



Številka: U-I-38/17-12

Datum: 1. 2. 2018

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Upravnega sodišča, na seji 1. februarja 2018

sklenilo:

Zahteva za oceno ustavnosti druge in tretje alineje prvega odstavka 49. člena Zakona o mednarodni zaščiti (Uradni list RS, št. 16/17 – uradno prečiščeno besedilo) se zavrže.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Upravno sodišče je s sklepom št. I U 1741/2016 z dne 24. 2. 2017 prekinilo postopek odločanja o tožbi v upravnem sporu zoper odločitev Ministrstva za notranje zadeve (v nadaljevanju MNZ) v postopku za priznanje mednarodne zaščite. Vložilo je zahtevo, naj Ustavno sodišče oceni ustavnost druge in tretje alineje prvega odstavka 49. člena Zakona o mednarodni zaščiti (v nadaljevanju ZMZ-1). Po mnenju predlagatelja je druga alineja prvega odstavka 49. člena ZMZ-1 pri uveljavljanju statusa begunca kot pravice iz drugega odstavka 20. člena ZMZ-1, 18. člena Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (UL C 202, 7. 6. 2016 – v nadaljevanju Listina) in A. točke 1. člena Konvencije o statusu beguncev ter Protokola o statusu beguncev (Uradni list FLRJ, MP, št. 7/60, Uradni list SFRJ, MP, št. 15/67, Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92 – v nadaljevanju Ženevska konvencija) v neskladju s pravicami iz 22. člena, prvega odstavka 23. člena in 25. člena Ustave. Tretja alineja prvega odstavka 49. člena ZMZ-1 naj bi bila pri uveljavljanju statusa subsidiarne zaščite kot pravice iz tretjega odstavka 20. člena ZMZ-1 in pri uveljavljanju zakonskih pravic, ki izvirajo iz tega statusa, v neskladju z načeloma pravne varnosti in sorazmernosti (2. člen Ustave).

2. Predlagatelj navaja, da je odločitev Ustavnega sodišča nujna, ker imajo tožniki v upravnem sporu, ki ga je predlagatelj prekinil, pravni interes za tožbo zoper odločbo

MNZ, s katero jim je bila priznana mednarodna zaščita v obliki statusa subsidiarne zaščite, ne pa v obliki statusa begunca. Opozarja na sodno prakso Vrhovnega sodišča, iz katere naj bi izhajalo, da prosilec za mednarodno zaščito nima pravnega interesa za tožbo zoper odločbo pristojnega organa, s katero je prosilcu priznana mednarodna zaščita v obliki statusa subsidiarne zaščite, če se pravice, ki izvirajo iz statusa subsidiarne zaščite, ne razlikujejo od pravic, ki bi mu bila priznane, če bi imel status begunca. Meni, da status begunca omogoča več pravic in koristi kot status subsidiarne zaščite, zato naj bi tožniki v prekinjenem postopku imeli pravni interes za tožbo. Odločitev Ustavnega sodišča v tej zadevi naj bi bila nujna tudi zato, ker tožniki v konkretni zadevi nimajo očitno neutemeljene zahteve glede pravice do statusa begunca. To naj bi pomenilo, da imajo možnosti, da bo Upravno sodišče tožbi ugodilo, odpravilo odločbo MNZ in zadevo vrnilo v novo odločanje. Ker je v odločbi MNZ odločitev o statusu begunca vsebovana zgolj v obrazložitvi, ne pa v izreku odločbe, naj bi odprava odločbe MNZ pomenila, da tožniki izgubijo pridobljen status subsidiarne zaščite in s tem statusom povezane pravice. To naj bi pomenilo, da tožniki nimajo učinkovitega sodnega varstva in učinkovitega pravnega sredstva zoper odločitev o zavrnitvi priznanja statusa begunca. Ugotovljena protiustavnost ZMZ-1 glede subsidiarne zaščite bi tako po mnenju predlagatelja vplivala na položaj tožnikov. Po mnenju predlagatelja izpodbijane določbe niso skladne s pravom EU (z drugim odstavkom 46. člena Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (prenovitev), UL L 180, 29. 6. 2013, str. 60–95 – v nadaljevanju Postopkovna direktiva II). Vrhovno sodišče je razveljavilo sodbo Upravnega sodišča, v kateri naj bi predlagatelj izpodbijane zakonske določbe že razlagal skladno s pravom EU. S tem naj bi po mnenju predlagatelja nastali pogoji ali za vložitev zahteve za oceno ustavnosti ali za vložitev vprašanja za predhodno odločanje. Predlagatelj pojasnjuje, da ni postavil vprašanja za predhodno odločanje, ker meni, da gre za tako jasne določbe, da ne potrebujejo razlage (*acte clair*). Ustavno sodišče bi moralo odločiti o zahtevi, ker gre za pomembno pravno vprašanje, ki presega pomen konkretne zadeve.

