



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: Up-2012/08-18

Datum: 5. 3. 2009

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku ustavne pritožbe A. B., Č. D. in E. F., vsi C., ki jih zastopa mag. Matevž Krivic, Spodnje Pirniče, ter G. H., C., ki jo po pooblastilu njenih zakonitih zastopnikov A. B. in Č. D. zastopa mag. Matevž Krivic, na seji 5. marca 2009

odločilo:

Ustavna pritožba zoper sodbo Vrhovnega sodišča št. I Up 179/2008 z dne 29. 5. 2008 v zvezi s sodbo Upravnega sodišča št. U 713/2007 z dne 6. 2. 2008 in z odločbo Ministrstva za notranje zadeve št. 236-887/2003/28 (1352-07) z dne 22. 3. 2007 se zavrne.

Obrazložitev

A.

1. Ministrstvo za notranje zadeve (v nadaljevanju MNZ) je zavrnilo prošnje pritožnikov za priznanje azila v Republiki Sloveniji in odločilo, da morajo nemudoma po pravnomočnosti odločbe zapustiti Republiko Slovenijo. Upravno sodišče je tožbo pritožnikov zavrnilo. Vrhovno sodišče je zavrnilo pritožbo pritožnikov in potrdilo izpodbijano sodbo.

2. Pritožniki zatrjujejo kršitev 22. in 23. člena Ustave. Navajajo, da sodišči nista odgovorili na vse upoštevne tožbene in pritožbene navedbe. Sodišči naj ne bi odgovorili na njihove očitke o napačni uporabi materialnega prava. Pritožniki navajajo, da so v pritožbi ugovarjali obrazložitvi Upravnega sodišča, ki je med neposredne formalne vire prava za odločanje v tej zadevi prištelo tudi Direktivo 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 (UL L 304, 29. 4. 2004, str. 12–23 – v nadaljevanju Kvalifikacijska direktiva). Upravno sodišče naj bi navedlo, da je pri odločanju neposredno uporabilo točko f) petega odstavka 4. člena (splošna verodostojnost prosilcev) in 9. člen (dejanja preganjanja) Kvalifikacijske direktive. Menijo, da so

upravni organ, Upravno sodišče in Vrhovno sodišče zaradi napačne uporabe materialnega prava napravili iz ugotovljenega dejanskega stanja napačne sklepe. Sodišči naj ne bi odgovorili na tožbene in pritožbene ugovore o napačni ugotovitvi dejanskega stanja glede vrnitve pritožnika A. B. v C., o razlogih, da pritožnikovi otroci niso obiskovali šole, in o razlogih za spremembo priimka pritožnika. Menijo, da je MNZ napačno presodilo tuja poročila o stanju v C.. Upravno sodišče pa naj ne bi odgovorilo na ugovore v zvezi z napačno oceno tujih poročil o stanju v C.. Nasprotujejo stališču, da zaradi nekonsistentnosti v njihovih izjavah niso izkazali splošne verodostojnosti. Upravno in Vrhovno sodišče naj na glavni obravnavi ne bi obrazložili zavrnitve zahteve za ugotovitev dejanskega stanja. Navajajo tudi, da so v tožbi in pritožbi navajali, da je 32. člen Zakona o azilu (Uradni list RS, št. 51/06 – ur. p. b. – v nadaljevanju ZAzil) v neskladju z Ustavo, ker ne omogoča, da bi bila pritožnikom celotna upravna odločba prevedena v njihov jezik. Navajajo, da sodišči nista obrazložili zavrnitve navedb pritožnikov v zvezi z neustavnostjo sporne zakonske določbe. S tem, ko pritožbeno sodišče ni zavzelo stališča do tožbenih in pritožbenih navedb glede napačne uporabe materialnega prava, naj bi kršilo tudi pravico do azila kot eno od osebnostnih pravic iz 35. člena Ustave. Pritožniki tudi predlagajo začasno zadržanje izpodbijanih aktov.

3. Senat Ustavnega sodišča je s sklepom št. Up-2012/08 z dne 23. 9. 2008 ustavno pritožbo sprejel v obravnavo in do končne odločitve Ustavnega sodišča zadržal izvršitev izpodbijane odločbe MNZ. V skladu s 56. členom Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – ur. p. b. – v nadaljevanju ZUstS) sta bila sklep o sprejemu in ustavna pritožba vročena Vrhovnemu sodišču in MNZ.

