

Zadeva C-231/21

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

12. april 2021

Predložitveno sodišče:

Verwaltungsgerichtshof (Avstrija)

Datum predložitvene odločbe:

25. marec 2021

Revident:

IA

Nasprotna stranka:

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl

Predmet postopka v glavni stvari

Iztek oziroma podaljšanje roka za predajo na podlagi člena 29 Uredbe (EU) št. 604/2013 zaradi neprostovoljnega sprejema zadevne osebe na psihiatrični oddelek bolnišnice, ki je posledica duševne motnje

Predmet in pravna podlaga predloga

Razlaga prava Unije, zlasti Uredbe (EU) št. 604/2013, člen 267 PDEU

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali je za zapor v smislu člena 29(2), drugi stavek, 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 prošnjih za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje države ali oseba brez državljanstva (prenovitev), UL 2013, L 180, str. 31, treba šteti tudi namestitev zadevne osebe na psihiatričnem oddelku

bolnišnice (v obravnavani zadevi zaradi ogrožanja sebe in drugih, ki je posledica njene duševne motnje), ki je proti njeni volji ali ni po njeni volji in za katero je sodišče ugotovilo, da je dopustna?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen:

- (a) Ali se lahko v primeru zapore v državi članici, ki daje zahtevo, rok iz člena 29(2), prvi stavek, navedene uredbe – z zavezujočim učinkom za zadevno osebo – v vsakem primeru podaljša na eno leto?
- (b) Če je odgovor nikalen, za koliko časa je dopustno podaljšati rok, na primer le za čas
 - (aa) dejanskega trajanja zapore ali
 - (bb) predvidenega skupnega trajanja zapore glede na datum obvestitve odgovorne države članice, opravljene na podlagi člena 9(2) Uredbe Komisije (ES) št. 1560/2003 z dne 2. septembra 2003 o podrobnih pravilih za uporabo Uredbe št. 343/2003 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 200), kakor je bila spremenjena z Izvedbeno uredbo Komisije (EU) št. 118/2014 z dne 30. januarja 2014 (UL 2014, L 39, str. 1),

ki se mu lahko v obeh primerih po potrebi prišteje še primeren rok za ponovno organizacijo predaje?

Navedene določbe prava Skupnosti

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) (UL 2013, L 180, str. 31, v nadaljevanju: Uredba Dublin III), zlasti člen 29(2)

Uredba Komisije (ES) št. 1560/2003 z dne 2. septembra 2003 o podrobnih pravilih za uporabo Uredbe št. 343/2003 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 200), kakor je bila spremenjena z Izvedbeno uredbo Komisije (EU) št. 118/2014 z dne 30. januarja 2014 (UL 2014, L 39, str. 1), zlasti člen 9

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, zlasti členi 6, 52 in 53

Navedene določbe mednarodnega prava

Evropska konvencija o človekovih pravicah (EKČP), zlasti člen 5(1)(e)

Navedene nacionalne določbe

Asylgesetz 2005 (zakon o azilu iz leta 2005, v nadaljevanju: AsylG2005), zlasti člen 5:

Odgovornost druge države

Člen 5 1. Prošnja za mednarodno zaščito, o kateri ni bilo odločeno v skladu s členom 4 ali 4a, se zavrže kot nedopustna, če je za obravnavanje prošnje za azil oziroma prošnje za mednarodno zaščito v skladu s pogodbo ali na podlagi Uredbe Dublin odgovorna druga država. S sklepom o zavrženju je treba tudi ugotoviti, katera država je odgovorna. Prošnje se ne zavrže, kadar se v okviru preizkusa iz člena 9(2) BFA-VG (zakon o postopku pred zveznim uradom za priseljevanje in azil) ugotovi, da bi odreditev odstranitve, povezana z zavrženjem, povzročila kršitev člena 8 EKČP.

2. V skladu z odstavkom 1 se postopa tudi, kadar je v skladu s pogodbo ali na podlagi Uredbe Dublin druga država odgovorna, da preveri, katera država je odgovorna za obravnavanje prošnje za azil oziroma prošnje za mednarodno zaščito.