3. Zahteva predlagatelja je bila vročena Državnemu zboru, ki je nanjo odgovoril. Državni zbor meni, da predlagatelju druge alineje prvega odstavka 49. člena ZMZ-1 ne bo treba uporabiti, ker bo moral tožbo zavreči. Tožnikom naj bi bila pravica do mednarodne zaščite že priznana, zato naj pritožniki ne bi imeli pravnega interesa za odločitev o tožbi. Skupna evropska azilna politika naj bi zasledovala cilj, da status subsidiarne zaščite omogoča iste pravice in koristi kot status begunca. V skladu z drugim odstavkom 46. člena Postopkovne direktive II naj bi bilo državam članicam izrecno dopuščeno, da štejejo pritožbo zoper odločbo o neutemeljenosti prošnje v zvezi s statusom begunca za nedopustno zaradi nezadostnega interesa prosilca za nadaljevanje postopka. Zatrjevanje predlagatelja, da status begunca zagotavlja širše ekonomske in socialne pravice kot status subsidiarne zaščite, naj ne bi temeljilo na veljavni pravni podlagi. Po mnenju Državnega zbora niso podane niti procesne predpostavke za presojo ustavnosti tretje alineje prvega odstavka 49. člena ZMZ-1.

Če bo predlagatelj vsebinsko odločil o vloženi tožbi in ji ugodil, bo njegova sodba temeljila na prvem odstavku 64. člena Zakona o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06, 62/10 in 109/12 – v nadaljevanju ZUS-1), ne pa na izpodbijani določbi.

4. Vlada v mnenju nasprotuje trditvam predlagatelja, da prosilci za mednarodno zaščito nimajo učinkovitega pravnega varstva, ker v odločbi o priznanju mednarodne zaščite v izreku ni zavrnjena prošnja za pridobitev statusa begunca. Navaja, da lahko prosilec zoper odločbo MNZ vložiti tožbo na Upravno sodišče, s katero lahko nasprotje priznanju statusa subsidiarne zaščite, ker meni, da je upravičen do statusa begunca. Upravno sodišče naj bi v konkretnih primerih o takih tožbah že odločalo, odpravilo odločbe pristojnega organa in samo odločilo, da se tožnikom prizna status begunca. Vlada tudi pojasnjuje, da je sodna praksa glede načina odločanja sodišča o pravici do mednarodne zaščite v primerih, kot je obravnavni, enotna in ustaljena. Meni tudi, da drugi odstavek 46. člena Postopkovne direktive II ne ureja oblikovanja izreka odločbe, s katere se prosilcu prizna mednarodna zaščita. Postopkovna direktiva II naj bi zgolj urejala pravno sredstvo zoper odločitev pristojnega organa. Vlada meni, da z izpodbijanima določbama ni poseženo v pravico do enakega varstva pravic, pravico do sodnega varstva in pravico do pravnega sredstva.