4. MNZ v odgovoru opisuje potek azilnega postopka pritožnikov. Pojasni, da so pritožniki vložili že drugo prošnjo za azil. V nadaljevanju odgovora podrobno pojasnjuje svoja stališča o ugotavljanju dejanskega stanja (sprejem pritožnika A. B. v C., obiskovanje šole pritožnikovih otrok in sprememba osebnega imena). Navaja, da je pritožnik pri pomembnih zadevah dajal različne izjave in zato je s svojimi kontradiktornimi izjavami vnesel dvom v resničnost vseh svojih nadaljnjih navedb in trditev, zato ni moglo njegove zgodbe sprejeti za verodostojne. Pritožniki na odgovor MNZ niso odgovorili.

B.

5. V obravnavani zadevi je MNZ prošnje za azil v skladu s prvo alinejo prvega odstavka 35. člena ZAzil zavrnilo, ker je ugotovilo, da prosilci za azil ne izpolnjujejo pogojev za priznanje statusa begunca in statusa subsidiarne zaščite po drugem in tretjem odstavku 1. člena ZAzil. Upravno in Vrhovno sodišče sta potrdili odločbo MNZ.

6. Pritožniki zatrjujejo, da Upravno in Vrhovno sodišče nista odgovorili na vse tožbene in pritožbene očitke. Iz 22. člena Ustave izhaja obveznost sodišča vzeti na znanje navedbe strank, jih pretehtati in se do tistih navedb, ki so bistvenega pomena za odločitev, v obrazložitvi odločbe tudi opredeliti. Iz te pravice pa ne izhaja obveznost sodišča, da se opredeli do tistih navedb stranke, ki za odločitev o zadevi niso bistvene ali so očitno neutemeljene. Pri tem tudi ni nujno, da je opredelitev do navedbe stranke izrecna, ampak zadostuje, da odgovor smiselno izhaja iz

obrazložitve. Prav tako pritožbeno sodišče ni dolžno ponavljati materialnopravnih razlogov za odločitev, s katero se strinja, če je obrazložitev nižje stopnje dovolj izčrpna in popolna. Ob upoštevanju navedenih izhodišč sledi, da je očitke pritožnikov, da se Upravno in Vrhovno sodišče nista opredelili do tožbenih in pritožbenih razlogov in argumentov, neutemeljen. Upravno sodišče se je v sodbi opredelilo do vseh tožbenih ugovorov (napačna uporaba materialnega prava, napačna ugotovitev dejanskega stanja, presoja tujih poročil o stanju v C., kršitev jezikovnih pravic in zahteva o ugotavljanju dejanskega stanja na glavni obravnavi). Vrhovno sodišče se res ni izrecno opredelilo do očitkov v zvezi z napačno uporabo materialnega prava, vendar je s tem, ko je odločitvi MNZ in Upravnega sodišča ocenilo kot pravilni in zakoniti, pritrdilo njuni ugotovitvam. S tem je zadostilo zahtevam iz 22. člena Ustave. Ne gre torej za to, da bi Upravno in Vrhovno sodišče prezrli navedbe pritožnikov, temveč za to, da se pritožniki ne strinjajo z dokazno oceno in stališči, na katerih temelji izpodbijana odločitev.

7. Pritožniki torej z večino navedb oporekajo napačni uporabi materialnega prava, napačno ugotovljenemu dejanskemu stanju in zmotni dokazni oceni ugotovljenega dejanskega stanja (npr.: upravni organ in sodišči naj bi napačno presodili vprašanje verodostojnosti pritožnikov, napačno naj bi presodili tuja poročila o stanju v C., napačno naj bi ugotovili dejansko stanje, povezano s sprejemom pritožnika A. B. v C., z obiskovanjem šole pritožnikovih otrok in s spremembo imena pritožnika). Ustavno sodišče ne presoja samih po sebi nepravilnosti pri ugotavljanju dejanskega stanja in uporabi materialnega ter procesnega prava. V skladu s prvim odstavkom 50. člena ZUstS Ustavno sodišče preizkusi le, ali so bile z izpodbijano sodno odločbo kršene človekove pravice ali temeljne svoboščine. Ustavno sodišče lahko presoja tudi, ali gre za sprejem očitno napačne odločitve, ki bi jo bilo mogoče označiti za arbitrarno, kar bi pomenilo kršitev pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave. Ustavno sodišče bi lahko ugotovilo, da je odločitev arbitrarna le, če je sodišči oziroma upravni organ ne bi utemeljili s pravnimi argumenti. Tega pa izpodbijanym odločitvam, kot bo pojasnjeno v nadaljevanju, ni mogoče očitati.

