pred smrtno kaznijo ali mučenjem, nečloveškim in ponižujočim ravnanjem prav tako lahko štela za preganjano po Členu 1(A)2 Ženevske konvencije oziroma Člena 9 Kvalifikacijske direktive II, kar morajo države članice upoštevati pri presoji prošenj za azil.²²⁸

Kakšna (če sploh) je dodana vrednost Člena 15(c)? UNHCR meni, da je doprinos člena v tem, da lahko omogoči zaščito pred resno škodo, ki je bolj kot individualno, situacijsko usmerjena.²²⁹ Nezanemarljivo je tudi dejstvo, da državam članicam SEU pušča odprto pot, da interpretirajo Člen 15(c) tudi onkraj okvira 3. člena EKČP.²³⁰

²²³ EASO (2014) 24.

²²⁴ UNHCR (2011) 'Safe at Last?', 55. V zvezi s sodno prakso ESČP glej npr. sodbi *NA. v. the United Kingdom* in *Sufi and Elmi v. the United Kingdom*.

²²⁵ *Sufi and Elmi v. United Kingdom*, § 226.

²²⁶ EASO (2014) 13, op. 14.

²²⁷ ECRE 'Comments on the Commission Proposal for a Qualification Regulation COM(2016) 466', November 2016, 9. Glej tudi: Zalar, Boštjan (2014) Selection of Contentious Refugee Law Issues: CJEU's, ECtHR's and National Court's Case-Law, Letna konferenca o evropskem azilnem pravu, ERA, Trier, 29.–30. 10. 2014.

²²⁸ *Ibidem*.

²²⁹ UNHCR, (2008), 'UNHCR Statement on Subsidiary Protection', 6.

²³⁰ Tsourdi (2014) 289, Lambert (2013) 233.

6 DISKRIMINACIJA OSEB S STATUSOM SUBSIDIARNE ZAŠČITE?

Neenako obravnavanje oseb s statusom subsidiarne zaščite ima več ravni. Prvič, prihaja do razlikovanja v vsebini pravic, ki jih prinaša status begunca v primerjavi z vsebino pravic, ki jih ponuja status subsidiarne zaščite. Drugič, različna ureditev statusa subsidiarne zaščite v državah članicah posledično pomeni neupravičeno razlikovanje med osebami s subsidiarno zaščito samimi.²³¹

Recital 39 Kvalifikacijske direktive II povzema poziv Stockholmskega programa, da bi bilo treba upravičencem do statusa subsidiarne zaščite priznati enake pravice in ugodnosti, kot jih imajo na podlagi te direktive begunci, in bi zanje morali veljati tudi enaki pogoji za upravičenost do statusa. Možna odstopanja bi bila lahko le tista, ki so potrebna in objektivno upravičena.

Vsebina pravic oseb s statusom subsidiarne zaščite je bila s Kvalifikacijsko direktivo II močno približana pravicam, ki jih imajo osebe s statusom begunca, pri čemer so drugače urejene ostale pravice iz socialne blaginje ter časovna veljavnost statusov.²³² Glede na Recital 39 Kvalifikacijske direktive II se je zato treba vprašati, ali je odstopanje potrebno in objektivno upravičeno.

Iz pripravljalnega gradiva za prenovu Kvalifikacijske direktive I izhaja, da sta bila glavna motiva, da se dostop do pravic iz socialne blaginje ne poenoti za vse osebe z mednarodno zaščito, stroški, povezani s popolno uniformizacijo statusov, in začasna narava subsidiarne zaščite.²³³

Potrebnost in objektivna upravičenost prvega, torej povečanje izdatkov, je vprašljiva. Celo Evropska komisija je v svoji presoji vplivov ocenila, da bi podaljšanje trajanja statusa subsidiarne zaščite v skoraj polovici držav članic zmanjšalo tako administrativne kot finančne stroške, ki nastajajo zaradi obnavljanja statusa.²³⁴ Hkrati bi enoten postopek zelo verjetno pomenil poenostavitve in pocenitev.²³⁵ Ta trenutek ima enotno trajanje statusa šest EU držav, pri čemer se je Nizozemska za poenotenje trajanja obeh statusov odločila prav zaradi administrativnih stroškov.²³⁶

²³¹ Slednja se ne nanaša zgolj na razlike v vsebini pravic, ampak tudi na razlike v samem sprejemu prosilcev in postopkov za priznanje mednarodne zaščite, kar presega obseg te magistrske naloge.

²³² Glej 0. poglavje.

²³³ EU, 'Revised Note from the Presidency to Permanent Representatives Committee, Doc 15939/1/10 REV' 23 November 2010, 62–63, Bauloz in Ruiz (2016) 257.

²³⁴ European Commission, 'Commission of the European Communities, Commission Staff Working Document Accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted, Impact Assessment', Brussels, 21.10.2009, SEC(2009) 1373 final, 49.

²³⁵ *Ibidem*.

²³⁶ European Commission, 'Proposal for a recast Qualification Directive', COM(2009) 551, 21 October 2009, 17.

Čeprav je povečane stroške, ki bi jih prinesla razširitev socialnih pravic na osebe s statusom subsidiarne zaščite, težje oceniti, lahko domnevamo, da bi bilo povečanje stroškov na ravni EU zaradi razširitve relativno nizko. Večina držav članic namreč že sedaj podeljuje več pravic kot zgolj minimalne pravice, določene v Kvalifikacijski direktivi II.²³⁷ Poleg tega Bauloz in Ruiz, ob sklicevanju na Poročilo o Kvalifikacijski Direktive Akademске mreže Odysseus,²³⁸ ugotavljata, da pojma 'potrebna socialna pomoč',²³⁹ ki se nanaša na status begunca in 'osnovne ugodnosti (iz socialne pomoči)',²⁴⁰ ki se navezuje na status subsidiarne zaščite, dajeta praktično identična upravičenja.²⁴¹ Iz tega izhaja, da so primerljivi tudi stroški povezani z zagotavljanjem socialne pomoči.²⁴²

Argument stroškov, glede na povedano, ne izpolnjuje pogojev potrebnosti in objektivne upravičenosti za različno obravnavanje. Dejansko slednje celo ne koristi državam, saj bi države s poenotenjem trajanja statusa lahko celo cel prihranila.

