

Univerza v Ljubljani  
Pravna fakulteta

# **TEMELJNE PROCESNE PRAVICE PROSILCEV ZA AZIL**

(diplomska naloga)

Avtorica: Barbara Rajić  
Mentor: doc. dr. Erik Kerševan

Ljubljana, april 2006

## POVZETEK

Pričujoča diplomatska naloga analizira trende v ureditvi azilnega postopka v Evropski uniji in Sloveniji na podlagi besedil proceduralne direktive v različnih fazah zakonodajnega postopka ter nedavno sprejete novele Zakona o azilu. Ostre kritike teh dokumentov, ki so jih vseskozi izražali UNHCR, nevladne organizacije in drugi pravni strokovnjaki, porajajo številna vprašanja o obsegu zaostritve procesnih garancij v azilnih postopkih, njeni dejanski potrebnosti, vplivu na procesni položaj prosilcev za azil ter o alternativnih možnostih reševanja problemov, s katerimi se spopadajo države članice.

Pri pripravi zakonodaje na področju azilnega postopka je zakonodajalec postavljen pred zahteven izziv, saj mora najti primerno ravnovesje med učinkovitostjo in pravičnostjo. Postopek mora po eni strani zagotavljati, da bo osebam, ki potrebujejo zaščito, ta tudi priznana, po drugi strani pa mora preprečevati zlorabe instituta azila. Temeljne procesne pravice, ki jih kot takšne priznava mednarodna skupnost, so ključni garant pravičnosti, saj omogočajo prosilcem za azil, da v postopku na primeren način predstavijo razloge, s katerimi utemeljujejo svojo prošnjo, krepijo njihov procesni položaj in jih ščitijo pred posledicami nezakonitih dejanj državne oblasti.

Tako v evropski kot slovenski zakonodaji in praksi je prisoten izrazit trend povečevanja učinkovitosti azilnih postopkov na račun njihove pravičnosti, ki je razviden tudi iz postopka sprejemanja proceduralne direktive. Domet večine temeljnih pravic prosilcev je v končnem besedilu namreč občutno ožji kot v prvotnem predlogu, ponekod celo do te mere, da se poraja dvom v njihovo učinkovitost. Standard, ki ga je nedavno uzakonila Slovenija, je sicer nekoliko višji, vendar kljub temu vsebuje vrsto rešitev, ki so z vidika varstva človekovih pravic in temeljnih načel azilnega prava izrazito problematične.

Statistični podatki kažejo, da zaostrovanje azilnih postopkov, kot smo mu priča v zadnjih letih, ne ustreza realnemu stanju. Število prosilcev za azil v industrializiranih državah je namreč najnižje od leta 1987, v Evropi pa se je v zadnjih petih letih tako rekoč prepolovilo. Ni sicer mogoče zanikati dejstva, da se zlorabe dogajajo, vendar jih je mogoče preprečevati tudi z milejšimi sredstvi; predvsem je potrebno učinkovito izvajanje zakonodaje in dosledno posluževanje institutov, ki jih predvideva.

Ključne besede: azilno pravo, človekove pravice, prosilci za azil, postopki, Evropska unija

## SUMMARY

This graduate thesis analyses the trends in European and Slovene regulation of asylum procedure on the basis of the texts of EU procedural directive in different stages of legislative procedure as well as recently adopted novel of Slovene Asylum Act. Severe criticism aimed at these documents, expressed by UNHCR, non-governmental organisations and other legal experts, gives rise to numerous questions regarding the scope of restriction of procedural safeguards in asylum procedures, its necessity, influence on the applicants' procedural position and alternative solutions to the problems the member states are facing.

Preparing the legislation in the field of asylum procedure is a difficult task, since the legislative body needs to establish a proper balance between efficiency and fairness. On one hand, it has to be ensured that applicants with genuine protection needs will be granted refugee status, and on the other hand, necessary measures for prevention of abuse have to be adopted. Fundamental procedural rights, recognised as such by international community, are the key guarantee of procedural fairness, as they enable the asylum seekers to present the merits of their case in an appropriate manner, they strengthen their procedural position and protect them from harmful consequences of the state authorities' illegal acts.

In European as well as in Slovene legislation and practice there is a significant trend towards increasing effectiveness of asylum procedures on account of their fairness, which is also evident from the course of adoption of procedural directive. Compared to the initial proposal, in the final version of the text the scope of most rights is narrowed to the extent that raises some serious doubts about the effectiveness of legal protection provided to the applicants. The standard recently enacted in Slovenia is somewhat higher, but some provisions are nevertheless highly questionable from the viewpoint of protection of human rights and fundamental principles of asylum law.

Statistical data shows that the restriction of asylum procedures we have witnessed over the last few years is not in accordance with the actual situation. Namely, the number of asylum seekers in industrial countries has reached the lowest point since 1987, and in Europe, it has practically halved since 2001. The fact that abuses happen cannot be denied; however, they can be prevented with milder measures. In particular, it is vital that the legislation is implemented effectively and that the decision-makers apply the institutes provided for that purpose consistently.

