

Sodišče: Vrhovno sodišče

Oddelek: Upravni oddelek

ECLI: ECLI:SI:VSRS:2022:I.UP.12.2022

Evidenčna številka: VS00054222

Datum odločbe: 26.01.2022

Opravična številka II.stopnje: UPRS Sodba I U 1805/2021

Senat: Brigita Domjan Pavlin (preds.), Nataša Smrekar (poroč.), Marko Prijatelj

Področje: PRAVO EVROPSKE UNIJE - PRAVO VIZUMOV, AZILA IN PRISELJEVANJA - UPRAVNI SPOR

Institut: mednarodna zaščita - omejitev gibanja prosilca zaradi predaje odgovorni državi - pridržanje prosilca za namen predaje odgovorni državi članici - znatna nevarnost pobega prosilca - begosumnost - sorazmernost in nujnost ukrepa pridržanja - zavrnitev pritožbe

Zveza: 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 člen 2n, 28, 28/2. Direktiva 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito člen 8, 8/4. ZMZ-1 člen 84, 84/1, 84/1-5, 84a, 84a-3, 84a-5

Jedro

Izpolnjevanje enega od kriterijev iz 84. a člena ZMZ-1 samo po sebi še ne zadošča za uporabo ukrepa pridržanja. Iz določbe 28. člena Uredbe Dublin III namreč izhaja, da je pridržanje prosilca za namen predaje drugi državi članici, odgovorni za obravnavanje njegove prošnje za mednarodno zaščito, (ob upoštevanju ostalih omejitev) dopustno le, če obstoji znatna nevarnost pobega, pri čemer mora presoja take nevarnosti temeljiti na individualni oceni. Da za pridržanje ne zadošča nevarnost pobega, ugotovljena na podlagi enega od zakonsko določenih objektivnih kriterijev, ampak da mora biti ta dodatno kvalificirana, kaže tudi določba prvega odstavka 28. člena Uredbe Dublin III, ki določa, da države članice ne smejo pridržati osebe samo zato, ker v zvezi z njo poteka postopek, določen v tej uredbi. V obravnavani zadevi pa se v zvezi s pritožnikom vodi postopek po Uredbi Dublin III prav iz razloga, ker ni počakal na odločitev o svoji prošnji v Romuniji in jo je ponovno vložil tudi v Sloveniji, zato zgolj to ne zadošča za pridržanje.

Za uporabo obravnavanega ukrepa je treba ugotoviti visoko stopnjo nevarnosti pobega, ki pomeni neposredno in konkretno nevarnost njegove izvršitve. Vzpostavljajo jo dodatno ugotovljene kvalificirane okoliščine, ki so druge kot te, ki ustrezajo zakonsko določenemu objektivnemu kriteriju. Gre za okoliščine, ki izvirajo iz sfere obravnavanega posameznika, nanašajo pa se npr. na njegove osebne lastnosti, na ravnanje pred pridržanjem, na način prehajanja med državami članicami ipd.

Neutemeljene so pritožbene navedbe, da ker slovenski zakonodajalec v notranji pravni red ni prenesel četrtega odstavka 8. člena Recepcijske direktive II, toženka v okviru načela sorazmernosti in testa nujnosti ni mogla uporabiti drugih alternativnih ukrepov pridržanju. Toženka je ocenjevala možnost izreka milejšega ukrepa obveznega zadrževanja na območje *azilnega doma*, vendar je upošteva je pritožnikova pretekla ravnanja presodila, da ne zagotavlja učinkovite izvedbe postopka po Uredbi Dublin III.

Izrek

Pritožba se zavrne in se potrdi izpodbijana sodba.