Drugi argument za razlikovanje med statusoma je začasna narava subsidiarne zaščite. Da lahko presojamo objektivno upravičenost in potrebnost razlikovanja, je treba najprej razjasniti, v čem se razlikujeta pojma 'resna škoda' in 'preganjanje', ki se nanaša na status begunca. Pojem 'resna škoda' pravzaprav pomeni najrazličnejše oblike kršitve prepovedi vračanja (*non refoulement*), torej kršitve človekovih pravic, varovane predvsem z 2. in 3. členom EKČP. Glede na to, da gre pri 'preganjanju' za hude kršitve (predvsem absolutnih) človekovih pravic, je vsebina obeh pojmov pravzaprav identična, zato bi upravičenci morali biti upravičeni do enakega varstva.²⁴³

Glede na navedeno, je težko pojasniti, zakaj naj bi bila narava statusa subsidiarne zaščite že po naravi začasna. Slednje bi pogojno utegnili veljati le za Člen 15(c), saj gre v primeru vsesplošnega nasilja za situacijo oziroma kratko obdobje v oboroženem spopadu, ki slej ko prej preneha.²⁴⁴ Vendar je prav za te namene v Kvalifikacijski direktivi II predviden Člen 16, ki ureja prenehanje statusa, kadar okoliščine, zaradi katerih je bil priznan status subsidiarne zaščite, prenehajo ali se spremenijo tako, da zaščita ni več potrebna. Poleg tega imajo države

²³⁷ EC (2009) 'Qualification Directive Impact Assessment', 46.

²³⁸ Odysseus Academic Network (2007) 'Directive 2004/83/EC Qualification Directive Synthesis Report – Study on the 'Conformity' Checking of the Transposition by Member States on 10 EC Directives in the Sector of Asylum and Immigration' done for DG JLS of EC, 18, 76.

²³⁹ Člen 29(1) Kvalifikacijske direktive II.

²⁴⁰ Člen 29(2) Kvalifikacijske direktive II.

²⁴¹ Bauloz in Ruiz (2016), 259. Za obširnejšo analizo glej Bauloz in Ruiz (2016), točka 3.2.

²⁴² *Ibidem*.

²⁴³ Bauloz in Ruiz (2016), 261–262.

²⁴⁴ Bauloz in Ruiz (2016), 263.

pravico, da prekličejo, odvzamejo oziroma zavrnejo obnovitev statusa.²⁴⁵ Omejitev trajanja statusa subsidiarne zaščite zato nikakor ni objektivno utemeljena in še manj potrebna.

Tudi Evropska komisija je priznala, da so ob vpeljavi statusa subsidiarne zaščite domnevali, da je status začasne narave, a so praktične izkušnje pokazale, da domneva ni bila točna, zato se mora odstraniti vse omejitve pravic osebam s subsidiarno zaščito, ki niso potrebne in objektivno upravičene.²⁴⁶ Da bi morale biti osebe s subsidiarno zaščito in statusom begunca glede trajanja statusa obravnavane enako, saj imata obe kategoriji oseb podobne potrebe in okoliščine, je zapisal Evropski parlament leta 2002 v svojem poročilu glede predloga Kvalifikacijske direktive I.²⁴⁷ O tem, da je v realnosti potreba po subsidiarni zaščiti velikokrat enako dolgotrajna kot status begunca, je UNHCR Evropsko komisijo opozoril že leta 2001.²⁴⁸

Evropsko sodišče za človekove pravice je že razsodilo, da razlikovanje v socialnih ugodnostih glede na dolžino dovoljenja za prebivanje pomeni kršitev 14. člena EKČP v zvezi z 8. členom EKČP.²⁴⁹ Podobno je SEU v zadevi *Alo in Osso* odločilo, da omejitev gibanja za osebe s statusom subsidiarne zaščite iz razlogov teritorialne delitve bremen socialne pomoči ni dopustna.²⁵⁰ Sodišče sicer ni popolnoma prepovedalo omejitve gibanja oseb s subsidiarno zaščito. Ta je možna, če je cilj takega ukrepa lažje vključevanje državljanov tretjih držav v državo članico in če upravičenci do statusa subsidiarne zaščite z vidika tega cilja niso v položaju, ki je objektivno primerljiv s položajem beguncev oziroma državljanov tujih držav, ki zakonito prebivajo na območju države (in take omejitve gibanja nimajo).²⁵¹ Sodišče je tako sledilo Stockholmskemu programu in uporabilo načelo enakosti.²⁵²

Osebe s subsidiarno zaščito so v slabšem položaju tudi glede pravice do potovanja, saj so po Členu 25(2) Kvalifikacijske direktive II upravičene le do 'listine' in ne do potnega lista. Ta se jim izda šele, če ne morejo pridobiti nacionalnega potnega lista. Gre za pogoj, ki ga osebam s statusom begunca ni potrebno izpolniti.²⁵³ Manj ugoden položaj oseb s subsidiarno zaščito glede pravice do potovanja se je (vsaj na načelni ravni) izboljšal s sodbo SEU v zadevi *Alo in*

²⁴⁵ 19. člen Kvalifikacijske direktive II.

²⁴⁶ EC, 'Proposal for a recast Qualification Directive', 8.

²⁴⁷ European Parliament, 'Report on the Proposal for a Council Directive on Minimal Standards for the Qualification and Status of Third-Country Nationals and Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection, EU Doc. A5-333/2002, PE 319.971', 8 October 2002, Amandma 66.

²⁴⁸ UNHCR, 'UNHCR's Observations on the European Commission's proposal for a Council Directive on minimum standards for the qualification and status of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection, COM(2001) 510 final, 2001/0207(CNS), Brussels 12 September 2001', November 2001, § 45.

²⁴⁹ Gre za sodbi *Niedzwiecki v. Germany*, no. 58453/00, 15 February 2006 in *Okpiz v. Germany*, no. 59140/00, 25 October 2005, ECRE (2013) 'Information Note', 12.

²⁵⁰ Joint cases C-443/14 and C-444/14 *Alo and Osso v Region Hannover*, ECLI:EU:C:2016:127.

²⁵¹ *Alo and Osso*, § 64.

²⁵² Carlier Jean-Yves, Leboeuf Luc (2017) 'Choice of residence for refugees and subsidiary protection beneficiaries; variations on the equality principle: *Alo and Osso*', *Common Market Law Review*, let. 54 št. 2, 643.

²⁵³ Bauloz in Ruiz (2016) 247.

Osso, v kateri je odločilo, da omenjene določbe države članice ne smejo razlagati preveč restriktivno.²⁵⁴

Kvalifikacijska direktiva II seveda ni vplivala na Direktivo o pravici do združitve družine, po kateri osebe s subsidiarno zaščito nimajo pravice do združitve družine, medtem ko taka pravica pripada osebam s statusom begunca.²⁵⁵ Ob tem je sicer vredno dodati, da je Evropska Komisija pojasnila državam članicam, da določb niso obvezane interpretirati kot prepoved združitve družine v primerih oseb s subsidiarno zaščito.²⁵⁶

Zaradi različnih nacionalnih ureditev subsidiarne zaščite v državah članicah prihaja do diskriminacije med samimi prosilci za subsidiarno zaščito tako glede razmerij med podeljenimi statusi begunca in statusa subsidiarne zaščite, obravnave prošnje kot tudi različnega obsega pravic, ki iz statusa izhajajo v različnih državah članicah.²⁵⁷ Poleg tega Kvalifikacijska direktiva II ne definira pojma 'potrebna socialna pomoč' ter ponudi zelo splošno opredelitev, kaj so 'osnovne ugodnosti'. Te se določijo z nacionalnim pravom, in morajo vsebovati vsaj minimalno dohodkovno podporo, pomoč v primeru bolezni ali nosečnosti in starševstva (če so ugodnosti priznane državljanom).²⁵⁸ Posledica tega so različni obsegi pravic iz socialne blaginje, ki jih uživajo osebe s statusom subsidiarne zaščite v posameznih državah članicah EU.