Keywords: asylum law, human rights, asylum seekers, procedures, European Union

## KAZALO

1. UVOD.....	6
2. SPLOŠNO O AZILU IN AZILNEM POSTOPKU .....	8
2.1. AZIL.....	8
2.2. AZILNI POSTOPEK .....	11
3. POGLED V ZGODOVINO AZILNEGA PRAVA IN AZILNEGA POSTOPKA.....	13
3.1. AZILNO PRAVO PRED DRUGO SVETOVNO VOJNO .....	13
3.2. AZILNO PRAVO PO DRUGI SVETOVNI VOJNI .....	14
3.2.1. <i>Razvoj azilnega prava</i> .....	14
3.2.2. <i>Pravni viri na področju azila</i> .....	15
A. Mednarodno pravo človekovih pravic .....	15
B. Mednarodno azilno pravo .....	16
3.3. AZILNO PRAVO V OKVIRU EVROPSKE UNIJE.....	17
3.4. AZILNO PRAVO V REPUBLIKI SLOVENIJI .....	21
4. TEMELJNE PROCESNE PRAVICE PROSILCEV ZA AZIL .....	24
4.1. SPLOŠNO .....	24
4.2. DOSTOP DO AZILNEGA POSTOPKA .....	28
4.2.1. <i>Vstop v državo</i> .....	28
A. Dovolitev vstopa v državo in nekaznovanje za prekršek nezakonitega prehoda meje ali nezakonitega bivanja v državi .....	28
B. Oteževanje vstopa v državo - vizni režimi in mejni postopki .....	30
4.2.2. <i>Vložitev prošnje za azil in njena vsebinska obravnava</i> .....	33
A. Varna tretja država .....	34
B. Prva država azila.....	36
C. Drugi primeri nesprijemljivosti prošenj.....	37
D. Določitev formalnosti za vložitev prošnje za azil .....	37
4.3. INFORMIRANOST O PRAVICAH, DOLŽNOSTIH IN POTEKU POSTOPKA.....	38
4.4. PRAVICA DO TOLMAČA .....	40
4.5. PRAVICA DO PRAVNE POMOČI .....	42
4.6. PRAVICA DO STIKA Z UNHCR IN NEVLADNIMI ORGANIZACIJAMI .....	46
4.6.1. <i>Dostop predstavnikov UNHCR in nevladnih organizacij do prosilcev za azil</i> .....	47
4.6.2. <i>Dostop prosilcev za azil do predstavnikov UNHCR in nevladnih organizacij</i> .....	48

4.7. PRAVICA DO ZASLIŠANJA.....	49
4.8. PRAVICA DO PRAVNEGA SREDSTVA .....	53
4.9. OSTALE PROCESNE PRAVICE PROSILCEV ZA AZIL .....	56
5. ZAKLJUČEK .....	58
6. LITERATURA IN VIRI .....	62
6.1. LITERATURA .....	62
6.1.1. <i>Knjige</i> .....	62
6.1.2. <i>Zborniki</i> .....	62
6.1.3. <i>Članki</i> .....	63
6.1.4. <i>Ostala literatura</i> .....	63
6.2. INTERNETNI VIRI.....	64
6.3. PRAVNI VIRI .....	66
6.3.1. <i>Ustava in zakoni</i> .....	66
6.3.2. <i>Podzakonski akti</i> .....	67
6.3.3. <i>Komentarji predpisov</i> .....	67
6.3.4. <i>Mednarodnopravni dokumenti</i> .....	68
A. Dokumenti Organizacije Združenih narodov .....	68
B. Dokumenti Sveta Evrope.....	68
C. Dokumenti Evropske Unije .....	68
6.3.5. <i>Slovenska upravna, sodna in ustavnosodna praksa</i> .....	69
A. Odločbe Ministrstva za notranje zadeve .....	69
B. Sodbe Upravnega sodišča.....	69
C. Sodbe Vrhovnega sodišča.....	69
D. Odločbe Ustavnega sodišča .....	70
6.3.6. <i>Sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice in Sodišča Evropskih skupnosti</i> .....	70

## 1. UVOD

Področje azilnega prava je pomembnejše pozornosti deležno šele dobrih 50 let, čeprav njegovi začetki segajo že v čas rimskega imperija.<sup>1</sup> Po svetovnih vojnah se je mednarodna skupnost pod vtisom grozot, ki so se v njih dogajale, začela v polni meri zavedati pomembnosti varovanja človekovih pravic in je sprejela kar nekaj mednarodno pravnih dokumentov za njihovo zaščito. V Splošni deklaraciji človekovih pravic iz leta 1948 je kot ena izmed temeljnih pravic določena pravica do azila, tri leta kasneje je bila za zaščito beguncev sprejeta še Konvencija o statusu beguncev (v nadaljevanju Ženevska konvencija). Posebej intenzivno pa se sistem azilnega prava razvija v zadnjih letih v okviru Evropske unije (v nadaljevanju EU); države članice vzpostavljajo enotni evropski azilni sistem, v okviru katerega je bila sprejeta tudi Direktiva Sveta 2005/85/ES z dne 1. decembra 2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah<sup>2</sup> (v nadaljevanju proceduralna direktiva), ki predstavlja temeljni evropski postopkovni pravni akt na področju azila.

Evropska komisija je predlog proceduralne direktive<sup>3</sup> posredovala Svetu EU 20. septembra 2000. V obrazložitvi je med drugim zapisala, da se z njo uvajajo ukrepi, potrebni za preprost in hiter sistem odločanja ter pospešitev postopka z nesprejemljivimi in očitno neutemeljenimi prošnjami. Slovenija je spremembe zakonodaje za prenos direktive v nacionalno pravo začela pripravljati že pred njenim formalnim sprejemom, utemeljila pa jih je predvsem s pogostimi zlorabami instituta azila, potrebo po pravičnih, učinkovitih in hitrih postopkih, njihovi racionalizaciji in izboljšani ekonomiji ter z zavezanostjo Slovenije prispevati k varnosti ter preprečevanju čezmejnih problemov, kot so trgovina z ljudmi, nezakonito priseljevanje, organiziran kriminal in terorizem.<sup>4</sup> Podobno retoriko je mogoče slišati tudi v drugih evropskih državah, ob tem pa se prepogosto pozablja na osnovni namen azila, t.j. zaščititi osebe, ki so v strahu za svoje življenje in varnost zbežale iz države izvora, oziroma se ga postavlja v drugi plan. Poleg populističnega povezovanja prosilcev za azil s kriminalno aktivnostjo se v javnosti pogosto ustvarja tudi vtis, da jih je veliko več, kot

---

<sup>1</sup> J.C. Hathaway, *The Evolution of Refugee Status*, v: *International and Comparative Law Quarterly*, 33 (1984), str. 348.

<sup>2</sup> Direktiva Sveta 2005/85/ES z dne 1. decembra 2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah, Uradni list L 326, 13.12.2005.

<sup>3</sup> Proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status (COM(2000) 578 final - 200/0238(CNS)), Official Journal C 062 E, 27.2.2001 (v nadaljevanju: prvotni predlog proceduralne direktive). Besedilo direktive z obrazložitvijo je dostopno na URL: [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2000/com2000\\_0578en01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2000/com2000_0578en01.pdf) (14.10.2005).

