



Številka: Up-797/14-16
Datum: 12. 3. 2015

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku odločanja o ustavni pritožbi A. B., C., ki ga zastopa mag. Matevž Krivic, Medvode, na seji 12. marca 2015

odločilo:

Sodba Vrhovnega sodišča št. I Up 295/2014 z dne 18. 9. 2014 se razveljavi in zadeva se vrne Vrhovnemu sodišču v novo odločanje.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Ministrstvo za notranje zadeve (v nadaljevanju MNZ) je z izpodbijanim sklepom na podlagi 33. člena v zvezi s tretjo alinejo 3. člena Zakona o mednarodni zaščiti (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo in 83/12 – ZMZ) in prvega odstavka 3. člena 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 vloži državljani tretje države ali oseba brez državljanstva (prenovitev) (UL L 180, 29. 6. 2013, str. 31–59 – v nadaljevanju Dublinska uredba II), odločilo, da Republika Slovenija ne bo obravnavala prošnje za mednarodno zaščito pritožnika, saj bo predan Republiki Franciji, ki je odgovorna država članica za obravnavanje njegove prošnje za mednarodno zaščito. Upravno sodišče je zavrnilo tožbo. Vrhovno sodišče je zavrnilo pritožbo.

2. Pritožnik zatrjuje kršitev 22. in 35. člena Ustave. Meni, da so pristojni organi napačno uporabili določbe Dublinske uredbe II. Na podlagi drugega odstavka 19. člena Dublinske uredbe II bi se morala njegova prošnja šteti za novo prošnjo, ker je za več kot tri mesece zapustil ozemlje držav članic Evropske unije. Zato bi morala biti za obravnavo njegove prošnje odgovorna Republika Slovenija, in ne Republika Francija. Pritožnik navaja, da pritožbeni razlogi pri odločanju na podlagi Dublinske uredbe II ne smejo biti omejeni zgolj

na presojo okoliščin, ki bi lahko pomenile utemeljene razloge za prepričanje, da bi bil prosilec izpostavljen resnični nevarnosti nečloveškega ali ponižujočega ravnanja, temveč bi bilo treba presojati tudi druge okoliščine. Nasprotuje stališču, da mora okoliščine, povezane z njegovo odsotnostjo z ozemlja držav članic Evropske unije, presojati Republika Francija. Meni, da iz drugega pododstavka drugega odstavka 19. člena Dublinske uredbe II izhaja, da bi morala te okoliščine presojati Republika Slovenija. Zato bi morali pristojni organi v postopku ugotavljati dejstva, povezana s to okoliščino. Pritožnik meni, da bi Vrhovno sodišče moralo postaviti predhodno vprašanje o razlagi drugega odstavka 19. člena Dublinske uredbe II, ker se ni strinjalo z njegovim stališčem. Zatrjuje, da Vrhovno sodišče ni odgovorilo na njegov predlog za postavitev predhodnega vprašanja Sodišču Evropske unije. Sodišče se naj ne bi opredelilo tudi do navedb, zakaj v tem primeru ni mogoče upoštevati sodbe Sodišča Evropske unije v zadevi *Shamso Abdullahi proti Bundesasylamt*, C-394/12, z dne 10. 12. 2013.

3. Senat Ustavnega sodišča je s sklepom št. Up-797/14 z dne 11. 11. 2014 ustavno pritožbo sprejel v obravnavo in odločil, da se do končne odločitve Ustavnega sodišča zadrži izvršitev sklepa MNZ. V skladu s prvim odstavkom 56. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) je Ustavno sodišče o tem obvestilo Vrhovno sodišče in MNZ.

B.

4. Pritožnik je v postopku določitve države članice, odgovorne za obravnavo prošnje za mednarodno zaščito (v nadaljevanju dublinski postopek), zatrjeval, da je bil odsoten z ozemlja držav članic za obdobje najmanj treh mesecev. Glede na prvi pododstavek drugega odstavka 19. člena Dublinske uredbe II naj Republika Francija ne bi bila več odgovorna za odločanje o njegovi prošnji. Pristojni organ v Republiki Sloveniji bi moral na podlagi drugega pododstavka drugega odstavka 19. člena Dublinske uredbe II pred odločitvijo ugotoviti, ali pritožnikova prošnja šteje za novo prošnjo. Zato naj bi bila Republika Slovenija dolžna ugotavljati navedene okoliščine. Pritožnik je v pritožbi Vrhovnemu sodišču podrejeno predlagal, naj postopek prekine in zadevo predloži v predhodno odločanje Sodišču Evropske unije na podlagi 267. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije (prečiščena različica, UL C 326, 26. 10. 2012 – v nadaljevanju PDEU), ki naj razloži drugi odstavek 19. člena Dublinske uredbe II.