Zagotovitev enake stopnje obravnavanja je bil sicer eden od ciljev Stockholmskega programa, vendar očitno še čaka na izpolnitev.²⁵⁹ Da je EU še daleč od enakega obravnavanja prosilcev za mednarodno zaščito, je jasno povedalo tudi ESČP s sodbo *M.S.S. proti Belgiji in Grčiji*, v kateri je obravnavanje prosilcev za mednarodno zaščito ter oseb s statusom mednarodne zaščite v Grčiji označilo za nečloveško ravnanje in kot kršitev 3. člena EKČP spoznalo tudi vračanje prosilcev v to državo.²⁶⁰

Zalar opozarja tudi na diskriminacijo med samimi prosilci za subsidiarno zaščito s hudimi boleznimi. Glede na sprejeto razlago fraze 'v državi izvora' iz Člena 15(b) in sodne prakse SEU, so osebe, ki bi bile podvržene nečloveškemu ravnanju zaradi nezadostne zdravstvene

²⁵⁴ UNHCR, 'Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as a Person who otherwise need International Protection and the Content of the Protection granted', January 2005, 39.

²⁵⁵ 3. člen Direktive o združitvi družine.

²⁵⁶ Bauloz in Ruiz (2016) 246.

²⁵⁷ M. Garlick, 'Inequality for Asylum Seekers and People Entitled to Protection in the EU' v: S. Morano-Foadi and M. Malena (eds.), *Integration for Third-Country Nationals in the EU: The Equality Challenge* (Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA), 74-75. Glej tudi: UNHCR (2012) 'Safe At Last?' in UNHCR (2007) 'Asylum in the European Union' ter opombo 69 te magistrske naloge.

²⁵⁸ Recital 45 Kvalifikacijske direktive II

²⁵⁹ European Council (2010) 'Stockholm Programme', 32.

²⁶⁰ Sodba ESČP *M.S.S. v. Belgium and Greece*, no. 30696/09, 21 January 2011. Glej tudi *Tarakhel v. Switzerland* [GC], no. 29217/12, ECHR 2014, §§ 93–122 in *Khlaifia and Others v. Italy* [GC], no. 16483/12, ECHR 2016 (extracts).

oskrbe ob izgonu v državo izvora, obravnavane manj ugodno v primerjavi z osebami, ki so podvržene nečloveškemu ravnanju v državi izvora zaradi enakih razlogov, vendar pred vložitvijo prošnje za mednarodno zaščito.²⁶¹ Meni, da drugačno obravnavanje ni niti objektivno utemeljeno niti potrebno.²⁶²

Posledice sedanje ureditve so oviranje oziroma težje in počasnejše vključevanje oseb s statusom subsidiarne zaščite v družbo, poleg tega nimajo stanovanjske varnosti.²⁶³ Zaradi kratkega trajanja statusa tudi ne morejo razviti občutka o ustalitvi in prihodnosti v državi sprejema.²⁶⁴ Zaradi omejenega dostopa do pravic socialnega varstva in kratkega trajanja statusa so *de facto* tudi ovirani pri izvrševanju svoje pravice do vključevanja na trg dela in izobraževanja, ki sta formalno sicer enaki za vse osebe z mednarodno zaščito.²⁶⁵

Vztrajanje pri razlikovanju vsebine pravic med begunci in osebami s subsidiarno zaščito je posredna potrditev, da je status subsidiarne zaščite prekarne narave, kar povzroča ter celo upravičuje marginalizacijo teh oseb.²⁶⁶ Sedanja ureditev statusa subsidiarne zaščite zagotovo ni v skladu z evropsko politiko integracije državljanov tretjih držav.²⁶⁷ Poleg tega preprečuje, da bi osebe s statusom subsidiarne zaščite pridobile status dolgotrajnega rezidenta EU, saj je zanj potrebno najmanj 5 let neprekinjenega prebivanja, ekonomska samozadostnost in zdravstveno zavarovanje ter izpolnjevanje integracijskih pogojev posamezne države članice.²⁶⁸

Glede na skorajšnjo uniformizacijo statusov s prenovljeno Kvalifikacijsko direktivo, se Bauloz in Ruiz sprašujeta, ali je ideja o hierarhični obliki mednarodne zaščite v EU sploh še smiselno ohranjati?²⁶⁹ Podobne pomisleke ima tudi ECRE.²⁷⁰ Bauloz in Ruiz menita, da je bolj ali manj načelna zavrnitev poenotenja obeh statusov in vztrajanje pri omejevanju pravic in ugodnosti oseb s subsidiarno zaščito rezultat uveljavljenega prepričanja o primatu Ženevske konvencije in statusa begunca.²⁷¹ Zato pozivata države članice, naj spoznajo, da status begunca ni superioren statusu subsidiarne zaščite, ampak je institucionalizirano *načelo non refoulement*, in ni podrejena, temveč komplementarna oblika mednarodne zaščite.²⁷² Preferiranje statusa begunca bi namreč pomenilo odvrnjanje prava človekovih pravic na drugo mesto, čeprav je to

²⁶¹ Zalar (2008) 169.

²⁶² *Ibidem*.

²⁶³ Bauloz in Ruiz (2016) 266.

²⁶⁴ *Ibidem*.

²⁶⁵ ECRE/ELENA (2008) 'The Impact of the EU Qualification Directive', 12.

²⁶⁶ Bauloz in Ruiz (2016), 244, 265–266.

²⁶⁷ Člen 79(4) PDEU.

²⁶⁸ Bauloz in Ruiz (2016) 266–267.

²⁶⁹ Bauloz in Ruiz (2016) 267.

²⁷⁰ ECRE (2010) 'Comments', 13.

²⁷¹ Bauloz in Ruiz (2016) 268.

²⁷² *Ibidem*.

širše ter bolj temeljno kot azilno pravo.²⁷³ EU bi se pri tem lahko zgledovala po ureditvi iz drugih svetovnih regij, kot sta na primer Afriška unija²⁷⁴ ter Centralna in Južna Amerika,²⁷⁵ ki sta razširili varstvo v okviru statusa begunca tudi na načelo *non refoulement*, medtem ko sta v Kanadi, Avstraliji in na Novi Zelandiji begunca in osebe s komplementarno zaščito enaka.²⁷⁶

²⁷³ Chetail V. (2014) 'Are Refugee Rights Human Rights? An Unorthodox Questioning of the Relations between Refugee Law and Human Rights Law' v: R. Rubio-Marin (ur.), *Human Rights and Immigration*, 26–27, 39.