<sup>4</sup> Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o azilu, v: *Poročevalec Državnega zbora*, XXXI (2005) 107, str.4.

kažejo dejanske številke, in da zato predstavljajo veliko breme za državo ter ogrožajo pravice državljanov. Večinsko javno mnenje je naklonjeno zaostrovanju azilne zakonodaje, medtem ko Visoki komisariat Združenih narodov za begunce (v nadaljevanju UNHCR), nevladne organizacije in drugi pravni strokovnjaki dogajanje spremljajo z izredno zaskrbljenostjo in opozarjajo na očitno spornost nekaterih predlaganih rešitev z vidika temeljnih načel azilnega prava in prava človekovih pravic ter sprejetih mednarodnih obveznosti držav članic.

Ob spremljanju dogajanja na področju azila se poraja vrsta vprašanj. Ali je trend resnično tako negativen, kot kažejo opozorila in kritike nove zakonodaje? Kakšna je v primerjavi z evropsko slovenska ureditev? Ali so takšne zaostritve, kot jih je uvedla EU, dejansko potrebne? Kakšen je njihov pomen ter vpliv na procesni položaj in pravice prosilcev za azil? Bi se bilo mogoče z obstoječimi problemi spopasti kako drugače? Pričujoča naloga poskuša z analizo prvotnega predloga proceduralne direktive, njenega končnega besedila in določb Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o azilu,<sup>5</sup> sprejetega februarja 2006, osvetliti odgovore na ta vprašanja.

---

<sup>5</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o azilu (ZAzil-D), Ur. l. RS, št. 17/2006.

## 2. SPLOŠNO O AZILU IN AZILNEM POSTOPKU

### 2.1. Azil

Pojem azila ima dvojni pomen: lahko označuje kraj oziroma ozemlje, kjer posameznik ni izpostavljen preganjanju, ali pa zaščito pred preganjanjem. V pravu se uporablja slednji; Inštitut za mednarodno pravo je leta 1950 v Bathu sprejel definicijo, po kateri je azil zaščita, ki jo posamezniku, ki zanjo zaprosi, država nudi na svojem teritoriju ali na drugem ozemlju pod pristojnostjo njenih organov.<sup>6</sup>

Na področju azila se interesi države in pravice posameznika izrazito prepletajo. Vsaka država ima suvereno pravico, da določi pogoje za sprejem tujcev na svoj teritorij in regulira priseljevanje, vendar mora pri tem upoštevati tudi temeljne človekove pravice migrantov, prosilcev za azil in beguncev.<sup>7</sup>

Namen instituta azila je zaščititi posameznika, ki iz določenega razloga ne uživa zaščite svoje matične države, pred izvrševanjem oblasti te države.<sup>8</sup> Njegov temelj predstavlja načelo nevračanja (*non-refoulement*), ki prepoveduje izgon ali prisilno vračanje beguncev na meje ozemlja, kjer bi bila njihovo življenje ali svoboda ogrožena zaradi njegove rase, vere, državljanstva, pripadnosti določeni družbeni skupini ali določenega političnega prepričanja. Velja ne glede na formalno priznanje statusa begunca in se nanaša ne samo na izgon ali deportacijo, ampak tudi na zavrnitev posameznika na meji. Čeprav je bilo v razpravah ob sprejemanju Ženevske konvencije večkrat poudarjeno, da ničesar v njej ni mogoče tolmačiti kot obveznost države, da sprejme prosilce za azil, pa zavrnitev na meji pomeni ravnanje v nasprotju z mednarodnimi obveznostmi, če je prosilec posledično izpostavljen nevarnosti pred preganjanjem.<sup>9</sup>

Dandanes je bolj ali manj splošno sprejeto, da posameznik niti po mednarodnem javnem pravu niti po Ženevski konvenciji nima pravice do priznanja azila; kljub številnim poskusom države niso bile naklonjene sprejetju takšne obveznosti. Vendar pa so države pogodbenice Ženevske konvencije dolžne priznati status begunca tistim posameznikom, ki zanj zaprosijo

---

<sup>6</sup> A. Grahl-Madsen, *THE STATUS OF REFUGEES IN INTERNATIONAL LAW*, Vol. 2 (1972), str. 3.

<sup>7</sup> A. Skordas, *Human Rights and Effective Migration Policies: an uneasy co-existence*, v: C. Dias Urbano de Sousa, P. De Bruycker (ur.), *THE EMERGENCE OF A EUROPEAN ASYLUM POLICY* (2004), str. 297-299.

<sup>8</sup> G. S. Goodwin-Gill, *THE REFUGEE IN INTERNATIONAL LAW* (1996), str. 173.

<sup>9</sup> K. Hailbronner, *Comments on the Right to Leave, Return and Remain*, v: V. Gowlland-Debbas (ur.), *THE PROBLEM OF REFUGEES IN THE LIGHT OF CONTEMPORARY INTERNATIONAL LAW ISSUES* (1996), str. 114-115; R. Marx, *Non-Refoulement, Access to Procedures, and Responsibility for Determining Refugee Claims*, v: *International Journal of Refugee Law*, 7 (1995) 3, str. 383; glej tudi str. 28-29 naloge.

in izpolnjujejo v 1. členu določene pogoje, iz česar izhaja pravica posameznika iskati oziroma prositi za azil.<sup>10</sup>

V skladu s 1. členom Ženevske konvencije se status begunca prizna osebi, ki izpolnjuje štiri temeljne pogoje:<sup>11</sup>

- nahaja se zunaj izvorne države, t.j. države, katere državljan je, ali države, kjer je imela običajno prebivališče, če gre za osebo brez državljanstva;
- ne more ali noče uživati varstva te države ali se vanjo vrniti;
- nezmožnost ali nepripravljenost vrniti se v to državo je posledica utemeljenega strahu pred preganjanjem;
- podlaga za preganjanje je posameznikova rasa, vera, narodna pripadnost, pripadnost določeni družbeni skupini ali politično prepričanje.