Fremdenpolizeigesetz 2005 (zakon o oddelku policije, pristojnem za tujce iz leta 2005, v nadaljevanju: FPG), člena 46 in 61

Unterbringungsgesetz (zakon o namestitvi oseb z duševno motnjo v psihiatrični oddelek bolnišnice, v nadaljevanju: UbG), člen 3, člen 8, člen 10(1), člen 11, člen 17, člen 18, člen 20(1), člen 26(1) in (2) ter člen 30(1)

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka

- 1 Revident, ki je maroški državljan, je oktobra leta 2016 iz Libije vstopil na ozemlje Italije, kjer so ga 27. oktobra 2016 identificirali. Nato se je odpravil v Avstrijo, kjer je 20. februarja 2017 vložil prošnjo za mednarodno zaščito. Na podlagi tega je bil izveden posvetovalni postopek na podlagi Uredbe Dublin III, 1. marca 2017 pa je bila italijanskim organom na podlagi člena 13(1) navedene uredbe poslana zahteva za sprejem. Italijanski organi na to zahtevo niso odgovorili. Zaradi tega so bili 30. maja 2017 obveščeni, da to na podlagi člena 22(7) Uredbe Dublin III pomeni, da so odobrili sprejem revidenta in da je rok za predajo začel teči 2. maja 2017.
- 2 Nato je Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (zvezni urad za priseljevanje in azil, Avstrija, v nadaljevanju: BFA) z odločbo z dne 12. avgusta 2017 na podlagi člena 5(1) AsylG2005 zavrgel prošnjo za mednarodno zaščito, ki jo je vložil revident. Ugotovil je, da je na podlagi člena 13(1) v povezavi s členom 22(7) Uredbe Dublin III za obravnavanje prošnje odgovorna Italija, odredil odstranitev revidenta (v Italijo) na podlagi člena 61(1), točka 1, FPG in odločil, da je odstranitev revidenta v to državo na podlagi člena 61(2) FPG dopustna.

- 3 Predaja revidenta v Italijo, ki je bila organizirana že za 23. oktober 2017, ni uspela, ker je bil takrat nameščen na psihiatričnem oddelku bolnišnice na Dunaju, pri čemer je dunajsko okrajno sodišče namestitev na podlagi Unterbringungsgesetz (zakon o namestitvi oseb z duševno motnjo v psihiatrični oddelk bolnišnice, v nadaljevanju: UbG) s sklepom z dne 6. oktobra 2017 najprej razglasilo za začasno dopustno, nato pa s sklepom z dne 17. oktobra 2017 za dopustno za obdobje do 17. novembra 2017. Na podlagi tega so bili italijanski organi 25. oktobra 2017 obveščeni, da se je rok za predajo zaradi zadržanja revidenta na podlagi člena 29(2) Uredbe Dublin III podaljšal na dvanajst mesecev.
- 4 Ta sodno odobrena namestitev revidenta je bila 4. novembra 2017 predčasno končana; revident je bil čez dva dneva odpuščen iz bolnišnične oskrbe.
- 5 Revident je bil 6. decembra 2017 odstranjen iz Avstrije in predan v Italijo. Zoper ta ukrep je v predpisanem roku vložil pritožbo, ker naj bi bila predaja izvedena kljub temu, da se je 2. novembra 2017 iztekel šestmesečni rok, ki ga zanjo določa člen 29(1), prvi pododstavek, Uredbe Dublin III.
- 6 Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Avstrija, BVwG) je to pritožbo nazadnje s sodbo z dne 14. februarja 2020, ki se izpodbija pred predložitvenim sodiščem, zavrnilo kot neutemeljeno.
- 7 BVwG (zvezno upravno sodišče) je v pravni presoji zastopalo stališče, da je bila odredba odstranitve revidenta, izrečena z odločbo BFA z dne 12. avgusta 2017, izvršljiva in tudi izvedljiva. Odredba odstranitve naj pred odstranitvijo 6. decembra 2017 tudi ne bi prenehala veljati.
- 8 Šestmesečni rok na podlagi člena 29(1), prvi pododstavek, Uredbe Dublin III za predajo revidenta v Italijo naj bi se 2. novembra 2017 sicer iztekel. Vendar naj bi Avstrija Italijo že pred tem obvestila, da se rok za predajo zaradi zadržanja revidenta na podlagi člena 29(2) Uredbe Dublin III podaljšuje. Revident sicer ni bil niti v priporu niti v zaporu. Vendar naj bi bil od 20. septembra do 6. oktobra 2017 zaradi prostovoljnega sprejema na psihiatričnem zdravljenju. Od 6. do 17. oktobra 2017 in od tega dne (zgolj zaradi predčasnega odpusta) do 4. novembra 2017 naj bi bil na podlagi sklepov dunajskega okrajnega sodišča nameščen na psihiatričnem oddelku bolnišnice. Od 4. do 6. novembra 2017 naj bi bil ponovno prostovoljno na bolnišničnem zdravljenju.
- 9 V obdobju, v katerem je bil revident na podlagi sklepa sodišča proti svoji volji nameščen v psihiatrični bolnišnici, naj bi šlo za pridržanje na podlagi odredbe sodišča. Pogoji za obstoj pridržanja naj namreč ne bi bili niti, da se izvršuje v zaporu, niti, da temelji na ugotovitvi krivde s strani sodišča. Da gre v obravnavani zadevi za ukrep odvzema prostosti, naj bi bilo treba sklepati tudi na podlagi členov 6, 52 in 53 Listine o temeljnih pravicah (Listina) ter člena 5(1)(e) Evropske konvencije o človekovih pravicah (EKČP), iz katerega naj bi izhajalo zlasti, da lahko odredba zakonitega pripora temelji na primer na duševni motnji. Poleg tega naj bi člen 3 UbG določal kumulativna pogoja, da mora oseba z duševno motnjo