²⁷⁴ African Union, Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, 1001 UNTS 45, 10 September 1969, Article 1(2).

²⁷⁵ Colloquium on the International Protection on Refugees in Central America, Mexico in Panama, Cartagena Declaration on Refugees, Cartagena, 19 – 22 November 1983, Conclusion 3.

²⁷⁶ Hathaway J. C. (2010) 'Leveraging Asylum', *Texas International Law Journal*, let. 45 št. 3, 505, McAdam Jane (2014) 'Human Rights and Forced Migration' v: Fiddian Qasmiyeh E. et al. (ur.) *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford: Oxford University Press, 208.

7 SKLEP

Kot je zapisala Lenert,²⁷⁷ je v skladu z namenom Skupnega evropskega azilnega sistema, ki predvideva dve obliki mednarodne zaščite, »*treba potegniti črto med definicijo begunca in osebo s statusom subsidiarne zaščite ter s tem zagotoviti, da se svetovni sistem zaščite beguncev okrepi in ne spodkoplje.*«²⁷⁸

Obe obliki mednarodne zaščite po pravu EU nudita varstvo pred nasiljem in ravnanjem, ki je neupravičeno ter nasprotuje temeljnim pravicam posameznika.²⁷⁹ Čeprav status subsidiarne zaščite ni inferioren statusu begunca, je slednji še vedno primaren.²⁸⁰ Zato nikakor ne bi bilo primerno, da bi države članice prošnje za azil – predvsem tiste povezane z oboroženimi spopadi – sistematično presojele z vidika statusa subsidiarne zaščite, ne da bi pred tem presodile, ali obstajajo razlogi za podelitev statusa begunca.²⁸¹

Kvalifikacijska direktiva II je nedvomno prispevala k višjemu standardu zaščite in nadaljnji harmonizaciji standardov mednarodne zaščite v EU,²⁸² a kljub približevanju odstotki podelitve statusa mednarodne zaščite med državami članici še vedno variirajo. Hkrati tudi ni dovolj šne enakosti glede podeljene oblike mednarodne zaščite med članicami.²⁸³ Kot izhaja iz te magistrske naloge niti Kvalifikacijska direktiva II niti SEU ne ponujata dovolj trdne podlage za enotno razlago več pojmov v okviru statusa, zaradi česar si morajo sodišča držav članic pomagati s sodno prakso ESČP, mednarodnim humanitarnim pravom ter lastno iznajdljivostjo in pogumom pri interpretaciji.²⁸⁴

²⁷⁷ Bivša sodnica na luksemburškem upravnem sodišču.

²⁷⁸ Lenert (2008) 150.

²⁷⁹ Lenert (2008) 152.

²⁸⁰ To izhaja iz Recitala 4 Kvalifikacijske direktive II, UNHCR, 'UNHCR's Executive Committee, Conclusion on the Provision of International Protection Including through Complementary Forms of Protection', 7 October 2005, No. 103 (LVI) – 2005. Primarnostna proceduralni ravni je urejena v Členu 10(2) Procesne direktive II.

²⁸¹ Tak primer je na primer Švedska. UNHCR (2007), 'Asylum in the EU', 82–90.

²⁸² Slednja sta cilja prenovljene Kvalifikacijske direktive. EC (2009) 'Proposal for a Regulation Qualification Directive', 6.

²⁸³ Tako je na primer med januarjem in septembrom 2015 priznavanje mednarodne zaščite za prosilce iz Afganistana variirala od skoraj 100 % v Italiji do 5.88 % v Bolgariji. Glede podeljenih oblik mednarodne zaščite podatki za drugi kvartal 2015 kažejo, da so Nemčija (99 %), Grčija (98 %) in Bolgarija (85 %) priznale status begunca skoraj vsem sirske državljanom, medtem ko so jim Malta (100 %), Švedska (89 %), Madžarska (83 %) in Češka republika (80 %) priznale status subsidiarne zaščite.

European Commission, 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection and for the content of the protection granted and amending Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, COM(2016) 466 final', 13. 07. 2016, 3–4.

²⁸⁴ Zalar dodaja, da morajo nacionalni sodniki Sodišču EU predložiti čimbolj konkretna vprašanja v izogib minimalističnim odgovorom, kot je odgovor Sodišča EU v zadevi *Elgafaji*. Zalar Boštjan (2013) 'Comments on the Court of Justice of the EU's Development Case Law on Asylum', *International Journal of Refugee Law*, let. 25, št. 2, 377–378.

V letu 2016 je Evropska komisija objavila predlog Kvalifikacijske uredbe, ki naj bi nadomestila skupna merila glede mednarodne zaščite iz direktive s še bolj kognitivnimi pravili.²⁸⁵ Predlog kot cilje uredbe opredeljuje: nadaljnjo harmonizacijo kriterijev za dodelitev statusa mednarodne zaščite, večje približevanje odločitev o mednarodni zaščiti po državah članicah, promocijo integracije, sankcije za sekundarno gibanje prosilcev ter nadaljnjo harmonizacijo vsebine mednarodne zaščite.²⁸⁶ V predlogu uredbe je poudarek tudi na tem, da se bo mednarodna zaščita nudila le, dokler bo potrebna, s pregledovanjem potrebnosti statusa v primeru večjih sprememb razmer v državi izvora in v primeru podaljšanja dovoljenj za prebivanje.²⁸⁷

Predlog Komisije je sprožil mešane odzive. Po eni strani zbuja upanje, da bodo z reformo odpravljene težave v zvezi z interpretacijo pojmov v okviru instituta subsidiarne zaščite, zlasti problematičnih pojmov iz Člena 15(c) Kvalifikacijske direktive II in odpravljene razlike med državami članicami. Nasprotno so nekatere politične skupine v Evropskem parlamentu in nevladne organizacije glede predlagane spremembe izrazile zaskrbljenost, predvsem zaradi omejevanja, ki ga spremembe prinašajo.²⁸⁸ Reforma naj bi tako pomenila nazadovanje na številnih področjih azilne politike, zlasti glede pravic prosilcev za azil, ter središče pozornosti evropske azilne politike usmerila na zmanjšanje števila nezakonitih migracij v EU namesto na izboljšanje varstva beguncev.²⁸⁹ ECRE v svojem poročilu izpostavlja robustnost ukrepov iz predloga uredbe, s katerimi se želi osebe s statusom mednarodne zaščite integrirati in spodbuditi, da postanejo aktivni člani družbe.²⁹⁰ Poleg tega opozarja na nekonsistentnosti predloga Kvalifikacijske uredbe z Ženevsko konvencijo.²⁹¹ ECRE sklene poročilo z ugotovitvijo, da gre trend predlaganih sprememb in nadaljnja harmonizacija azilne zakonodaje v EU, v smer »harmonizacije navzdol«, torej v smer omejevanja dostopa do mednarodne zaščite in povečevanja možnosti za izključitev oseb, ki bi bile lahko upravičene do mednarodne zaščite.²⁹²

Kar se tiče subsidiarne zaščite, predlog Kvalifikacijske uredbe prinaša malo sprememb. Recital 35 vsebuje odločitev SEU v primeru *Diakité* glede definicije pojma 'notranji mednarodni spopad', medtem ko je v Recital 36 vključena odločitev SEU v sodbi *Elgafaji* in '*sliding-scale*'

²⁸⁵ EC, 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection and for the content of the protection granted and amending Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, COM(2016)466 final, 13. 07. 2016, 4 in 9.