Ta definicija temelji na t.i. individualističnem pristopu, ki se je začel razvijati okoli leta 1938 in ki opredeljuje begunca kot osebo, ki beži pred krivico ali fundamentalnimi nasprotji oziroma nekompatibilnostmi s svojo državo, zaradi katerih je bivanje v njej nevzdržno oziroma nemogoče, in želi svobodno razvijati svojo osebnost;<sup>12</sup> poudarek je torej na razmerju med posameznikom in državo, do katerega so pripeljala prepričanja ali osebne značilnosti osebe, namen priznanja statusa pa, da se ji omogoči, da poišče svobodo delovanja in izražanja.<sup>13</sup>

Prve definicije begunca (po letu 1920) so bile predvsem pravne; za begunca so štete osebo, ki se nahaja zunaj teritorija matične države in ki ji slednja ne nudi učinkovite *de iure* zaščite. Namen priznanja begunca je bil omogočiti takim osebam mednarodno gibanje, najprej samo z izdajo identifikacijskih dokumentov, kasneje pa se je obseg ukrepov razširil še na urejanje njihovega osebnega statusa, zaščito pred izgonom in dostop do dela.<sup>14</sup>

Okoli leta 1935 je pravni pristop zamenjal družbeni, ki je pravne definicije begunca razširil z oseb, ki so izgubile *de iure* zaščito matične države, na žrtve družbenih in političnih

---

<sup>10</sup> K. Hailbronner, Comments on the Right to Leave, Return and Remain, v: V. Gowlland-Debbas (ur.), THE PROBLEM OF REFUGEES IN THE LIGHT OF CONTEMPORARY INTERNATIONAL LAW ISSUES (1996), str. 114; S. Da Lomba, THE RIGHT TO SEEK REFUGEE STATUS IN THE EUROPEAN UNION (2004), str. 9-10.

<sup>11</sup> G. S. Goodwin-Gill, THE REFUGEE IN INTERNATIONAL LAW (1996), str. 19-20.

<sup>12</sup> J. C. Hathaway, The Evolution of Refugee Status, v: International and Comparative Law Quarterly, 33 (1984), str. 350.

<sup>13</sup> *Ibidem*, str. 370 in 379.

<sup>14</sup> *Ibidem*, str. 349; Seminar for New Refugee Law Judges (1999), 1. pogl., str. 4.

dogodkov, katerih posledica je *de facto* izguba zaščite.<sup>15</sup> Obdobje prevlade tega pristopa pa je bilo kratko, saj ga je kmalu zamenjal individualistični.

Poleg konvencijskega statusa večina držav pozna tudi določeno obliko t.i. **komplementarne zaščite**. Koncept ni nov, saj sega v začetke mednarodnega urejanja begunske problematike, posebej intenzivno pa se je začel razvijati po letu 1990. Njegove pojavne oblike so zelo različne (na primer *de facto* status begunca, B status, humanitarni azil, status vojnega begunca), vsem pa je skupen namen - omogočiti osebi, ki ne izpolnjuje pogojev za priznanje statusa begunca po Ženevski konvenciji, vendar kljub temu potrebuje zaščito, da ostane v državi gostiteljici. Komplementarna zaščita lahko temelji na mednarodni pogodbi (na primer Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, v nadaljevanju EKČP) ali na splošnejših humanitarnih načelih, kot so na primer pomoč bolnim, starejšim in žrtvam splošnega nasilja ali dogodkov, ki močno kršijo javni red.<sup>16</sup>

Tudi slovenski Zakon o azilu<sup>17</sup> ureja dve obliki azila. Do sprejema zadnje novele smo poleg konvencijskega azila, glede katerega se zakon v celoti sklicuje na Ženevsko konvencijo, poznali tudi azil iz humanitarnih razlogov, ki se je lahko priznal osebi, katere vrnitev v izvirno državo bi lahko ogrozila njeno varnost ali fizično integriteto v smislu EKČP, v okoliščinah, ki jih Ženevska konvencija ne določa. Osebe, ki jim je bil priznan humanitarni azil, so bile v pravicah popolnoma izenačene s konvencijskimi begunci, kar je primerjalnopravno precejšnja redkost. Poleg teh dveh oblik azila je zakon urejal tudi t.i. posebno obliko zaščite, ki je predstavljala dovoljenje tujcu, katerega prošnja za azil je bila pravnomočno zavrnjena, da začasno ostane v Republiki Sloveniji, če bi bila njegova odstranitev iz države v nasprotju z načelom nevračanja ali če je tako določal drug predpis ali mednarodni sporazum. Obveznost zapustiti državo s tem ni prenehala, vendar pa je lahko oseba, ki je na tej pravni podlagi v Sloveniji bivala dve leti, pridobila humanitarni azil.

ZAzil-D je humanitarni azil zamenjal s t.i. subsidiarno zaščito, ki je v celoti povzeta po Direktivi 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

---

<sup>15</sup> J. C. Hathaway, *The Evolution of Refugee Status*, v: *International and Comparative Law Quarterly*, 33 (1984), str. 349-350.

<sup>16</sup> J. McAdam, *Complementary Protection: A Comparative Perspective* (2005), str. 1, URL: [http://www.unhcr.org.au/pdfs/Discussion22005\\_000.pdf](http://www.unhcr.org.au/pdfs/Discussion22005_000.pdf) (4.3.2006).

<sup>17</sup> Zakon o azilu (ZAzil), Ur. l. RS, št. 61/1999, 66/2000 - Odl. US Up-78/00, 113/2000 - Odl. US U-I-221/00-6, 124/2000, 67/2001, 98/2003, 56/2005 - Odl. US Up-338/05-11 in U-I-176/05, 85/2005 - Odl. US U-I-176/05-6, 17/2006.

zaščite (v nadaljevanju kvalifikacijska direktiva),<sup>18</sup> posebno obliko zaščite pa je črtal. Subsidiarna zaščita se podeli osebi, ki ne izpolnjuje pogojev za priznanje konvencijskega statusa, če bi bila v primeru vrnitve v matično državo v nevarnosti, da utrpri resno škodo; ta zajema smrtno kazen ali usmrtitev, mučenje ali nehumano ali poniževalno ravnanje ali kazen ter resno in individualno grožnjo za življenje ali osebnost civilista zaradi samovoljnega nasilja v situacijah mednarodnega ali notranjega oboroženega spopada. Novela torej pomembno zožuje razloge za priznanje komplementarne zaščite, posebej z zahtevo, da mora biti grožnja za življenje ali osebnost individualna.<sup>19</sup> Pozitivno pa je, da Slovenija še naprej zagotavlja enake pravice beguncem in osebam, ki jim je bila priznana subsidiarna zaščita, čeprav direktiva tega ne predvideva, in v tem oziru torej dviguje standarde nad minimalne.