Obrazložitev

1. Sodišče prve stopnje je na podlagi prvega odstavka 63. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) zavrnilo tožnikovo tožbo, vloženo zoper sklep Ministrstva za notranje zadeve, št. 2142-3648/2021/5 (1222-12) z dne 6. 12. 2021, s katerim je odločilo, da se tožnika pridrži zaradi predaje odgovorni državi članici v skladu z 28. členom Uredbe EU št. 604/2013¹ na prostore Centra za tujce od 4. 12. 2021 od 15.40 ure do prenehanja razloga, vendar najdlje za šest tednov od takrat, ko bo odgovorna država članica eksplicitno ali implicitno odobrila zahtevo za ponovni sprejem, oziroma od takrat, ko bo prenehal veljati morebitni odločilni učinek tožbe na odločitev o predaji v odgovorno državo članico.

2. Iz obrazložitve sodbe med drugim izhaja, da je tožnik, ki je v Sloveniji zaprosil za *azil*, tudi po presoji sodišča znatno begosumen s tem, ko je prošnjo za mednarodno zaščito podal že v Romuniji, kjer na odločitev ni počakal (3. alineja 84. a člena Zakona o mednarodni zaščiti, v nadaljevanju ZMZ-1), s čimer je izkazal tudi svoje nesodelovanje v postopku (5. alineja istega člena). Očitek, da gre za prekomeren ukrep, pa je zaradi pavšalnosti zavrnilo.

3. Tožnik (v nadaljevanju pritožnik) je zoper sodbo vložil pritožbo zaradi napačne uporabe materialnega prava, bistvenih kršitev postopka in zmotne oziroma nepopolne ugotovitve dejanskega stanja. Navaja, da toženka ni ugotovila nesodelovanja tožnika v postopku v Republiki Sloveniji, ampak v postopku pred romunskimi organi. Meni, da izpodbijana sodba nima razlogov o tem, kaj je znatna begosumnost in v čem se v konkretnem primeru izkazuje. Poudarja, da mora biti zadržanje izrečeno v izjemnih okoliščinah, v predmetni zadevi pa te izjemne okoliščine niso ugotovljene niti obrazložene. Meni, da toženka ni mogla uporabiti alternativnih ukrepov pridržanju (kot odvzemu prostosti) v okviru načela sorazmernosti in testa nujnosti, saj slovenski zakonodajalec četrtega odstavka 8. člena Recepcijske direktive II ni prenesel v notranji pravni red. Navaja, da je ukrep pridržanja na območje *azilnega doma* manj prisilen od pridržanja v centru za tujce, a še vedno pomeni odvzem prostosti, medtem ko alternative pridržanju ne pomenijo odvzema prostosti. Trdi, da je toženka napačno uporabila ukrep obveznega zadrževanja na območje *azilnega doma*, saj opis načina varovanja v *azilnem domu* in statistični podatki o učinkovitosti njegovega varovanja ne morejo pomeniti individualne obravnave partikularnih okoliščin na strani pritožnika. Iz istega razloga je nepravilna in nezakonita tudi izpodbijana sodba, ki se v celoti opira na odločbo toženke, prav tako pa nima navedb v zvezi s sorazmernostjo, ki bi jih bilo mogoče preizkusiti. Predlaga, naj Vrhovno sodišče izpodbijano sodbo razveljavi in odpravi sklep toženke.