²⁸⁶ *Ibidem*, 4–5.

²⁸⁷ *Ibidem*, 5.

²⁸⁸ ECRE, 'European Commission new package of reforms of the CEAS', 15 July 2016.

²⁸⁹ *Ibidem*.

²⁹⁰ ECRE (2016) 'Comments on the Commission Proposal for a Qualification Regulation', 3.

²⁹¹ *Ibidem*, 4.

²⁹² *Ibidem*.

koncept.²⁹³ Predlog uredbe v okviru Člena 16 (Člen 15 v Kvalifikacijski direktivi II) še vedno ne razmejuje obsega varstva po točki (b) in točki (c), kar pomeni, da dialog med ESČP in SEU o tem vprašanju še vedno ne obstaja.²⁹⁴

Poleg tega predlog uredbe ne rešuje problema različne obravnave oseb s statusom begunca in statusom subsidiarne zaščite, temveč vztraja pri razlikovanju trajanja statusov ter diskreciji držav članic pri ureditvi dostopa do socialnih pravic osebam s statusom subsidiarne zaščite.²⁹⁵ Da to razlikovanje ni ne potrebno ne objektivno utemeljeno in gre torej za diskriminacijo, izhaja tudi iz te magistrske naloge ter se bo, kot kaže, v prihodnosti nadaljevalo.

Zgolj harmonizacija nacionalnih pravil očitno ni dovolj, da se doseže enako obravnavanje prošenj za subsidiarno zaščito med državami članici. Vprašanje je, koliko bo k rešitvi težave prispevala predlagana uredba. Do trenutka, ko države članice EU in sama EU ne bodo sprejele statusa subsidiarne zaščite kot statusa, ki je enakovreden statusu begunca in zgolj izvira iz druge pravne podlage, bodo razlike ostajale. To pomeni, da se do takrat nadaljuje *asylum shopping*, naval prosilcev za mednarodno zaščito na države članice z najbolj ugodnim statusom, ki ga je želela EU s prenovitvijo Kvalifikacijske direktive odpraviti. Kot pravi Bauloz, prosilci za mednarodno zaščito s svojimi prošnjami ostajajo igralci (nepravične) rulete različnih ureditev instituta subsidiarne zaščite med državami članicami,²⁹⁶ po prejemu statusa pa večkrat ostanejo drugorazredni tujci.

²⁹³ ECRE (2016) 'Comments on the Commission Proposal for a Qualification Regulation', 9.

²⁹⁴ *Ibidem*.

²⁹⁵ ECRE (2016) 'Comments on the Commission Proposal for a Qualification Regulation' 16, 19.

²⁹⁶ Bauloz (2014a) 266.

8 SEZNAM LITERATURE IN VIROV

8.1 Monografije in zborniki

Battjes Hemme (2006) *European Asylum Law and International Law*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

Bauloz Céline (2014a) 'The (Mis)Use of International Humanitarian Law under Article 15(c) of the EU Qualification Directive' v: Cantor, D. and Durieux, J.-F., *Refuge from Inhumanity? War Refugees and International Humanitarian Law*, Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

Bauloz Céline in Ruiz Géraldine (2016) 'Refugee Status and Subsidiary Protection: Towards a Uniform Content of International Protection?' v: Vincent Chetail, Philippe De Bruycker, Francesco Maiani (ur.), *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*. Leiden, Boston: Brill Nijhoff. 240–268.

Cherubini Francesco (2015) *Asylum Law in the European Union: from the Geneva Convention to the law of the EU*. London, New York: Routledge.

Chetail Vincent (2014) 'Are Refugee Rights Human Rights? An Unorthodox Questioning of the Relations between Refugee Law and Human Rights Law' v: R. Rubio-Marin (ur.), *Human Rights and Immigration*. Oxford: Oxford University Press. 19–72.

Clayton Gina (2014) *Textbook on Immigration and Asylum Law* (6. izdaja), Oxford: Oxford University Press.

Durieux Jean-François (2013) 'The Vanishing Refugee: How EU Asylum Law Blurs the Specificity of Refugee Protection' v: H. Lambert, J. McAdam, and M. Fullerton (ur.), *The Global Reach of European Refugee Law*. Cambridge: Cambridge University Press. 225–257

Garlick Madeline V. (2012) 'Inequality for Asylum Seekers and People Entitled to Protection in the EU' v: S. Morano-Foadi and M. Malena (ur.), *Integration for Third-Country Nationals in the EU: The Equality Challenge*, Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing. 71–90.

Goodwin-Gill Guy S. in McAdam Jane (2007) *The Refugee in International Law* (3. izdaja). Oxford: Oxford University Press.

Guild Elspeth in Minderhoud Paul (ur.) (2012) *The First Decade of EU Migration and Asylum Law, Immigration and Asylum Law and Policy in Europe*. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

- Hailbronner Kay, Thym Daniel (ur.) (2016) *EU immigration and asylum law: a commentary* (2nd ed.). Boston: C.H. Beck Hart Nomos.
- Loescher Gil (2014) 'UNHCR and Forced Migration' v: Fiddian Qasmiyeh E. *et al.* (ur.) *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford: Oxford University Press. 215–224.
- McAdam Jane (2014) 'Human Rights and Forced Migration' v: Fiddian Qasmiyeh E. *et al.* (ur.) *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford: Oxford University Press. 203–214.
- Tsourdi Evangelina (Lillian) (2014) 'What Protection for Persons Fleeing Indiscriminate Violence? The Impact of the European Courts on the EU Subsidiary Protection Regime' v: D. Cantor and J-F Durieux (ur.), *Refuge from Inhumanity? War Refugees and International Humanitarian Law*, Leiden, Boston: Brill Nijhoff 270–297.