## 2.2. Azilni postopek

Pravica prositi za azil se uresničuje v azilnem postopku, v katerem pristojni organ presodi, ali posameznik (prosilca za azil) izpolnjuje pogoje za pridobitev zaščite. Postopek odločanja v Ženevski konvenciji ni predpisan, ampak ga vsaka država pogodbenica uredi na način, ki je glede na njeno ustavno ureditev najprimernejši. Kljub temu pa države pri tem niso popolnoma svobodne, saj morajo zagotoviti, da njihovi zakoni in praksa ne spodkopavajo učinkovitosti konvencije. V prvi vrsti to pomeni, da morajo posamezniku, ki izrazi potrebo po zaščiti, omogočiti vložitev prošnje, postopek odločanja o njej pa mora zadostiti dvema temeljnima zahtevama, in sicer po učinkovitosti in pravičnosti.<sup>20</sup>

Dostop do azilnega postopka je *conditio sine qua non* za uresničevanje pravice prositi za azil, kljub temu pa ga države na različne načine otežujejo, zlasti s pravili za prenos odgovornosti za odločanje o prošnjah za azil in drugimi ukrepi, ki ignorirajo posebne okoliščine in potrebe prosilcev za azil (zahteve v zvezi s potovalnimi dokumenti, odgovornost prevoznikov in podobno). Za učinkovitost Ženevske konvencije je nujno potrebno, da je prosilcu za azil zagotovljena vsebinska presoja prošnje za azil, zato ga je mogoče poslati v drugo državo

---

<sup>18</sup> Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, Official Journal L 304, 30.9.2004.

<sup>19</sup> UNHCR je v komentarju kvalifikacijske direktive izrazil zaskrbljenost nad uporabo pojma »individualna grožnja« in izrazil mnenje, da ne bi smela voditi v višji prag oziroma težje dokazno breme za osebe, soočene z nevarnostjo, izvirajočo iz splošnega nasilja ali dogodkov, ki močno motijo javni red, saj je glavna značilnost takih situacij ravno nediskriminatorna in nepredvidljiva narava dejanj, usmerjenih proti posameznikom na prizadetem območju. UNHCR Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004, URL: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/protect/opendoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=43661eee2> (4.3.2006).

<sup>20</sup> S. Da Lomba, THE RIGHT TO SEEK REFUGEE STATUS IN THE EUROPEAN UNION (2004), str. 10.

samo, če se predhodno ugotovi, da bo imel tam možnost zaprositi za azil v primernem postopku.<sup>21</sup>

Primernost azilnega postopka se presoja po dveh kriterijih, in sicer po njegovi učinkovitosti in pravičnosti. Učinkovitost postopka pomeni, da je treba o (ne)priznanju statusa begunca odločiti hitro in brez zavlačevanja, hkrati pa sprejeti ukrepe, potrebne za preprečevanje zlorab instituta azila; pravičen pa je tisti postopek, ki v največji možni meri spoštuje človekovo dostojanstvo in zagotavlja, da bo tistim, ki so upravičeni do pomoči in zaščite kot dejanski begunci, ta tudi priznana.<sup>22</sup>

Iskanje primerne ravnovesja med učinkovitostjo in pravičnostjo azilnega postopka tako v zakonodaji kot tudi v praksi je zahtevno in nevhvaležno opravilo. Zaradi zaostrovanja pogojev za pridobitev dovoljenja za prebivanje veliko ljudi, ki nimajo nobenega razloga za podelitev statusa begunca, izkorišča institut azila kot vstopnico v državo, kar le-tej povzroča resne težave, po drugi strani pa škoduje interesom tistih prosilcev, ki dejansko potrebujejo zaščito.<sup>23</sup> Sprejem najrazličnejših ukrepov za preprečevanje tega pojava je zato na mestu, vendar pa morajo biti skladni z načeli in standardi azilnega prava in prava človekovih pravic ter vsebovati varovalke, ki zagotavljajo, da bo osebam, ki resnično potrebujejo zaščito, priznan status begunca, in da bo v polni meri spoštovano načelo nevračanja.<sup>24</sup> Nazorni primer neupoštevanja te zahteve je pred kratkim sprejeta proceduralna direktiva, ki med celo vrsto izrazito spornih določb vsebuje tudi takšne, ob katerih se poraja upravičen dvom v njihovo skladnost s tem načelom. Kljub številnim opozorilom in kritikam varuha človekovih pravic, zakonodajno-pravne službe Državnega zbora, UNHCR in civilne družbe o nesprejemljivosti direktive z vidika Ustave Republike Slovenije in njenih mednarodnih obveznosti pa je bila z novelo ZAzil-D prenesena tudi v slovensko pravo.<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup> *Ibidem*, str. 105-106 in 165.

<sup>22</sup> S. Nerač, Položaj prosilcev za azil v azilnih postopkih, v: Javna uprava, 40 (2004) 1, str. 71; S. Rakočević, PREDPISI O TUJCIH IN AZILU (1999), str. 188.

<sup>23</sup> ExCom Conclusion No. 55 (XL) 1989, odstavek (e), in No. 71 (XLIV) 1993, odstavek (j), v: Conclusions on the International Protection of Refugees (2003), str. 128 in 171.

<sup>24</sup> ExCom Conclusion No. 71 (XLIV) 1993, odstavka (k) in (l), in No. 85 (XLIX) 1998, odstavek (s), v: *ibidem*, str. 171 in 240.

<sup>25</sup> Sporne določbe direktive in ZAzil-D ter njune kritike so podrobno predstavljene v 4. poglavju.