zaradi te motnje resno in huje ogrožati svoje življenje ali zdravje oziroma življenje ali zdravje drugih ljudi. Revident naj bi bil hospitaliziran zaradi tega, ker naj bi ogrožal sebe in druge.

- 10 Odločilno za podaljšanje roka predaje na podlagi člena 29(2) Uredbe Dublin III naj bi bilo, da država, ki je izvajala predajo, ni mogla predati revidenta v odgovorno državo članico, bodisi zato, ker je pobegnil, bodisi – kot v obravnavani zadevi – zato, ker so pravosodni organi upravnim organom preprečili dostop do njega.
- 11 Italija naj bi bila zato upravičeno obveščena, da je bil revident zadržan. Rok za predajo naj bi se s tem podaljšal na dvanajst mesecev, torej do 2. maja 2018. Rok za predajo naj se zato ob odstranitvi še ne bi iztekel. Tudi drugi pogoji za zakonito odstranitev naj bi bili izpolnjeni.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga

- 12 V obravnavani zadevi je treba pojasniti, ali je bila odstranitev (predaja) revidenta v Italijo 6. decembra 2017 zakonita, kar je odvisno od odgovora na vprašanje, ali je bil ta ukrep glede na pravni položaj člena 29 Uredbe Dublin III izveden v predpisanem roku.
- 13 Sodišče Evropske unije je namreč v zvezi s tem v sodbi z dne 25. oktobra 2017, Shiri, C-201/16, ECLI:EU:C:2017:805, presodilo, da iz te določbe izhaja, da prekoračitev roka določa prenos odgovornosti na državo članico, ki daje zahtevo, ne da bi se ta prenos pogojeval s katerim koli odzivom odgovorne države članice (točka 30). Posledica izteka roka za predajo, ne da bi bila izvedena predaja prosilca iz države članice, ki daje zahtevo, v odgovorno državo članico, naj bi bil prenos odgovornosti z druge države članice na prvo v celoti (točka 39), pri čemer naj bi se lahko rok za predajo iztekel tudi po sprejetju odločbe o predaji (točka 42). V zvezi s tem naj pristojni organi države članice, ki daje zahtevo, v takem položaju ne bi mogli opraviti predaje zadevne osebe drugi državi članici in naj bi bili, nasprotno, po uradni dolžnosti zavezani sprejeti potrebne določbe za priznanje odgovornosti prve države članice in za takojšnji začetek obravnavanja prošnje za mednarodno zaščito, ki jo je vložila ta oseba (točka 43).
- 14 V obravnavani zadevi je s prejemom zahteve za sprejem z dne 1. marca 2017 na podlagi člena 22(1) Uredbe Dublin III začel teči dvomesečni rok za odgovor države članice, na katero je bila zahteva naslovljena (Italija). Ker pristojni italijanski organi v tem roku niso odgovorili na zahtevo za sprejem, je ob izteku tega roka zaradi fikcije glede sprejetja zahteve na podlagi člena 22(7) Uredbe Dublin III (implicitna odobritev) odgovorna država članica postala Republika Italija. Na ta datum pa je, ker pritožba ni imela odločilnega učinka, začel teči tudi šestmesečni rok za predajo na podlagi člena 29(1), prvi pododstavek, Uredbe Dublin III. Ni sporno, da je bil ta datum 2. maj 2017, tako da se je navedeni rok za predajo iztekel 2. novembra 2017.