8.2 Strokovni članki

- Bauloz Céline (2014b) 'The Definition of Internal Armed Conflict in Asylum Law – The 2014 Diakité Judgment of the EU Court of Justice', *Journal of International Criminal Justice*, let. 12 št. 4, 835–846.
- Carlier Jean-Yves, Leboeuf Luc (2017) 'Choice of residence for refugees and subsidiary protection beneficiaries; variations on the equality principle: *Alo and Osso*' *Common Market Law Review*, let. 54, št. 2, 631–644.
- Eaton Jonah (2012) 'The Internal Protection Alternative Under European Union Law: Examining the Recast Qualification Directive', *International Journal of Refugee Law*, let. 24 št. 4, 765–792.
- Hart Naomi (2016) 'Complementary Protection and Transjudicial Dialogue: Global Best Practice or Race to the Bottom?' *International Journal of Refugee Law*, let. 28, št. 2, 171–209.
- Hathaway James C. (2010) 'Leveraging Asylum', *Texas International Law Journal*, let. 45 št. 3, 503–536.
- Lambert Helene (2013) 'The Next Frontier: Expanding Protection in Europe for Victims of Armed Conflict and Indiscriminate Violence', *International Journal of Refugee Law*, let. 25, št. 2, 207–234.
- Lenert Paulette (2008) 'Conventional Refugees and Subsidiary Protection: Challenges of a New Framework', *Dignitas* 39/40, 149–154.

- Matera Claudio (2015) 'Another parochial decision? The Common European Asylum System at the crossroad between IHL and refugee law in Diakité', *Questions of International Law*, Let. 12, št. 1., 3–20, URL: <http://www.qil-qdi.org/another-parochial-decision-the-common-european-asylum-system-at-the-crossroad-between-ihl-and-refugee-law-in-Diakité/>
- McAdam Jane (2005) 'The European Union Qualification Directive: The Creation of a Subsidiary Protection Regime', *International Journal of Refugee Law*, let. 17, št. 3, 461–516.
- Newald Florian, Winter Karin (2008) 'The Implementation of the EU Qualification Directive in Austria', *Dignitas* 39/40, 96-104.
- Nicolosi Salvatore Fabio (2016) 'Disconnecting Humanitarian Law from EU Subsidiary Protection: A Hypothesis of Defragmentation of International Law', *Leiden Journal of International Law*, let. 29 št. 2, 463–483.
- Ockleton Mark (2008) 'Problems in the Interpretation of the Qualification Directive', *Dignitas* 39/40. 105–122.
- Worster William Thomas (2012) 'The Evolving Definition of the Refugee in Contemporary International Law', *Berkeley Journal of International Law*, let. 30, št. 1., 94–160.
- Zalar Boštjan (2008) 'Subsidiary Protection, Detention and Accelerated Procedure in Slovenian Jurisprudence on Asylum', *Dignitas*, 39/40, 155–185.
- Zalar Boštjan (2013) 'Comments on the Court of Justice of the EU's Development Case Law on Asylum', *International Journal of Refugee Law*, let. 25, št. 2, 377–381.

8.3 Mednarodnopravni viri

- African Union, Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, 1001 UNTS 45, 10 September 1969.
- Colloquium on the International Protection on Refugees in Central America, Mexico and Panama, Cartagena Declaration on Refugees, Cartagena, 19 – 22 November 1983.
- Konvencija o statusu beguncev in Protokola o statusu beguncev, Uradni list FLRJ – MP št. 7/60, Uradni list SFRJ – MP št. 15/67, Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, Uradni list RS, št. 35/1992, 17. 7. 1992.

Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spremenjene s protokoli št. 3, 5 in 8 ter dopolnjene s protokolom št. 2, ter njenih protokolov št. 1, 4, 6, 7, 9, 10 in 11, Uradni list RS, št. 33/1994, 13. 6. 1994.

8.4 Pravni viri EU

Council of the European Union, 'Presidency Conclusions', Tampere European Council, 15 – 16 October 1999, URL: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm, 1. 7. 2017.

Direktiva 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav, Uradni list EU, L 348/98, 24. 12. 2008.

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 (prenovitev), Uradni list EU L 337/9, 20. 12. 2011

Direktiva 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (prenovitev), Uradni list EU L 180/60, 29. 6. 2013

Direktiva 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (prenovitev), Uradni list EU L 180/96, 29. 6. 2013

Direktiva Sveta 2001/55/ES z dne 20. julija 2001 o najnižjih standardih za dodelitev začasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb in o ukrepih za uravnoteženje prizadevanj in posledic za države članice pri sprejemanju takšnih oseb, Uradni list ES L 212/12, 7.8.2001

Direktiva Sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine, Uradni list EU L 251/12, 3. 10. 2003

Direktiva 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, Uradni list EU L 304/12, 30. 9. 2004

Direktiva Sveta 2005/85/ES z dne 1. decembra 2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah, Uradni list EU L 326/13, 13. 12. 2005

EU, 'Revised Note from the Presidency to Permanent Representatives Committee', Doc 15939/1/10 REV 23. 11. 2010, URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16790-2010-REV-1/EN/pdf>, 23. 7. 2017.

European Commission, 'A Common European Asylum System', 2014, URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-factsheets/ceas_factsheet_en.pdf, 1. 8. 2017.

European Commission, 'Commission Staff Working Document Accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted, Impact Assessment', Brussels, 21. 10. 2009, SEC(2009) 1373 final, URL: http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2009/1373/COM_SEC%282009%291373_EN.pdf, 14. 8. 2017.

European Commission, 'Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the right to asylum', SEC (91) 1857 fin, 11 October 1991, URL: <http://aei.pitt.edu/1275/>, 20. 8. 2017.

European Commission, 'Proposal for a Directive of the EP and the Council on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Beneficiaries of International Protection and the Content of the Protection Granted (Recast)', COM(2009) 551 final, 21. 10. 2009, URL: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0551:FIN:EN:PDF>, 2. 8. 2017.

European Commission, 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection and for the content of the protection granted and amending Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents', COM(2016) 466 final, 13. 7. 2016, URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0466>, 23. 7. 2017.

- European Council, 'The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens', Uradni list EU C 115, 4. 5. 2010, URL: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/the_stockholm_programme_-_an_open_and_secure_europe_en_1.pdf, 3. 8. 2017.
- European Parliament, 'Report on the Proposal for a Council Directive on Minimal Standards for the Qualification and Status of Third-Country Nationals and Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection', EU Doc. A5-333/2002, PE 319.971, 8. 10. 2002, URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A5-2002-0333&language=CS>, 10. 7. 2017.
- European Union, 'A Common European Asylum System', 2014, URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_en.pdf, 23. 7. 2017.
- Evropska komisija, 'Sporočilo Komisije Evropskemu Parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru In Odboru regij, Evropska agenda o migracijah', Bruselj, 13. 5. 2015 COM(2015) 240 final, URL: https://ec.europa.eu/homeaffairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agendamigration/backgroundinformation/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_sl.pdf, 1. 8. 2017.
- Evropski svet, 'Sklepi Evropskega sveta (24. – 26. junij 2014)', EUCO 79/14, 27. junij 2014, URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/SL/ec/143490.pdf, 2. 8. 2017.
- Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 118/2014 z dne 30. januarja 2014 o spremembi Uredbe (ES) št. 1560/2003 o podrobnih pravilih za uporabo Uredbe Sveta (ES) št. 343/2003 o določitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje držav, Uradni list EU L 39/1, 8. 2. 2014.
- Konvencija o izvajanju schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 med vladami držav Gospodarske unije Beneluks, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah, Uradni list ES L 239/19, 22. 9. 2000.
- Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, Uradni list EU C 326/391, 26. 10. 2012.
- Prečiščeni različici Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o delovanju Evropske unije, Uradni list EU C 326, 26. 10. 2012.
- Uredba (EU) št. 439/2010 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 19. maja 2010 o ustanovitvi Evropskega azilnega podpornega urada, Uradni list EU L 132/11 z dne 29. 5. 2010.