5. Pritožnik je v ustavni pritožbi zatrjeval, da Vrhovno sodišče ni zadostno obrazložilo, zakaj je zavrnilo predlog za predhodno odločanje Sodišča Evropske unije o razlagi drugega odstavka 19. člena Dublinske uredbe II.

6. Najprej je treba preizkusiti, ali gre v obravnavani zadevi določitve države članice, odgovorne za obravnavo prošnje za mednarodno zaščito, za zadevo, pri kateri se pojavi vprašanje razlage in uporabe prava Evropske unije. Evropska unija oblikuje na podlagi prvega odstavka 78. člena PDEU skupno politiko 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. Na podlagi drugega odstavka 78. člena PDEU sta Evropski parlament in Svet sprejela več uredb in direktiv, ki urejajo azilno politiko Evropske unije, med drugim tudi Dublinsko uredbo II, ki ureja postopek določitve države članice, odgovorne za obravnavo prošnje za mednarodno zaščito. V obravnavi zadevi gre za področje, ki spada v področje urejanja Evropske unije.

7. Ustavno sodišče je v odločbi št. Up-1056/11 z dne 21. 11. 2013 (Uradni list RS, št. 108/13) že sprejelo merila, ki jih morajo sodišča spoštovati v primerih, ko pritožnik predlaga predhodno odločanje Sodišča Evropske unije. Navedlo je, da je Sodišče Evropske unije izključno pristojno za predhodno odločanje o vprašanih glede razlage pogodb ter veljavnosti in razlage aktov institucij, organov, uradov ali agencij Unije (267. člen PDEU). Ko se nacionalno sodišče v postopku, ki ga vodi, sreča z vprašanjem, katerega rešitev je v izključni pristojnosti Sodišča Evropske unije, o tem ne sme odločati, razen če je Sodišče Evropske unije na vprašanje že odgovorilo oziroma so izpolnjeni drugi pogoji za odločanje nacionalnega sodišča (glej sodbo v zadevi *C.I.L.F.I.T.*, 283/81, z dne 6. 10. 1982). Če nacionalno sodišče sprejme stališča, ki niso skladna z navedenim, gre za kršitev pravice do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave.

8. Ustavno sodišče je v odločbi št. Up-1056/11 navedlo, da prvi odstavek 23. člena Ustave zagotavlja, da v primeru, ko se v sporu zastavi vprašanje razlage prava Evropske unije in/ali veljavnosti sekundarnega prava Evropske unije, nanj odgovori sodišče, ki je v skladu z 267. členom PDEU pristojno nanj odgovoriti. Zato Ustavno sodišče v postopku z ustavno pritožbo preizkuša le, ali je bilo posamezniku zagotovljeno sodno varstvo pred zakonitim sodiščem, in sicer tako, da je glede na prenos izvrševanja dela suverenih pravic Republike Slovenije na Evropsko unijo (tretji odstavek 3.a člena Ustave) upoštevana tudi delitev pristojnosti med sodišči Republike Slovenije kot članice Evropske unije in Sodiščem Evropske unije (267. člen PDEU).

9. Nujen predpogoj, da lahko Ustavno sodišče presodi, ali je bilo posamezniku zagotovljeno sodno varstvo pred zakonitim sodiščem in ali je bila upoštevana delitev pristojnosti iz 267. člena PDEU, je, da se sodišče do vprašanj, povezanih s pravom Evropske unije, v zadostni meri opredeli. To vključuje tudi obrazložitev, zakaj se sodišče kljub strankinemu predlogu za prekinitve postopka in predložitve zadeve v skladu z 267. členom PDEU, z upoštevanjem meril, ki izvirajo iz sodne prakse Sodišča Evropske unije, za to ni odločilo. Že iz ustaljene ustavnosodne presoje izhaja, da je obrazložena sodna odločba bistveni del poštenega postopka, varovanega s pravico do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave, in da mora sodišče s sodno odločbo na konkreten način in z zadostno jasnostjo opredeliti razloge, na podlagi katerih je sprejelo svojo odločitev (odločba Ustavnega sodišča št. Up-147/09 z dne 23. 9. 2010, Uradni list RS, št. 83/10).