- 15 Vendar člen 29(2), drugi stavek, Uredbe Dublin III določa, da se ta rok lahko „podaljša na največ eno leto“, če predaja ni bila možna, ker je zadevna oseba v zaporu.
- 16 Za podaljšanje roka za predajo na podlagi te določbe zadostuje, da država članica, ki zahtevo poda, pred iztekom šestmesečnega roka za predajo odgovorno državo članico obvesti, da je zadevna oseba v zaporu, in hkrati navede nov rok za predajo (v tem smislu sodba z dne 19. marca 2019, Abubacarr Jawo, C-163/17, ECLI:EU:C:2019:218, točka 75).
- 17 Revident v reviziji trdi, da se je rok za predajo ob odstranitvi (predaji) v Italijo 6. decembra 2017 že iztekel. Predložitveno sodišče meni, da je treba za odgovor na vprašanje, ali je treba temu stališču pritrčiti, najprej odgovoriti na vprašanje, ali pojem „zapor“ iz člena 29(2), drugi stavek, Uredbe Dublin III (ki v tej uredbi ni podrobneje opredeljen) pomeni tudi namestitev zadevne osebe na psihiatričnem oddelku bolnišnice zaradi duševne motnje, ki je proti njeni volji ali ni po njeni volji in ki jo je sodišče razglasilo za dopustno.
- 18 Argument za tako razlago bi bil lahko, da gre pri taki namestitvi za odvzem prostosti, ki se ne zgodi po volji zadevne osebe in ki ga odobri sodišče, zaradi katerega je pristojnemu organu dejansko, vsaj na koncu, dostop do zadevne osebe zaradi predaje onemogočen na enak način kot na primer pri odvzemu prostosti, ki ga sodišče odredi v kazenskem postopku (pripor, zapor).
- 19 Kot argument proti tej razlagi pa bi bilo po mnenju Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče, Avstrija) mogoče navesti, da gre pri „neprostovoljni namestitvi“ v smislu člena 8 in naslednjih UbG predvsem za ukrep zdravljenja, ki ga je sodišče „zgolj“ razglasilo za dopustnega. Zdi se, da kaj takega ni (nujno) vključeno v pojem „zapor“ (glej tudi v angleški jezikovni različici „imprisonment“ oziroma v francoski jezikovni različici „emprisonnement“).
- 20 Zlasti pa je treba opozoriti, da ravno hude bolezni, zaradi katerih predaja v odgovorno državo članico zaenkrat ni možna (torej bolezni, zaradi katerih predaja ni možna niti – kot se je v obravnavanem primeru nazadnje zgodilo – na primer z zdravniškim spremstvom ali pod drugimi pogoji), niso primerna podlaga za podaljšanje roka za predajo na podlagi člena 29(2) Uredbe Dublin III. Če pa zdravstveno stanje zadevne osebe državi članici, ki je podala zahtevo, ne bi omogočalo, da tega prosilca preda pred iztekom šestmesečnega roka iz člena 29(1), prvi pododstavek, Uredbe Dublin III, bi bila odgovorna država članica razbremenjena obveznosti, da sprejme zadevno osebo, in odgovornost bi se tako v skladu s členom 29(2) prenesla na prvo državo članico (v tem smislu na primer sodba z dne 16. februarja 2017, C.K. in drugi, C-578/16, ECLI:EU:C:2017:127, točka 89).
- 21 Zato bi bilo možno, da zadržanja na psihiatričnem oddelku bolnišnice ni mogoče razumeti kot „zapor“ in se ga tako ne sme obravnavati drugače kot drugo hospitalizacijo, zaradi katere ni mogoče potovati.