Uredba (EU) št. 516/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o ustanovitvi Sklada za azil, migracije in vključevanje, Uradni list EU L 150, 20. 5. 2014.

Uredba (EU) št. 603/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi sistema Eurodac za primerjavo prstnih odtisov zaradi učinkovite uporabe Uredbe (EU) št. 604/2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vložijo državljani tretje države ali oseba brez državljanstva, in o zahtevah za primerjavo podatki iz sistema Eurodac, ki jih vložijo organi kazenskega pregona držav članic in Europol za namene kazenskega pregona, ter o spremembi Uredbe (EU) št. 1077/2011 o ustanovitvi Evropske agencije za operativno upravljanje obsežnih informacijskih sistemov s področja svobode, varnosti in pravice (prenovitev), uporablja se od 20. julija 2015, F Uradni list EU L 180/31, 29. 6. 2013.

Uredba (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vložijo državljani tretje države ali oseba brez državljanstva (prenovitev), Uradni list EU L 180/31, 29. 6. 2013.

Uredba sveta (ES) št. 343/2003 z dne 18. februarja 2003 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, ki jo v eni od držav članic vložijo državljani tretje države, Uradni list EU L 50/1, 25. 2. 2003.

8.5 Zakonodaja RS

Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91-I, 28. 12. 1991, 42/97 –UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148 in 47/13 – UZ90,97,99.

Zakon o mednarodni zaščiti, ZMZ-1, Uradni list št. 22/16, z dne 25. 3. 2016.

8.6 Sodna praksa SEU

Case C-199/12, C-200/12 in C-201/12 *Minister voor Immigratie en Asiel v X, Y in Z proti Minister voor Immigratie en Asiel*, ECLI:EU:C:2013:720.

Case C-285/12 *Aboubacar Diakité v Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, ECLI:EU:C:2014:39.

Case C-465/07 *Meki Elgafaji and Noor Elgafaji v Staatssecretaris van Justitie*, ECLI:EU:C:2009:94.

Case C-542/13 *Mohamed M'Bodj v État belge*, ECLI:EU:C:2014:2452.

Case C-604/12 *H. N. v Minister for Justice, Equality and Law Reform*, ECLI:EU:C:2014:302.

Joined Cases C-148/13, C-149/13, C-150/13, *A, B and C*, ECLI:EU:C:2014:2111, Opinion of Advocate General Sharpston, 17 July 2017.

Joined Cases C-175/08, C-176/08, C-178/08 and C-179/08 *Aydin Salahadin Abdulla and Others v Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:2010:105.

Joined Cases C-443/14 in C-444/14 *Kreis Warendorf v Ibrahim Alo and Amira Osso v Region Hannover*, ECLI:EU:C:2016:127.

Joined Cases C-57/09 in C-101/09 *Bundesrepublik Deutschland v B and D*, ECLI:EU:C:2010:661.

8.7 Sodna praksa ESČP

A.A.M. v Sweden, no. 68519/10, 3 April 2014.

Cruz Varas and Others v. Sweden, 20 March 1991, Series A 201.

D. v. the United Kingdom, 2 May 1997, Reports of Judgments and Decisions 1997-III.

H.L.R. v. France, no. 24573/94, 29 April 2004.

Hirsi Jamaa v Italy, no. 27765/09, 23 February 2012.

K.A.B. v. Sweden, no. 886/11, 5 September 2013.

Khlaifia and Others v. Italy [GC], no. 16483/12, ECHR 2016 (extracts).

M.S.S. v. Belgium and Greece, no. 30696/09, 21 January 2011.

N. v. the United Kingdom [GC], no. 26565/05, ECHR 2008.

NA. v. the United Kingdom, no. 25904/07, 17 July 2008.

Niedzwiecki v. Germany, no. 58453/00, 15 February 2006.

Okpisz v. Germany, no. 59140/00, 25 October 2005.

Paposhvili v. Belgium, no. 41738/10, 13 December 2016.

S.H.H. v. The United Kingdom, no. 60367/10, 29 January 2013.

Saadi v Italy, no. 37201/06, 28 February 2008.

Said v. the Netherlands, no. 2345/02, 5 July 2005.

Salah Sheekh v. The Netherlands, no. 1948/04, 11 January 2007.

Soering v. the United Kingdom, no. 14308/88, 7 July 1989.

Sufi and Elmi v. the United Kingdom, nos. 8319/07 and 11449/07, 28 June 2011.

Tarakhel v. Switzerland [GC], no. 29217/12, ECHR 2014.

Vilvarajah and Others v. United Kingdom, 30 October 1991, Series A 215.

W.H. v. Sweden, no. 49341/10, 27 March 2014.

8.8 Sodna praksa slovenskih sodišč

Sodbe Ustavnega sodišča RS

Sodba US RS opr. št. Up-105/13-17 z dne 14. 2. 2013.

Sodba US RS opr. št. Up-150/13-21 z dne 20. 3. 2013.

Sodba US RS opr. št. U-I-189/14-13 in Up-663/14 z dne 15. 10. 2015.

Sodbe in sklepi Vrhovnega sodišča RS

Sodba VS RS opr. št. I Up 402/2012 z dne 13. 12. 2012.

Sodba VS RS opr. št. I Up 12/2013 z dne 24. 1. 2013.

Sodba VS RS opr. št. I Up 253/2013 z dne 24. 7. 2013.

Sodba VS RS opr. št. I Up 125/2014 z dne 24. 4. 2014.

Sklep VS RS opr. št. I Up 145/2014 z dne 24. 4. 2014.

Sklep VS RS opr. št. I Up 128/2014 z dne 8. 5. 2014.

Sklep VS RS opr. št. I Up 136/2014 z dne 14. 5. 2014.

Sklep VS RS opr. št. I Up 188/2014 z dne 4. 6. 2014.

Sodba VS RS opr. št. I Up 245/2014 z dne 30. 7. 2014.

Sklep VS RS opr. št. I Up 282/2014 z dne 1. 10. 2014.

Sodba in sklep VS RS opr. št. I Up 361/2014 z dne 18. 12. 2014.

Sodba VS RS opr. št. I Up 63/2015 z dne 8. 4. 2015.

Sodba VS RS opr. št. I Up 21/2015 z dne 13. 5. 2015.