### 3. POGLED V ZGODOVINO AZILNEGA PRAVA IN AZILNEGA POSTOPKA

#### 3.1. Azilno pravo pred drugo svetovno vojno

Pred letom 1920 azilno pravo ni bilo deležno pretirane pozornosti. Skupine beguncev so bile relativno maloštevilne, naseljevali pa so se pretežno v novoodkritih deželah. Države zato niso težile k omejevanju dometa definicije begunca, pod vplivom prevladujoče liberalistične doktrine pa so bile tudi migracije nasploh bolj ali manj nekontrolirane in svobodne.<sup>26</sup>

Po prvi svetovni vojni se je politična in ekonomska situacija drastično spremenila. Vojna in revolucija v Rusiji sta za seboj pustili ogromno razseljenih oseb, liberalizem sta zamenjala ekonomski in politični nacionalizem. Države so začele migracije urejati bolj restriktivno, določene so bile ožje definicije begunca.<sup>27</sup> Kljub temu pa se je mednarodna skupnost zavedala svoje odgovornosti za zaščito beguncev in iskanje rešitev na tem področju. Z Versajsko pogodbo, podpisano 28. januarja 1919, je bilo z namenom vzpodbujanja mednarodnega sodelovanja in doseganja miru in varnosti ustanovljeno Društvo narodov<sup>28</sup> in v njegovem okviru leta 1921 izvedeno prvo dejanje za pomoč beguncem - imenovanje Visokega komisarja za ruske begunce. V naslednjih letih so bile na tem področju ustanovljene še številne druge organizacije (leta 1938 Visoki komisariat za begunce in Medvladni odbor za begunce) ter podpisani nekateri mednarodni dokumenti, ki predstavljajo začetek razvoja mednarodnega azilnega prava. Med njimi je potrebno omeniti zlasti Konvencijo o mednarodnem statusu beguncev iz leta 1933, ki je služila tudi kot model za bodoče mednarodne akte na tem področju.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> J. C. Hathaway, *The Evolution of Refugee Status*, v: *International and Comparative Law Quarterly*, 33 (1984), str. 348.

<sup>27</sup> *Ibidem*, str. 348-349.

<sup>28</sup> History of the United Nations, URL: <http://www.un.org/aboutun/unhistory/> (19.2.2006).

<sup>29</sup> Seminar for New Refugee Law Judges (1999), 1. pogl., str. 3-5.

## 3.2. Azilno pravo po drugi svetovni vojni

### 3.2.1. Razvoj azilnega prava

Druga svetovna vojna je pomenila prelomnico za razvoj mednarodnega prava človekovih pravic, pa tudi azilnega prava kot njegovega dela. V San Franciscu je bila 26. junija 1945 podpisana Ustanovna listina Organizacije Združenih narodov (v nadaljevanju OZN), ki že v preambuli poudarja odločenost narodov, da prihodnje generacije obvarujejo pred vojnimi grozotami in utrdijo vero v temeljne človekove pravice in človekovo dostojanstvo, v 1. členu pa kot cilj organizacije določa vzdrževanje mednarodnega miru in varnosti ter sodelovanje narodov pri vzpodbujanju spoštovanja temeljnih človekovih pravic. Kot izraz teh skupnih ciljev in želja ter vizije sveta, kakršnega bi si mednarodna skupnost želela, je bila 10. decembra 1948 sprejeta Splošna deklaracija človekovih pravic, ki opredeljuje temeljne človekove pravice, priznane v okviru OZN, in načela glede njihovega spoštovanja. Deklaracija sicer ni pravno zavezujoča, vendar je kljub temu izrednega pomena, saj so mnogi kasnejši mednarodni dokumenti na področju človekovih pravic, ustanovne listine drugih regionalnih medvladnih mednarodnih organizacij in nacionalna zakonodaja v posameznih državah sledili načelom in pravicam, opredeljenim v njej. Med njimi je potrebno omeniti zlasti Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah in Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (oba iz leta 1966), ki skupaj z deklaracijo sestavljata Mednarodno listino pravic.<sup>30</sup> Med številnimi univerzalnimi in regionalnimi dokumenti človekovih pravic pa sta za področje azila izredno pomembni še Konvencija proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju (1984, v nadaljevanju Konvencija proti mučenju) ter EKČP, sprejeti v okviru Sveta Evrope (1950).

OZN je bila že od ustanovitve na področju azila zelo dejavna; begunska problematika je bila določena kot prioriteta za prvo sejo Generalne skupščine. Leta 1947 je bila ustanovljena Mednarodna organizacija za begunce (International Refugee Organisation – IRO), ki je bila prva agencija, katere področje delovanja je obsegalo vse aspekte begunske situacije - registracijo, postopek odločanja o statusu, vračanje v domovino in preselitev v drugo državo.<sup>31</sup> Leta 1951 jo je nadomestil UNHCR, ki v skladu s svojim statutom izvaja dve glavni funkciji. V okviru nujenja mednarodne zaščite zlasti vzpodbuja države k sprejemu mednarodnih aktov za zaščito beguncev, nadzira njihovo izvajanje in predlaga spremembe, z

---

<sup>30</sup> M. Cerar, J. Jamnikar, M. Smrkolj (ur.), DOKUMENTI ČLOVEKOVIH PRAVIC (2002), str. 39-40.

<sup>31</sup> Seminar for New Refugee Law Judges (1999), 1. pogl., str. 5.

državami pa sklepa tudi sporazume o izvajanju ukrepov za izboljšanje situacije beguncev.<sup>32</sup> Druga funkcija urada pa je iskanje trajnih rešitev z vzpodbujanjem integracije v državi gostiteljici in prostovoljnega vračanja beguncev v njihove izvorne države.<sup>33</sup> V okviru UNHCR deluje tudi Izvršni odbor programa visokega komisarja (The Executive Committee of the High Commissioner's Programme - ExCom), ustanovljen leta 1958, katerega sklepi, čeprav nezavezujoči, predstavljajo pomemben vir in prispevek k mednarodnemu azilnemu pravu.<sup>34</sup>

Vzporedno z ustanovitvijo UNHCR je potekala priprava najpomembnejšega in temeljnega pravnega akta na področju azila, Ženevske konvencije, ki je bila sprejeta 28. julija 1951. Pri oblikovanju njenega besedila so se države pogodbenice osredotočile na obstoječo begunsko problematiko in konvenciji določile časovno omejitev veljavnosti samo na dogodke, ki so se zgodili pred letom 1951, glede geografske veljavnosti pa je bila državam dana možnost, da izberejo, ali se bo nanašala samo na evropske ali na vse begunce. Države pogodbenice torej niso prevzele obveznosti tudi za v prihodnje, kar pa je bilo popravljeno s Protokolom o statusu beguncev iz leta 1967 (v nadaljevanju Newyorški protokol); Ženevska konvencija je tako dobila resnično univerzalen značaj.<sup>35</sup>

### 3.2.2. Pravni viri na področju azila<sup>36</sup>

Mednarodni standardi za zaščito beguncev so določeni tako v mednarodnem pravu človekovih pravic kot tudi v mednarodnem azilnem pravu. Mednarodno pravo človekovih pravic je v odnosu do azilnega komplementarne narave; njegov pomen je zlasti v dopolnjevanju zaščite, ki jo nudi mednarodno azilno pravo, z zapolnjevanjem njegovih vrzeli in pomanjkljivosti, poleg tega pa predstavlja tudi nepogrešljiv interpretativni pripomoček pri njegovi uporabi.<sup>37</sup>

#### *A. Mednarodno pravo človekovih pravic*

Splošna deklaracija človekovih pravic v 14. členu določa, da ima vsakdo pravico v drugih državah iskati in uživati pribežališče pred preganjanjem; nanjo se ni mogoče sklicevati samo v primeru pregona, ki temelji na nepolitičnih kaznivih dejanjih, ki so v nasprotju s cilji in načeli Združenih narodov. Z vidika zaščite beguncev je pomemben tudi 5. člen, ki

---

<sup>32</sup> 8. člen Statuta UNHCR.