5. Z odgovorom Državnega zbora in mnenjem Vlade je Ustavno sodišče seznanilo predlagatelja, ki se je o njiju izjavil. Med drugim se ne strinja s stališčem Državnega zbora, da v primeru, ko bi tožbi ugodil, ne bi odločil na podlagi izpodbijanih določb. To naj bi pomenilo, da lahko sodišče vložiti zahtevo za oceno ustavnosti zgolj procesnih predpisov. Upravno sodišče se strinja s stališčem Vlade, da je sodna praksa Vrhovnega sodišča postala ustaljena. Vendar meni, da je prav to razlog za vložitev zahteve za oceno ustavnosti izpodbijanih določb. Predlagatelj tudi meni, da Vlada upoštevni določbi Postopkovne direktive II ni razlagala v skladu s splošnimi pravnimi načeli prava EU.

B.

6. Če sodišče pri odločanju meni, da je zakon ali del zakona, ki bi ga moralo uporabiti, protiustaven, mora na podlagi 156. člena Ustave in prvega odstavka 23. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) prekiniti postopek in z zahtevo začeti postopek za oceno njegove ustavnosti. To ustavno pooblastilo sodiščem je treba razlagati skupaj s 125. členom Ustave, po katerem so sodniki pri opravljanju sodniške funkcije vezani ne samo na zakon, temveč tudi na Ustavo. Upošteva se ustavni položaj rednih sodišč, kot izhaja iz 125. člena Ustave, ima Ustavno sodišče po 156. členu Ustave subsidiarno vlogo. Ustavno sodišče je po tej določbi Ustave upravičeno intervenirati le takrat, kadar je ustavnosodna presoja zakona potrebna za zagotovitev

ustavnoskladne odločitve v konkretnem sodnem postopku.¹ Predlagatelj mora pojasniti, zakaj mora uporabiti zakonsko ureditev na način, ki mu preprečuje ustavnoskladno odločitev.

7. Predlagatelj izpodbija drugo in tretjo alinejo prvega odstavka 49. člena ZMZ-1, ki urejata odločitve pristojnega organa v postopku za priznanje mednarodne zaščite. Pristojni organ z odločbo prošnji ugodi v rednem postopku, če ugotovi, da prosilec izpolnjuje pogoje za pridobitev statusa subsidiarne zaščite po tem zakonu (druga alineja prvega odstavka 49. člena ZMZ-1), ali prošnjo zavrne v rednem postopku, če ob upoštevanju dejstev in okoliščin iz 23. člena tega zakona ugotovi, da prosilec ne izpolnjuje pogojev za priznanje mednarodne zaščite (tretja alineja prvega odstavka 49. člena ZMZ-1). Predlagatelj izpodbijanima določbama očita neskladje z 2. in 22. členom, prvim odstavkom 23. člena in 25. členom Ustave. Navaja, da je v drugih identičnih primerih že sprejel stališča, ki jih je tedaj štel za očitno ustavnoskladno razlago druge in tretje alineje prvega odstavka 49. člena ZMZ-1, in sicer, (1) da imajo prosilci za mednarodno zaščito na podlagi zakonske ureditve vedno pravni interes za vložitev tožbe zoper odločbo, s katero je prosilcu priznana mednarodna zaščita v obliki statusa subsidiarne zaščite, ne pa v obliki statusa begunca, in (2) da je treba v izreku odločbe o priznanju mednarodne zaščite izrecno zavrniti prošnjo za priznanje statusa begunca, ker zgolj tak izrek omogoča odpravo upravne odločbe le v tem delu, prosilcem pa ohranitev pravic, ki so jih pridobili na podlagi podeljenega statusa subsidiarne zaščite. Vrhovno sodišče je v drugih podobnih primerih odločitve predlagatelja razveljavilo s stališčema, (1) da je treba pri ugotavljanju pravnega interesa za tožbo zoper odločbo, v kateri je prosilcu priznana mednarodna zaščita v obliki statusa subsidiarne zaščite, ne pa v obliki statusa begunca, glede na tožnikov individualni položaj presojeti, ali bi mu s priznanjem statusa begunca šlo več pravic, ter (2) da je pravica do mednarodne zaščite ena pravica, ki se podeli v dveh oblikah, da lahko Upravno sodišče v takih primerih odloči v sporu polne jurisdikcije (odpravi odločbo MNZ in samo podeli pravico do mednarodne zaščite v obliki statusa begunca) in da država ni dolžna odločati o mednarodni zaščiti na način, da mora posamezniku ohraniti status subsidiarne zaščite do ponovne odločitve o njegovem statusu.