Sodba VS RS opr. št. I Up 106/2016 z dne 12. 5. 2016.

Sodbe Upravnega sodišča RS

Sodba Upravnega sodišča opr. št. I U 498/2012-17 z dne 25. 9. 2013.

Sodba Upravnega sodišča opr. št. I U 1327/2013-10 z dne 29. 1. 2014.

Sodba Upravnega sodišča opr. št. I U 1810/2016 z dne 2. 2. 2016.

Sodba Upravnega sodišča opr. št. I U 320/2016 z dne 21. 9. 2016.

8.9 Sodna praksa drugi evropskih sodišč

Asylum and Immigration Tribunal (UK), judgment of 25 March 2008, *KH (Article 15(c) Qualification Directive) Iraq* CG [2008] UKAIT 00023.

Bundesverwaltungsgericht (Germany), judgment of 27 April 2010, 10 C 4.09, ECLI:DE:BVerwG: 2010:270410U10C4.09.0.

Conseil d'État (France), judgment of 3 July 2009, No 320295, Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides c *M. Baskarathas*, No 320295.

Upper Tribunal, Immigration and Asylum Chamber (UK), judgment of 13 November 2012, *HM and others (Article 15(c)) Iraq CG v. the Secretary of State for the Home Department*, [2012] UKUT 00409(IAC).

8.10 Ostali viri

EASO, 'Evropski podporni azilni urad', 2014, URL: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0213822SLC2.pdf>, 14. 7. 2017.

ECRE, 'Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the European Commission Proposal to recast the Qualification Directive', March 2010, URL: https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Comments-on-the-Commission-Proposal-to-Recast-the-Qualification-Directive_March-2010.pdf, 13. 7. 2017.

ECRE, 'Comments on the Commission Proposal for a Qualification Regulation', November 2016, URL: <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/11/ECRE-Comments-QR.pdf>, 13. 7. 2017.

ECRE, 'European Commission new package of reforms of the CEAS', 15 July 2016, URL: <https://www.ecre.org/european-commission-new-package-of-reforms-of-the-common-european-asylum-system/>, 23. 8. 2017.

ECRE, Information Note on the Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast), October 2013, URL: http://www.ecre.org/wpcontent/uploads/2016/07/ECRE-Information-Note-on-the-Qualification-Directive-recast_October-2013.pdf, 13. 8. 2017.

ECRE/ELENA, The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection, October 2008, URL: http://cmr.jur.ru.nl/cmr/docs/ECRE_QD_study_full.pdf, 23. 7. 2017.

European Asylum Support Office, Article 15(c) Qualification Directive (2011/95/EU) A judicial analysis, December 2014, URL: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/Article-15c-Qualification-Directive-201195EU-A-judicial-analysis.pdf>, 23. 7. 2017.

European Asylum Support Office, 'Exclusion: Articles 12 and 17 Qualification Directive (2011/95/EU) A Judicial Analysis', January 2016, URL: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/Exclusion%20Final%20Print%20Version.pdf>, 3. 8. 2017.

European Union Agency for Fundamental Rights, Council of Europe, 'Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration', 2014, URL: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/handbook-european-law-relating-asylum-borders-and-immigration>, 12. 8. 2017.

Eurostat, 'Statistics Explained: Asylum Statistics', 31 March 2017, URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics, 23. 7. 2017.

Eurostat, Statistics Explained: Asylum Statistics, 31 March 2017, URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics, 12. 8. 2017.

Hungarian Helsinki Committee, 'The Luxembourg Court: Conductor for a Disharmonious Orchestra? Mapping the national impact of the four initial asylum related judgements of the CJEU', 2012, URL: <http://helsinki.hu/wp-content/uploads/The-Luxemburg-Court-06-04-2012-final.pdf>, 3. 8. 2017.

Odysseus Academic Network, 'Directive 2004/83/EC Qualification Directive Synthesis Report – Study on the 'Conformity' Checking of the Transposition by Member States on 10 EC Directives in the Sector of Asylum and Immigration' done for DG JLS of EC, 2007, URL: <http://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2015/03/2004-83-Qualification-Synthesis.pdf>, 14. 8. 2017.

- UNHCR, 'Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as a Person who otherwise need International Protection and the Content of the Protection granted', January 2005, URL: <http://www.unhcr.org/43661eee2.pdf>, 20. 7. 2017, 20. 7. 2017.
- UNHCR, 'Asylum in the EU, A Study on the Implementation of the Qualification Directive', November 2007, URL: <http://www.unhcr.org/protection/operations/47302b6c2/asylum-european-union-study-implementation-qualification-directive-2007.html>, 13. 8. 2017.
- UNHCR, 'Comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted (COM(2009)551, 21 October 2009)', July 2010, URL: <http://www.unhcr.org/4c5037f99.pdf>, 20. 7. 2017.
- UNHCR, 'Safe At Last? Law and Practice In Selected EU Member States With Respect To Asylum-Seekers Fleeing Indiscriminate Violence, A UNHCR Research Project', July 2011, URL: <http://www.unhcr.org/protection/operations/4e2d7f029/safe-law-practice-selected-eu-member-states-respect-asylum-seekers-fleeing.html>, 23. 7. 2017.
- UNHCR, 'UNHCR comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted (COM(2009)551, 21 October 2009)', July 2010, URL: <http://www.unhcr.org/4c5037f99.pdf>, 24. 7. 2017.
- UNHCR, 'UNHCR Observations on the European Commission's proposal for a Council Directive on minimum standards for the qualification and status of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection, COM(2001) 510 final, 2001/0207(CNS), Brussels 12 September 2001', November 2001, URL: <http://www.unhcr.org/protection/operations/4366255e2/unhcrs-observations-european-commissions-proposal-council-directive-minimum.html>, 5. 8. 2017.
- UNHCR, 'UNHCR Statement on Subsidiary Protection Under the EC Qualification Directive for People Threatened by Indiscriminate Violence', January 2008, URL: <http://www.refworld.org/pdfid/479df7472.pdf>, 25. 7. 2017.
- UNHCR, 'UNHCR's Executive Committee, Conclusion on the Provision of International Protection Including through Complementary Forms of Protection', 7 October 2005, No.

103 (LVI) – 2005, URL: <http://www.unhcr.org/excom/exconc/43576e292/conclusion-provision-international-protection-including-complementary-forms.html>, 12. 8. 2017.

Zalar Boštjan, 'Selection of Contentious Refugee Law Issues: CJEU's, ECtHR's and National Court's Case-Law', Letna konferenca o evropskem azilnem pravu, ERA, Trier, 29. – 30. 10. 2014, URL: https://www.era.int/cgi-bin/cms?_SID=402f27dfce6b17a57ae8c68e1504f6be28668f0100552575022196&_sprache=en&_bereich=artikel&_aktion=detail&idartikel=125402, 12. 8. 2017.