4. Toženka na pritožbo ni odgovorila.
5. Pritožba ni utemeljena.
6. Neutemeljena je pritožbena trditev, da izpodbijana sodba nima navedb v zvezi s sorazmernostjo ukrepa. To ne drži, saj iz sodbe izhaja (19. točka obrazložitve), da je sodišče tožbene trditve glede prekomernosti izrečenega ukrepa presodilo kot pavšalne in jih s tem zavrnilo.
7. Neutemeljen je tudi očitek, da v izpodbijani sodbi ni razlogov o tem, kaj je znatna begosumnost in v čem se v konkretnem primeru izkazuje ter da izjemne okoliščine, ki so potrebne za ukrep pridržanja, niso ugotovljene in obrazložene. Iz 17. točke sodbe namreč izhaja, da je pritožnik znatno begosumen, ker sta izpolnjeni merili iz 3. in 5. alineje 84. a člena ZMZ-1, opisano pa je tudi dejansko stanje, ki pomeni izpolnjevanje teh meril. Ali je tako pravno stališče in s tem v zvezi navedeno dejansko stanje pravilno ali ne, je vprašanje pravilne razlage materialnega prava, ne pa zadostne obrazloženosti sodne odločbe.
8. V prvem odstavku 84. člena ZMZ-1 je določeno, da v primeru, če ni mogoče po določbah tega zakona zagotoviti doseganja ciljev po določbah tega odstavka, lahko pristojni organ prosilcu odredi ukrep obveznega zadrževanja na območje *azilnega* doma ali njegove izpostave iz zakonsko določenih razlogov, med drugim tudi v skladu z 28. členom Uredbe 604/2013/EU (5. alineja prvega odstavka 84. člena ZMZ-1). V drugem odstavku istega člena je določeno, da če pristojni organ ugotovi, da v posameznem primeru ni mogoče učinkovito izvesti ukrepa iz prejšnjega odstavka ali če prosilec samovoljno zapusti območje obveznega zadrževanja, se lahko prosilcu, ki ni mladoletnik ali mladoletnik brez spremstva, odredi ukrep omejitve gibanja na Center za tujce.
9. Drugi odstavek 28. člena navedene Uredbe 604/2013/EU (v nadaljevanju Uredba Dublin III) določa, da kadar obstaja znatna nevarnost, da bo oseba pobegnila, lahko države članice na podlagi presoje vsakega posameznega primera zadevno osebo pridržijo, da bi omogočile izvedbo postopkov za predajo v skladu s to uredbo, vendar le, če je ukrep pridržanja sorazmeren in ni mogoče učinkovito uporabiti drugih manj prisilnih ukrepov. Na podlagi člena 2(n) "nevarnost pobega" pomeni nevarnost, da bo prosilec ali državlján tretje države ali oseba brez državljanstva, v zvezi s katero poteka postopek predaje, pobegnila, v skladu z oceno posameznega primera na podlagi objektivnih kriterijev, ki so določeni z zakonom.
10. Uredba torej zahteva, da mora obstoj nevarnosti pobega temeljiti na objektivnih merilih, ki morajo biti določena z zakonom, in jih je treba uporabiti glede na okoliščine posamičnega primera. Slovenski zakonodajalec je kriterije za ugotovitev obstoja nevarnosti pobega (begosumnost) uredil v 84. a členu ZMZ-1 (člen ima naslov "nevarnost pobega") in s tem izpolnil obveznost iz člena 2(n) Uredbe Dublin III. Med drugim je določil, da se šteje, da so v posameznem primeru podane okoliščine, na podlagi katerih je mogoče sklepati, da bo oseba pobegnila, če je oseba predhodno že vložila prošnjo v Republiki Sloveniji ali drugi državi članici Evropske unije in jo je pozneje zapustila (3. alineja 84. a člena ZMZ-1). Navedeno zaradi povezave z vsebino postopka po Uredbi Dublin III pomeni zapustitev države članice kljub vloženi prošnji za *azil*, torej pred odločitvijo o njej. Tak odhod, čeprav je bila s prošnjo za zaščito vzpostavljena vez med to državo in osebo, pa v smislu obravnavanega zakonskega merila logično utemeljuje sklepanje, da ker oseba odklanja prisotnost v državi, v kateri je sicer zaprosila za zaščito, tudi ne bo počakala na izvedbo postopka predaje v to državo.
11. S tem v zvezi pritožnik ne nasprotuje ugotovitvi prvostopenjskega sodišča, da je zapustil Romunijo, preden je bilo odločeno o njegovi prošnji.² Pritožnik sicer navaja in še to povsem splošno, da je zapustil

Romunijo, ker je ni štel za varno državo, ker ni dobil hrane niti zdravstvene oskrbe in ker da so razmere za življenje slabe. Vendar s tem samo potrjuje, da je po vložitvi prošnje dejansko zapustil Romunijo in da se tja iz teh razlogov ne želi vrniti. Zato s temi trditvami v obravnavanem postopku ne more uspeti, lahko pa jih uveljavlja v postopku določanja odgovorne države članice, če meni, da so ovira za predajo Romuniji.