8. Iz navedenega izhaja predlagateljevo mnenje, da mu uveljavitev ustavnoskladne razlage zakonske ureditve preprečujejo stališča hierarhično višjega sodišča.² Predlagatelj je v zahtevi navedel, da so tožniki v konkretnem primeru izkazali pravni interes za vsebinsko odločanje o tožbi zoper odločbo MNZ o priznanju mednarodne zaščite v obliki statusa subsidiarne zaščite. Take razlage izpodbijanih določb stališče Vrhovnega sodišča, da je treba v vsakem konkretnem primeru presoditi, ali je podan pravni interes, ne preprečuje. Predlagatelj ni izkazal, da o tožbi v prekinjenem

¹ Primerjaj s sklepoma Ustavnega sodišča št. U-I-238/12 z dne 23. 1. 2014 (Uradni list RS, št. 10/14) in št. U-I-63/15 z dne 16. 12. 2015.

² Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-47/15 z dne 24. 9. 2015 (Uradni list RS, št. 76/15), 5. točka obrazložitve.

postopku na podlagi izpodbijanih določb ne bi mogel vsebinsko odločiti. Predlagatelj tudi ne pojasni, zakaj v konkretnem primeru ne more razložiti izpodbijanih določb ZMZ-1 in postopkovnih določb ZUS-1 tako, kot predlaga Vrhovno sodišče. Vrhovno sodišče je sprejelo stališče, da lahko Upravno sodišče v primerih, ko je tožba zoper odločbo MNZ o priznanju mednarodne zaščite v obliki statusa subsidiarne zaščite utemeljena, ker bi bilo treba prosilcem priznati mednarodno zaščito v obliki statusa begunca, odloči v sporu polne jurisdikcije. Predlagatelj je v odgovoru na mnenje Vlade in odgovor Državnega zbora sicer navedel, da Upravno sodišče ne sme sistemsko prevzemati pristojnosti upravnega organa, ki je po ZMZ-1 pristojen za odločanje o prošnji za mednarodno zaščito. Vendar ni videti, zakaj ne bi mogel predlagatelj v skladu s pogoji, določenimi v ZUS-1, v prekinjenem postopku odpraviti odločbe MNZ in sam podeliti pravice do mednarodne zaščite v obliki statusa begunca, če presodi, da je tožba utemeljena. Še posebno, ker MNZ o pogojih za priznanje mednarodne zaščite odloča v enotnem postopku, v katerem mora ugotavljati tudi dejstva, potrebna za odločitev, ali so izpolnjeni pogoji za priznanje statusa begunca. Iz izpodbijanih določb pa samo po sebi ne izhaja, da predlagatelj ne bi smel o tožbi zoper odločbo MNZ o priznanju mednarodne zaščite v obliki statusa subsidiarne zaščite vsebinsko odločiti in da ne bi smel tožbi ugoditi ter odločiti v sporu polne jurisdikcije in pritožnikom priznati mednarodno zaščito v obliki statusa begunca.

9. Predlagatelj torej ni izkazal, da bi bila odločitev Ustavnega sodišča neizogibno potrebna za njegovo odločanje v postopku, ki ga je prekinil. To pa pomeni, da predlagatelj ni zadostil trditvenemu bremenu, ki ga v zvezi z vsebino zahteve za oceno ustavnosti nalaga četrta alineja prvega odstavka 24.b člena ZUstS. Ker ni izpolnjena procesna predpostavka za oceno ustavnosti izpodbijanih zakonskih določb, je bilo treba zahtevo zavreči.

C.

10. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi prvega odstavka 25. člena ZUstS in druge alineje drugega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11 in 70/17) v sestavi: predsednica dr. Jadranka Sovdat ter sodnica in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Dunja Jadek Pensa, DDr. Klemen Jaklič, dr. Rajko Knez, dr. Marijan Pavčnik in Marko Šorli. Sklep je sprejelo s šestimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Accetto.

dr. Jadranka Sovdat
Predsednica