- 22 Če pa bi Sodišče Evropske unije presodilo, da gre pri obravnavanem zadržanju na psihiatričnem oddelku bolnišnice za „zapor“ v smislu člena 29(2), drugi stavek, Uredbe Dublin III, bi bilo treba po mnenju Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče) odgovoriti tudi na vprašanje, za koliko časa se potem v konkretnem primeru lahko rok za predajo podaljša. Pri tem Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče) zastopa stališče, da lahko zadevna oseba izpodbija tudi napačno določitev tega roka.
- 23 V skladu z besedilom te določbe mora obstajati vzročna zveza med „zaporom“ in nespoštovanjem roka za predajo ter se lahko rok v tem primeru podaljša „na največ eno leto“. Uporabljeni izraz „največ“ nakazuje, da roka ni treba vedno podaljšati na eno leto.
- 24 Zaradi tega je verjetno, da je treba pri obsegu podaljšanja roka za predajo upoštevati okoliščine konkretnega primera, pri čemer bi lahko po mnenju Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče) kot merilo prišla v poštev predvsem dejansko trajanje „zapora“ (v tem primeru: 30 dni, od 6. oktobra do 4. novembra 2017) ali njegovo predvideno trajanje ob obvestilu države članice, na katero je bila zahteva naslovljena, o „zaporu“ na podlagi člena 9(2) izvedbene uredbe (v tem primeru: 43 dni, od 6. oktobra do 17. novembra 2017), pri čemer se lahko v obeh primerih prišteje še kvečjemu primeren rok za ponovno organizacijo predaje. Pri določitvi tega roka je morda treba upoštevati rok največ dveh tednov iz člena 9(1a) izvedbene uredbe.
- 25 Sodišče Evropske unije je v že navedeni sodbi Abubacarr Jawo, C-163/17, ECLI:EU:C:2019:218, v točki 75 – za položaj, v katerem je zadevna oseba pobegnila – razsodilo, da je treba člen 29(2), drugi stavek, Uredbe Dublin III razlagati tako, da za podaljšanje roka za predajo na največ osemnajst mesecev zadostuje, da država članica, ki zahtevo poda, pred iztekom šestmesečnega roka za predajo odgovorno državo članico obvesti, da je zadevna oseba pobegnila, in hkrati navede nov rok za predajo.
- 26 To bi lahko – glede na praktične težave, ki jih v zvezi s tem omenja Sodišče Evropske unije – pomenilo, da lahko država članica, ki zahtevo poda, v primeru, da je zadevna oseba pobegnila, „prosto“ določi nov rok za predajo – v skrajnem primeru tudi na največ osemnajst mesecev. V tem primeru ne bi bilo mogoče izključiti, da se to lahko smiselno uporabi za položaj „zapora“. Vendar člen 29(2), drugi stavek, Uredbe Dublin III podaljšanje roka zaradi „zapora“ pogojuje s tem, da predaja ni bila možna, „ker“ je zadevna oseba v zaporu, medtem ko je podaljšanje roka na največ osemnajst mesecev v skladu z besedilom pogojeno le s tem, da zadevna oseba „pobegne“ (pri čemer trajanja pobega praviloma tudi sploh ni mogoče predvideti).
- 27 Ta različna formulacija v zvezi s podaljšanjem roka pri „zaporu“ vodi nazaj k predhodno (v točkah 23 in 24) izraženemu preudarku, pri čemer je omenjena vzročna zveza argument za to, da je upoštevno dejansko trajanje „zapora“, glede na obvestitev odgovorne države članice v smislu člena 9(2) izvedbene uredbe, ki

je vsekakor potrebna, pa bi bilo lahko upoštevno tudi skupno trajanje „zapora“, kot ga je mogoče predvideti ob obvestitvi.

- 28 Vsekakor je treba za odločitev Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče) – če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen – razjasniti problematiko, predstavljeno v drugem vprašanju, pri čemer pravilna uporaba prava Unije tudi glede tega ni tako očitna, da ne bi bilo nobenega razumnega dvoma. Zato sta se Sodišču na podlagi člena 267 PDEU v predhodno odločanje predložili uvodoma postavljeni vprašanji za predhodno odločanje.

DELOVNI DOKUMENT