8. V drugem in tretjem odstavku 1. člena ZAzil, ki je veljal v času odločanja MNZ o prošnji za azil pritožnika, so bili določeni pogoji za pridobitev mednarodne zaščite. Opredelitev statusa begunca¹ in statusa subsidiarne zaščite² je vsebovala večje število nedoločenih pravnih pojmov. Vendar izrecne opredelitve teh pojmov niti ZAzil niti Ženevska konvencija, na katero se je ZAzil neposredno skliceval, ne vsebujeta. Navedeno torej od organov odločanja terja, da v vsakem postopku, v katerem odločajo o prošnji za azil, s pomočjo metod razlage nedoločne pravne pojme napolnijo z vsebino ter nato ugotovijo, ali v konkretni zadevi obstajajo okoliščine, ki ustrezajo navedenemu pojmu. Pri tem je treba upoštevati posebnosti ugotavljanja dejanskega stanja v azilnem postopku. V azilnem postopku temelji ugotavljanje dejanskega stanja v posameznem primeru na navedbah prosilca za mednarodno zaščito in je zato odločitev pristojnega organa predvsem odvisna od prepričljivosti,

¹ Drugi odstavek 1. člena ZAzil je določal: "Republika daje zaščito tujcem, ki zaprosijo za zaščito iz razlogov, določenih v Konvenciji o statusu beguncev in v Protokolu o statusu beguncev (Uradni list RS – MP, št. 9/92 – v nadaljnjem besedilu Ženevska konvencija.)"

² Tretji odstavek 1. člena ZAzil je določal: "Republika Slovenija daje subsidiarno zaščito tujcem, ki zaprosijo za zaščito v Republiki Sloveniji in ne izpolnjujejo pogojev za pridobitev statusa begunca, če obstaja utemeljen razlog za prepričanje, da bi bil tujec ob vrnitvi v matično državo oziroma v državo nekdanjega stalnega prebivališča, če gre za osebo brez državljanstva, soočen z utemeljenim tveganjem, da utrpri resno škodo."

verodostojnosti in konsistentnosti navedb, ki jih v svoj prid navaja prosilec. Pristojni organ mora oceniti verodostojnost prosilčevih navedb in zbrati ter ugotoviti vse okoliščine in dejstva, ki prošnje podpirajo ali ne. Če prosilec za mednarodno zaščito za utemeljitev svoje prošnje poda zgolj izjavo, mora dokazati tudi svojo verodostojnost, ki se ugotavlja na podlagi njegovih izjav in njegovega ravnanja pred vložitvijo prošnje in v času trajanja postopka za pridobitev mednarodne zaščite. To pomeni, da lahko pristojni organ ugotovi, ali so v konkretnem primeru izpolnjeni pogoji za pridobitev mednarodne zaščite tudi tako, da ugotavlja splošno verodostojnost prosilca, čeprav tega pojma ZAzil izrecno ni vseboval.³

9. Odločitev Ministrstva se pri opredelitvi pojma dejanja preganjanja in pojma splošna verodostojnost sklicuje na posamezne določbe Kvalifikacijske direktive. Upravno sodišče navaja, da je Kvalifikacijska direktiva z dnem objave postala del notranjega prava države članice, s potekom roka za implementacijo pa so postale tiste njene določbe, ki so tega sposobne, tudi neposredno uporabljive. Vrhovno sodišče je v sodbi potrdilo navedeno stališče Upravnega sodišča. Pritožniki navajajo, da so MNZ in sodišči Kvalifikacijsko direktivo uporabili kot neposredni formalni pravni vir. Pritožniki zmotno razumejo stališče Upravnega in Vrhovnega sodišča. Člen 10 Pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti (Uradni list RS, št. 27/04, MP, št. 7/04 – v nadaljevanju PES) določa splošno obveznost držav, da spoštujejo pravo Evropskih skupnosti in zagotavljajo njegovo izvajanje v skladu z načelom dobre vere in poštenja (good faith). Tretji odstavek 249. člena PES določa, da je direktiva za vsako državo članico, na katero je naslovljena, zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar prepušča državnim oblastem izbiro oblike in metod. Svoboda glede izvedbe direktiv, ki izhaja iz 249. člena PES, vseeno pomeni, da morajo države izbrati najprimernejše metode in načine izvajanja.⁴ Po poteku roka za implementacijo imajo lahko določbe direktive neposredni učinek, vendar le v razmerju posameznika zoper državo (t. i. vertikalni neposredni učinek). Posamezne določbe neposredno učinkujejo, če so dovolj jasne in nepogojne (clear, precise, unconditional) – načelo neposredne uporabnosti in načelo neposredne učinkovitosti.⁵ Na neposredni učinek direktive se država v razmerju do posameznika ne more sklicevati.⁶ Vendar je pri tem treba upoštevati, da ima direktiva pravni učinek na države članice, katerim je namenjena, zato morajo sodišča od trenutka notifikacije pri uporabi nacionalnega prava, ne glede na to, ali je rok za implementacijo že potekel ali ne, ko razlagajo nacionalno pravno normo, to razlagati, kolikor je to mogoče v skladu z namenom in besedilom direktive, zato da bi lahko direktiva dosegla želeni namen. Nacionalne predpise je treba razlagati v luči prava Evropske skupnosti. To pomeni, da jih je treba razlagati v skladu z namenom, ki ga določa pravo Evropskih skupnosti (t. i. načelo lojalne