<sup>33</sup> Prvi odstavek 1. člena Statuta UNHCR.

<sup>34</sup> Seminar for New Refugee Law Judges (1999), 1. pogl., str. 14.

<sup>35</sup> *Ibidem*, str. 6-9.

<sup>36</sup> Viri azilnega prava, sprejeti v okviru Evropske unije, so obdelani v poglavju 3.3., zato se na tem mestu z njimi ne ukvarjam, ampak se posvečam samo tistim, ki so bili omenjeni v poglavju 3.2.1.

<sup>37</sup> S. Da Lomba, THE RIGHT TO SEEK REFUGEE STATUS IN THE EUROPEAN UNION (2004), str. 11; Seminar for New Refugee Law Judges (1999), 2. pogl., str. 3.

prepoveduje mučenje in okrutno, nečloveško ali ponižujoče ravnanje ali kaznovanje; vsebinsko enaki so tudi 7. člen Mednarodnega pakta o državljskih in političnih pravicah, 3. člen Konvencije proti mučenju in 3. člen EKČP. Določba predstavlja podlago za priznanje začasnega ali stalnega zatočišča v primerih, ko oseba sicer ne izpolnjuje pogojev, določenih v Ženevski konvenciji, vendar pa bi bila njena vrnitev v izvorno državo v nasprotju z načelom nevračanja (*non-refoulement*).

Mednarodno pravo človekovih pravic vsebuje tudi nekatere pomembne procesne kavtele, ki veljajo tudi za azilne postopke, predvsem pravico do učinkovitega pravnega sredstva<sup>38</sup> in procesna jamstva v primeru izгона tujcev (možnost ugovora proti izgonu, preizkus zadeve, prepoved kolektivnega izгона tujcev).<sup>39</sup>

### **B. Mednarodno azilno pravo**

Osrednje mesto v mednarodnem azilnem pravu zavzema Ženevska konvencija, ki je prvi dokument, ki je določil splošno definicijo begunca na mednarodni ravni, temelječo na individualni obravnavi in presoji razlogov vsakega posameznega prosilca za azil.<sup>40</sup> Drugo, za varstvo beguncev izredno pomembno določbo, pa vsebuje 33. člen konvencije, ki prepoveduje izgon ali prisilno vračanje beguncev na meje ozemlja, kjer bi bila njihovo življenje ali svoboda ogrožena zaradi njihove rase, vere, državljanstva, pripadnosti določeni družbeni skupini ali določenega političnega prepričanja. Poleg tega konvencija določa še pravice in obveznosti beguncev ter njihov pravni status. Postopek odločanja o statusu begunca ni opredeljen, ampak je vsaki posamezni državi pogodbenici prepuščeno, da ga določi v skladu s svojo ustavno ureditvijo; konvencija v 32. členu določa le procesna jamstva v primeru izгона.

Ženevsko konvencijo dopolnjuje Newyorški protokol, ki odpravlja časovno in geografsko omejitev njene veljavnosti, z izjemo določbe, da izjave o omejitvi uporabe konvencije izključno na evropske begunce veljajo še naprej, razen če se država odloči za razširitev v skladu s prvim členom drugega odstavka B oddelka.

Poleg Ženevske konvencije in Newyorškega protokola obstajajo tudi številni regionalni instrumenti azilnega prava, na primer Konvencija Organizacije afriške enotnosti, ki ureja

---

<sup>38</sup> 8. člen Splošne deklaracije človekovih pravic, 3. odstavek 2. člena Mednarodnega pakta o državljskih in političnih pravicah in 13. člen EKČP.

<sup>39</sup> 13. člen Mednarodnega pakta o državljskih in političnih pravicah, 4. člen Protokola št. 4 k EKČP in 1. člen Protokola št. 7 k EKČP.

<sup>40</sup> H. Lambert, *SEEKING ASYLUM* (1995), str. 2.

posebne vidike begunske problematike v Afriki (1969, v nadaljevanju Konvencija OAE), na področju Latinske Amerike pa Konvencija o teritorialnem azilu (1954), Konvencija o diplomatskem azilu (1954) in Kartagenska deklaracija (1984).<sup>41</sup>

### 3.3. Azilno pravo v okviru Evropske unije

Evropska skupnost je bila ustanovljena kot ekonomska integracija, katere namen je bil z vzpostavitvijo skupnega trga in postopnim približevanjem ekonomskih politik držav članic spodbujati gospodarsko rast, povečevati stabilnost, višati življenjsko raven in vzpostaviti tesnejše odnose med državami članicami,<sup>42</sup> poleg tega pa so le-te v ekonomskem povezovanju videle tudi sredstvo, s katerim bi lahko zagotovile svetovni mir.<sup>43</sup>