12. Utemeljeno je pritožbeno stališče, da izpolnjevanje enega od kriterijev iz 84. a člena ZMZ-1 samo po sebi še ne zadošča za uporabo ukrepa pridržanja. Iz določbe 28. člena Uredbe Dublin III namreč izhaja, da je pridržanje prosilca za namen predaje drugi državi članici, odgovorni za obravnavanje njegove prošnje za mednarodno zaščito, (ob upoštevanju ostalih omejitev) dopustno le, če obstoji znatna nevarnost pobega, pri čemer mora presoja take nevarnosti temeljiti na individualni oceni.³ Da za pridržanje ne zadošča nevarnost pobega, ugotovljena na podlagi enega od zakonsko določenih objektivnih kriterijev, ampak da mora biti ta dodatno kvalificirana, kaže tudi določba prvega odstavka 28. člena Uredbe Dublin III, ki določa, da države članice ne smejo pridržati osebe samo zato, ker v zvezi z njo poteka postopek, določen v tej uredbi. V obravnavani zadevi pa se v zvezi s pritožnikom vodi postopek po Uredbi Dublin III prav iz razloga, ker ni počakal na odločitev o svoji prošnji v Romuniji in jo je ponovno vložil tudi v Sloveniji, zato zgolj to ne zadošča za pridržanje.

13. Po navedenem je treba za uporabo obravnavanega ukrepa ugotoviti visoko stopnjo nevarnosti pobega,⁴ ki pomeni neposredno in konkretno nevarnost njegove izvršitve. Vzpostavljajo jo dodatno ugotovljene kvalificirane okoliščine, ki so druge kot te, ki ustrezajo zakonsko določenemu objektivnemu kriteriju. Gre za okoliščine, ki izvirajo iz sfere obravnavanega posameznika, nanašajo pa se npr. na njegove osebne lastnosti, na ravnanje pred pridržanjem, na način prehajanja med državami članicami ipd.

14. Glede na to je nepravilno stališče v 17. točki obrazložitve izpodbijane sodbe, ki ga je mogoče razumeti, da so v 84.a členu ZMZ-1 opredeljeni kriteriji znatne begosumnosti. Kljub materialnopravno napačnemu stališču, pa ni mogoče pritrčiti pritožbi, da sta izpodbijana sodba in ukrep nezakonita zaradi "šibko izkazane" begosumnosti. Ne samo, da to ni bil konkretiziran tožbeni ugovor, v upravnem sporu niso bile sporne niti ugotovitve iz sklepa toženke o pridržanju, in sicer: da je pritožnik iz Afganistana potoval preko Pakistana, Irana, Turčije, Grčije, Severne Makedonije, Srbije in Romunije; da se je s tihotapcem v Srbiji proti plačilu 700 EUR dogovoril za pot do Avstrije, vendar so ga v Romuniji našli policisti in ga odpeljali v center za tujce; da je v centru zaprosil za mednarodno zaščito, zato so ga premestili v *azilni* dom; da je *azilni* dom samovoljno zapustil in skrit v vozilu preko Madžarske vstopil v Slovenijo, kjer so ga 18. 11. 2021, ko je skrit med tovorom v priklopnem vozilu skušal priti čez ozemlje Republike Slovenije, prijeli slovenski policisti.

15. Te okoliščine izkazujejo pritožnikovo odločitev za Avstrijo kot ciljno državo; njegovo odločenost, da pride do nje (ko kljub neuspešni prvi poti, ko so ga našli romunski policisti, ni spremenil načrta, da pride do Avstrije); uporabljen prikrit način potovanja, s katerim se ogiba oblastem držav članic in njihovim pristojnostim; s takim gibanjem preko območij več držav – tudi Slovenije –, utrjuje izbiro Avstrije kot ciljne države, izključuje pa druge države ob poti, torej tudi Slovenijo. Navedeno pa tudi po presoji Vrhovnega sodišča utemeljuje realno, neposredno nevarnost pobega, ki bi ga pritožnik uresničil takoj, ko bi se mu ponudila priložnost.