³ Pojem splošna verodostojnost uporablja tudi Priročnik o postopkih in kriterijih za določitev statusa begunca, ki ga je izdal Urad visokega komisarja Združenih narodov za begunce (1. nova izdaja, Ženeva 1992 – UNHCR 1979, točke 37–50 in 195–204).

⁴ Sodba Sodišča Evropskih skupnosti z dne 8. 4. 1976 v zadevi Royer, št. 48/75, Recueil 1976, str. 497.

⁵ Sodba Sodišča Evropskih skupnosti z dne 7. 3. 1985 v zadevi Van Gend & Loos, št. 32/84, Recueil 1985, str. 779.

⁶ Navedena ugotovitev nedvomno sledi iz sodne prakse Sodišča Evropskih skupnosti (glej sodbo z dne 26. 2. 1986 v zadevi Marshall, št. 152/84, Recueil 1986, str. 723, točka 48, sodbo z dne 29. 5. 1997 v zadevi Klattner, št. C – 389/95, Recueil, str. I – 2719, točka 33, sodbo z dne 28. 6. 2007 v zadevi JP Morgan Fleming Claverhouse Investment Trust and Association of Investment Trust Companies, št. C – 363/05, Recueil, str. I – 5517, točka 58).

razlage).⁷ Zato morajo upravni organi in sodišči v konkretnih postopkih nedoločne pravne pojme, s katerimi so določeni pogoji za pridobitev statusa mednarodne zaščite (npr. dejanja preganjanja, splošna verodostojnost prosilca), razlagati v skladu s Konvencijo o statusu beguncev in Protokola o statusu beguncev (Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92, Uradni list FLRJ, MP, št. 7/60 in 17/67 – Ženevska konvencija) in z namenom Kvalifikacijske direktive.⁸ MNZ in sodišči so to tudi storili. Zato so očitki pritožnikov o očitno napačni uporabi materialnega prava in s tem o kršitvi 22. člena Ustave neutemeljeni.

10. Neutemeljeni so tudi očitki, da je Upravno sodišče očitno napačno zavrnilo predlog za glavno obravnavo. Ustavno sodišče je že večkrat povedalo, da mora biti strankin predlog za glavno obravnavo ustrezno obrazložen. Pritožniki so predlagali, naj se Upravno sodišče na glavni obravnavi prepriča o verodostojnosti izjav pritožnikov, ne da bi predlog za glavno obravnavo (konkretno) utemeljili z navedbo dokazov, ki naj bi se na njej izvedli. Upravnemu sodišču, ki je ob takem predlogu odločilo na nejavni seji, ni mogoče očitati, da iz njegove sodbe ni razvidno, zakaj ni opravilo glavne obravnave, s tem pa tudi ne kršitve pravice iz 22. člena Ustave.

11. Ne držijo niti očitki pritožnikov, da Upravno in Vrhovno sodišče nista obrazložili zavrnitve predloga o prekinitvi postopka in sprožitvi postopka za oceno ustavnosti tretjega odstavka 32. člena ZAzil pred Ustavnim sodiščem. Predlog sta zavrnila s tem, da je Upravno sodišče pojasnilo, da je slovenščina v Republiki Sloveniji uradni jezik. Tujci imajo pravico do uporabe svojega jezika in pisave v postopkih pred državnimi organi na način, ki ga določa zakon. Navedlo je, da glede na veljavne zakonske določbe pritožniki nimajo pravice do celotnega prevoda odločbe v svoj jezik. Vrhovno sodišče pa je s sodbo potrdilo stališče Upravnega sodišča. Ne gre torej za to, da bi sodišči prezrli navedbe pritožnikov, temveč za to, da se pritožniki ne strinjajo z dokazno oceno in s stališči, na katerih temeljijo izpodbijane odločitve.⁹

⁷ Glej sodbo Sodišča Evropskih skupnosti z dne 8. 10. 1987 v zadevi Kopinghuis Nijmegen BV, št. C - 80/86, Recueil 1987, str. 3969, sodbo Sodišča Evropskih skupnosti z dne 10. 4. 1984 v zadevi Von Colson and Kamann, št. 14/83, Recueil 1984, str. 1891, sodbo Sodišča Evropskih skupnosti z dne 27. 6. 2000 v zadevi Oceano Grupo, združeni primeri C-240/98 to C-244/98, Recueil 2000, str. I-4941.