10. Zadostnost obrazložitve v postopku, v katerem se zastavi vprašanje uporabe prava Evropske unije, je bistvena ne le zaradi ustavnoprocesnih jamstev, zagotovljenih s pravico do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave, temveč tudi zato, ker se z

opustitvijo ali pomanjkljivostjo obrazložitve zanikajo pogoji, določeni v pravu Evropske unije, pod katerimi je treba zadevo predložiti v predhodno odločanje Sodišču Evropske unije. Nepredložitev zadeve Sodišču Evropske unije ima za posledico, da o vprašanih prava Evropske unije odloči sodišče, ki za odgovor nanje ni pristojno. Z opustitvijo obrazložitve ali s pomanjkljivo obrazložitvijo je Ustavnemu sodišču onemogočeno, da opravi preizkus odločitve z vidika prvega odstavka 23. člena Ustave. Obrazložitev sodišča, ki se nanaša na vidike prava Evropske unije, vključno z zavrnitvijo strankinega predloga za predložitev zadeve Sodišču Evropske unije, mora torej biti takšna, da omogoča preizkus, ali so bili upoštevani pogoji za dolžnost predložitve iz tretjega odstavka 267. člena PDEU na način, ki je skladen s temi pogoji.¹ Ti pogoji so namreč odločilni za presojo, katero je tisto sodišče, ki je pristojno razlagati pravo Evropske unije.²

11. V konkretnem primeru je Vrhovno sodišče sprejelo stališče, da je pravica do pravnega sredstva v dublinskem postopku omejena. Prosilec naj bi imel pravni interes za pravilno določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje, vendar naj bi smel uveljavljati le tiste razloge, ki se nanašajo na varstvo temeljnih pravic prosilca za mednarodno zaščito, na katerih temelji ureditev Evropske unije. Pritožnik v postopku s pravnim sredstvom naj ne bi mogel uspešno uveljavljati ugovorov, ki se nanašajo na pravilnost odločitve pristojne države za obravnavo njegove prošnje in na pravilnost uporabe dokazov in dokaznih standardov iz Dublinske uredbe II oziroma izvedenih predpisov. Zato naj pritožnikovi ugovori, ki se nanašajo na postopek določitve odgovorne države, ne bi mogli vplivati na drugačno odločitev Vrhovnega sodišča.

12. Vendar iz obrazložitve sodbe, zlasti 16., 17., 18., 19., 20. in 21. točke, izhaja, da je Vrhovno sodišče očitno štelo, da je za odločitev o zadevi pomemben tudi drugi odstavek 19. člena Dublinske uredbe II. Zato je moralo Ustavno sodišče presoditi, ali obrazložitev Vrhovnega sodišča o zavrnitvi predloga za predhodno odločanje Sodišča Evropske unije o razlagi drugega odstavka 19. člena Dublinske uredbe II dosega zahteve iz 22. člena in prvega odstavka 23. člena Ustave. Pri tem pa se Ustavno sodišče ni opredelilo do stališča Vrhovnega sodišča o obsegu pravnega sredstva v dublinskem postopku.

13. Pogoje, pod katerimi morajo sodišča držav članic zadevo predložiti Sodišču Evropske unije, ureja tretji odstavek 267. člena PDEU. Opustitev dolžnosti predložitve zadeve Sodišču Evropske unije mora biti skladna s sodno prakso Sodišča Evropske unije, izoblikovano glede tretjega odstavka 267. člena PDEU (tretji odstavek 3.a člena Ustave). Po njej morajo sodišča, kadar se pred njimi postavi vprašanje *razlage* prava Evropske unije, izpolniti svojo dolžnost, da Sodišču Evropske unije predložijo vprašanje, razen če se ugotovi, 1) da vprašanje ni upoštevno, pri čemer je nacionalno sodišče tisto, ki presodi

¹ Prim. tudi odločbe nemškega Zveznega ustavnega sodišča št. 1 BvR 1036/99 z dne 9. 1. 2001, št. 2 BvR 264/06 z dne 14. 7. 2006, št. 1 BvR 2722/06 z dne 20. 2. 2008 in št. 1 BvR 230/09 z dne 25. 2. 2010.

² Glej 13. in 14. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. Up-1056/11.

o upoštevnosti vprašanja,³ 2) da je upoštevena določba Evropske unije že bila predmet razlage Sodišča Evropske unije⁴ ali 3) da se pravilna uporaba prava Evropske unije ponuja tako očitno, da ne pušča prostora za noben razumen dvom.⁵ Preden nacionalno sodišče zaključi, da gre za tak primer, mora biti prepričano, da je to enako očitno tudi za sodišča drugih držav članic in Sodišče Evropske unije. Samo če so izpolnjeni ti pogoji, lahko nacionalno sodišče opusti predložitev vprašanja Sodišču Evropske unije in o njem odloči na lastno odgovornost.⁶ Pri tem mora upoštevati značilnosti prava Evropske unije in posebne težave, ki jih prinaša njegova razlaga, vključno s primerjavo vseh jezikovnih različic besedila, spoštovanjem posebne terminologije prava Evropske unije in umestitvijo razlage v kontekst tega prava.⁷