16. Ob odsotnosti vsakršnih nasprotnih in konkretiziranih pritožbenih navedb pa tudi ni očitno, da je ugotovljeno znatno nevarnost samo po sebi mogoče odvrniti drugače kot s pridržanjem v centru za tujce. Obvezno zadrževanje na območju *azilnega* doma je namreč že v splošnem milejši ukrep (to v pritožbi priznava tudi pritožnik) zaradi režima izvajanja in tudi nižje stopnje nadzora, ki – kar med strankama ni

sporno – ne preprečuje nenadzorovanih odhodov z območja odrejenega zadrževanja. Za učinkovitost tega ukrepa se zato predpostavlja vsaj omejeno pritožnikovo sodelovanje, na katerega zaradi njegove motiviranosti, da doseže Avstrijo, ni mogoče sklepati. Ob tem pa niti sam ne izpostavi ničesar, kar bi kazalo na nesorazmernost pridržanja z vidika njegovih osebnih okoliščin in ki bi lahko pretehtale v prid kateremukoli milejšemu (in v tem smislu tudi alternativnemu), a zadostnemu ukrepu za dosego zasledovane koristi. Ta korist je zagotavljanje učinkovite uporabe meril in mehanizmov, ki so v Uredbi Dublin III določeni v splošnem interesu z namenom preprečitve sekundarnega gibanja prosilcev za azil.⁵

17. Po obrazloženem so neutemeljene pritožbene navedbe, da ker slovenski zakonodajalec v notranji pravni red ni prenesel četrtega odstavka 8. člena Receptijske direktive II,⁶ toženka v okviru načela sorazmernosti in testa nujnosti ni mogla uporabiti drugih alternativnih ukrepov pridržanju. Toženka je ocenjevala možnost izreka milejšega ukrepa obveznega zadrževanja na območje *azilnega* doma, vendar je upoštevala pritožnikova pretekla ravnanja presodila, da ne zagotavlja učinkovite izvedbe postopka po Uredbi Dublin III.

18. Glede na navedeno in ker ostale pritožbene navedbe ne morejo vplivati na odločitev, podani pa niso niti razlogi, na katere mora Vrhovno sodišče paziti po uradni dolžnosti, je na podlagi 76. člena ZUS-1 pritožbo zavrnilo in potrdilo izpodbijano sodbo.

¹ 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 prošnjih za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vložijo državljani tretje države ali oseba brez državljanstva (prenovitev).

² V izpodbijani sodbi je izrecno ugotovljeno, da tožnik v tožbi ni izpodbijal ugotovitve toženke, da je predhodno že zaprosil za mednarodno zaščito.

³ Tako SEU v zadevi C-528/15, *Polície ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie v Salah Al Chodor and Others*, z dne 15. 3. 2017, točka 34.

⁴ Nekateri avtorji pojasnjujejo, da je znatna nevarnost višja stopnja nevarnosti kot gola nevarnost. To zahteva vsaj, da pobeg ni samo verjeten, ampak mora biti pri oceni stopnje verjetnosti bolj verjeten kot ne. Glej Steve Peers in drugi, *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary)*, Second Revised Edition, Brill/Nijhoff, 2015, str. 373.

⁵ O navedenem cilju Uredbe Dublin III SEU v zadevi *Mirza* (C-695/15 PPU) z dne 17. 3. 2016, točka 52.

⁶ V skladu z navedeno določbo države članice zagotovijo, da so pravila o alternativah pridržanju, kot so redno javljanje organom, predložitev finančnega jamstva ali obveznost zadrževanja na določenem mestu, določena v nacionalnem pravu.

Datum zadnje spremembe: 23.03.2022