⁸ Lojalna razlaga je ena zahtevnejših nalog državnih organov, ki morajo določbo nacionalnega prava razlagati drugače, kot so jo do sedaj, na podlagi namena evropskega predpisa, ki ga domači zakonodajalec ob nastajanju pravila lahko ni upošteval. Praviloma mora nacionalni zakonodajalec pravilno izvesti direktivo v nacionalno pravo tako, da se posameznik lahko sklicuje samo na nacionalni predpis. Neusklajenost nacionalnih določb s pravom Evropskih skupnosti nima za posledico njihove neveljavnosti, Sodišče Evropskih skupnosti zahteva, da se neomejeno uporabijo predpisi Evropskih skupnosti, nacionalni predpisi pa ostanejo samo neuporabljeni. (Povzeto po R. Knez, Narava prava Skupnosti – Evropsko pravoznanstvo, Evropsko pravo, Zbirka gradiv šole Evropskega prava, Založniška hiša Primath, Ljubljana 2004, str. 55–72).

⁹ Iz besedila 62. člena Ustave izhaja, da je za uresničevanje te ustavne določbe izrecno potreben zakon, ki določi, na kakšen način se ta pravica uresničuje v različnih življenjskih situacijah, in tako podrobneje določi njeno vsebino. Namen pravice iz 62. člena Ustave izhaja iz ustavnih standardov poštenega sojenja, namreč zagotoviti, da bo vsakomur, torej tudi tistemu, ki ne razume ali ne govori jezika državnega organa, omogočeno, da spremlja postopek v jeziku, ki ga razume in tako lahko v njem tudi ustrezno sodeluje (sklep št. Up-43/96 z dne 30. 5. 2000, OdlUS IX, 141). Šele to mu namreč omogoča, da v postopku sodeluje enakopravno z nasprotno stranko (kar je najpomembnejši izraz pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave). Način, po katerem naj državni organi to zagotovijo, Ustava prepušča zakonodajalcu. V ZAzil je zakonodajalec izrecno predvidel, da se pravica do spremljanja postopka v jeziku, ki ga prosilec razume, izvršuje tako, da imajo prosilci za azil pravico do tolmača (12. člen ZAzil) in da morajo biti izrek, pravni pouk in kratek povzetek obrazložitve, ki mora vsebovati bistvene elemente, na katerih temelji, v sklepih in odločbah prevedeni. Ker je imel zakonodajalec v 62. členu Ustave posebno pooblastilo, da to vprašanje tudi v postopkih pridobitve

12. Pritožniki ne morejo utemeljiti kršitve pravice iz prvega odstavka 23. člena Ustave s pavšalnim zatrjevanjem, da Vrhovno in Upravno sodišče v vseh azilnih zadevah neargumentirano zavračata tožbene in pritožbene ugovore in povsem nekritično potrjujejo še tako očitno zgrešena stališča tožene stranke.

13. Iz obrazložitve te odločbe izhajajo, da je Vrhovno sodišče pri obrazložitvi svoje odločitve zadostilo zahtevam 22. člena Ustave. Zato so neutemeljeni tudi očitki pritožnikov, da je Vrhovno sodišče s tem, ko se ni opredelilo do pritožbenih očitkov o napačni uporabi materialnega prava, kršilo pravico iz 35. člena Ustave.

14. Ker zatrjevane kršitve človekovih pravic ali temeljnih svoboščin niso podane, je Ustavno sodišče ustavno pritožbo zavrnilo.

C.

15. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 59. člena ZUstS ter prve alineje drugega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07) v sestavi: predsednik Jože Tratnik ter sodnica in sodniki dr. Mitja Deisinger, mag. Miroslav Mozetič, dr. Ernest Petrič, Jasna Pogačar, dr. Ciril Ribičič in Jan Zobec. Odločbo je sprejelo soglasno.

Jože Tratnik
Predsednik

mednarodne zaščite uredi z zakonom, tretji odstavek 32. člena ZAzil sam po sebi ne more biti v neskladju z 62. členom Ustave. Skrajšan prevod obrazložitve odločitve pa tudi ne more sam po sebi pomeniti kršitve 22. in 25. člena Ustave, če pritožniki konkretno in natančno ne navedejo, kako naj bi vplival na uresničevanje procesnih pravic in jamstev.