14. Iz obrazložitve Vrhovnega sodišča izhaja, da je predlog pritožnika za predhodno odločanje Sodišča Evropske unije o razlagi drugega odstavka 19. člena Dublinske uredbe II zavrnilo, ker naj bi bila določba jasna. Sprejelo je stališče, da je sporna določba Dublinske uredbe II tako jasna, da ne pušča prostora za noben razumen dvom (*acte clair*). Iz navedene določbe naj bi jasno izhajalo, da dejstva, povezana z odsotnostjo prosilca z ozemlja držav članic, preverjajo organi države članice, na katere je zahteva naslovljena, zato pritožnik ugovorov o trajanju odsotnosti z ozemlja države članice ne more uveljavljati s pravnimi sredstvi v tem postopku. Pri tem se je Vrhovno sodišče sklicevalo tudi na 22. člen Dublinske uredbe II, ki naj bi določal, da država članica, na katero je zahteva naslovljena, preveri potrebno in o zahtevi prosilca odloči v dveh mesecih od datuma, ko je prejela zahtevo.

15. Vrhovno sodišče je v zadevi zgolj ugotovilo, da je določba drugega odstavka 19. člena Dublinske uredbe II jasna, in ni preverilo kriterijev iz 13. točke te obrazložitve. Vrhovno sodišče tudi ni obrazložilo, zakaj pritožnikovi argumenti o drugačni razlagi sporne določbe, ki temeljijo na drugem pododstavku drugega odstavka 19. člena Dublinske uredbe II, niso utemeljeni. Argumente za svojo razlago sporne določbe je naslonilo na prvi odstavek 22. člena Dublinske uredbe II, pri tem pa ni upoštevalo, da 22. člen Dublinske uredbe II sploh ne ureja postopka o zahtevi za ponovni sprejem, če je bila v državi članici, ki daje zahtevo, vložena nova prošnja.⁸

³ Glej zlasti sodbi Sodišča Evropske unije v zadevi *C.I.L.F.I.T.*, 10. točka; in v zadevi *Mecanarte – Metalúrgica da Lagoa Ld. a proti Chefe do Serviço da Conferência Final da Alfândega do Porto*, C-348/89, z dne 27. 6. 1991, 47. točka.

⁴ Sodbi Sodišča Evropske unije v združenih zadevah *Da Costa en Schaake NV in drugi proti Netherlands Inland Revenue Administration*, 28–30/62, z dne 27. 3. 1963; in v zadevi *C.I.L.F.I.T.*, 14. točka.

⁵ Glej sodbe v zadevi *C.I.L.F.I.T.*, 21. točka, v zadevi *Intermodal Transports BV proti Staatssecretaris van Financiën*, C-495/03, z dne 15. 9. 2005, 33. točka, in v zadevi *Gaston Schul Douane-expediteur BV proti Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, C-461/03, z dne 6. 12. 2005, 16. točka.

⁶ Sodba Sodišča Evropske unije v zadevi *C.I.L.F.I.T.*, 16. točka.

⁷ Prav tam, 18. do 20. točka.

⁸ V 22. členu Dublinske uredbe II je urejen odgovor na zahtevo za sprejem, v 23. členu Dublinske uredbe II pa je urejena predložitev zahteve za ponovni sprejem, če je bila v državi članici, ki daje zahtevo, vložena nova prošnja.

16. Iz navedenega izhaja, da Vrhovno sodišče svojega stališča o zavrnitvi predloga za predhodno odločanje o razlagi drugega odstavka 19. člena Dublinske uredbe II ni obrazložilo v skladu z zahtevami pravice do enakega varstva pravic in pravice do sodnega varstva. S tem je kršilo 22. člen v zvezi s prvim odstavkom 23. člena Ustave. Zato je Ustavno sodišče izpodbijano sodbo Vrhovnega sodišča razveljavilo in zadevo vrnilo Vrhovnemu sodišču v nov postopek. V njem naj sodišče upošteva stališča Ustavnega sodišča iz te odločbe. Ker je Ustavno sodišče izpodbijano sodbo razveljavilo zaradi kršitve pravice iz 22. člena v zvezi s prvim odstavkom 23. člena Ustave, ni presojalo drugih zatrjevanih kršitev.

C.

17. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi prvega odstavka 59. člena ZUstS in prve alineje drugega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10 in 56/11) v sestavi: predsednik mag. Miroslav Mozetič ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, dr. Dunja Jadek Pensa, mag. Marta Klampfer, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Ernest Petrič, Jasna Pogačar, dr. Jadranka Sovdat in Jan Zobec. Odločbo je sprejelo soglasno.

mag. Miroslav Mozetič
Predsednik