Področje pravosodja in notranjih zadev, kamor vsebinsko sodijo tudi migracije in azil, je bilo dolgo v izključni domeni držav članic, ki so po lastni presoji določale ukrepe in politiko na tem področju. Začetek tesnejšega sodelovanja sega v 80. leta 20. stoletja, ko je bil v okviru **Enotnega evropskega akta** sprejet program za odpravo notranjih meja in vzpostavitev območja prostega gibanja ljudi. Eno izmed sredstev za doseg tega cilja je bila tudi krepitev sodelovanja držav članic na področju migracijske in azilne politike. Pri tem so prednjačile države Beneluksa, Francija in Nemčija, ki so leta 1985 podpisale **Schengenski sporazum**,<sup>44</sup> s katerim so predvidele postopno odpravo mejne kontrole na notranjih mejah med državami članicami, hkrati pa tudi čimprejšnjo prilagoditev vizne politike in okrepitev sodelovanja carinskih organov ter policije držav pogodbenic s ciljem zaščititi njihov teritorij pred ilegalnimi migracijami in aktivnostmi, ki bi lahko ogrozile varnost. Sporazum je bil leta 1990 dopolnjen in nadgrajen s t.i. Schengensko konvencijo;<sup>45</sup> ta je vsebovala tudi poglavje o določanju pristojnosti držav članic za odločanje o prošnjah za azil, ki je predstavljalo prvi element razvijajočega se azilnega *acquisa*, čeprav je bil sporazum sprejet zunaj

---

<sup>41</sup> Konvencija Organizacije afriške enotnosti vsebuje pomembno razširitev definicije begunca tudi na osebe, ki so zbežale iz matične države zaradi zunanje agresije, okupacije oziroma dominacije s strani druge države ali dogodkov, ki huje kršijo javni red v državi ali njenem delu. Podobno določa tudi Kartagenska deklaracija, ki sicer ni pravno zavezujoča, vendar jo v praksi spoštuje večina latinskoameriških držav. Seminar for New Refugee Law Judges (1999), 1. pogl., str. 11-12.

<sup>42</sup> 2. člen Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti.

<sup>43</sup> P. Grilc, T. Ilešič, PRAVO EVROPSKE UNIJE (2002), str. 9.

<sup>44</sup> Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, Official Journal L 239, 22.9.2000.

<sup>45</sup> Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, Official Journal L 239, 22.9.2000.

institucionalnega okvirja Evropske skupnosti.<sup>46</sup> K sporazumu so kasneje postopno pristopale tudi druge evropske države<sup>47</sup>, leta 1997 pa je bil s posebnim protokolom k Amsterdamski pogodbi vključen v okvir EU in tako velja za vse države članice razen Velike Britanije in Irske, za kateri na podlagi Protokola o uporabi nekaterih vidikov člena 7a Pogodbe o ustanovitvi Evropske Skupnosti za Združeno kraljestvo in Irsko določbe naslova IIIa Amsterdamske pogodbe o vizumih, azilu, priseljevanju in drugih politikah v zvezi s prostim gibanjem oseb niso zavezujoče in se v njiju ne uporabljajo.<sup>48</sup>

S sprejemom **Pogodbe o Evropski uniji** (v nadaljevanju Maastrichtska pogodba) leta 1992<sup>49</sup> je bilo sodelovanje držav članic na področju azila vključeno v institucionalni okvir EU, in sicer v njen tretji steber, ki je pokrival pravosodje in notranje zadeve. Sprejeta je bila torej pogodbeno obveznost sodelovanja na tem področju, ki pa je bilo še vedno medvladno. Odločitve so sprejemale države članice same, in sicer izključno s soglasjem, v določeni meri pa so bile vključene tudi institucije Evropske skupnosti, predvsem Svet, ki deluje na iniciativo Evropske komisije ali držav članic in je pristojen za oblikovanje skupnih stališč, izvajanje skupnih ukrepov in pripravo ter sklepanje meddržavnih sporazumov. Takšna ureditev je imela tudi določene slabosti; pravilo soglasnega odločanja je precej upočasnilo sprejemanje pravnih aktov, pa tudi na ta način dogovorjeni standardi so bili najnižji, o katerih so se države še lahko zedinile.<sup>50</sup>

V tem obdobju so bili sprejeti tudi prvi akti, ki urejajo nekatera vprašanja azilnega postopka. Konec leta 1992 so bile sprejete t.i. **Londonske resolucije**, ki so uvedle koncept očitno neutemeljene prošnje, varne tretje države in varne izvorne države. Bile so nezavezujoče, vendar so z njimi države članice nakazale interes, da sprejmejo skupni pristop k urejanju temeljnih elementov procesnega azilnega prava.<sup>51</sup> Omeniti je potrebno še **Resolucijo Sveta EU o temeljnih jamstvih v azilnem postopku**<sup>52</sup> kot prvi akt, ki opredeljuje postopek presoje prošenj za azil; določa univerzalna načela pravičnih in učinkovitih azilnih postopkov, pristojnost ustrezno usposobljenega organa, pravice prosilcev za azil in dodatne

---

<sup>46</sup> J. van der Klaauw, *The EU Asylum Acquis: History and Context*, v: P. J. van Krieken, *THE ASYLUM ACQUIS HANDBOOK* (2000), str. 10; 7. člen Schengenskega sporazuma, 7. poglavje II. naslova Schengenske konvencije.

<sup>47</sup> Leta 1990 je k sporazumu pristopila Italija, leta 1991 Španija in Portugalska, leta 1992 Grčija, leta 1995 Avstrija in leta 1996 Danska, Finska in Švedska.

<sup>48</sup> P. Grilc, T. Ilešič, *PRAVO EVROPSKE UNIJE* (2002), str. 69.

<sup>49</sup> Treaty on European Union, Official Journal C 191, 29.7.1992. Podpisana je bila 7. februarja 1992, veljati pa je začela 1. novembra 2003. P. Grilc, T. Ilešič, *PRAVO EVROPSKE UNIJE* (2002), str. 40.

<sup>50</sup> C. D. de Jong, *Harmonisation of Asylum and Immigration Policies*, v: P. J. van Krieken (ur.), *ASYLUM ACQUIS HANDBOOK* (2000), str. 21; P. Grilc, T. Ilešič, *PRAVO EVROPSKE UNIJE* (2002), str. 56-61; S. Da Lomba, *THE RIGHT TO SEEK ASYLUM IN THE EUROPEAN UNION* (2004), str. 26-30.

<sup>51</sup> J. van der Klaauw, *The EU Asylum Acquis: History and Context* (2000), v: P. van der Krieken, *THE ASYLUM ACQUIS HANDBOOK*, str. 11.

<sup>52</sup> Council Resolution of 20 June 1995 on Minimum Guarantees for Asylum Procedures, Official Journal C 274, 19.9.1996.

procesne varovalke, ki jih je potrebno zagotoviti ranljivim kategorijam (mladoletniki brez spremstva, ženske), ter posebna določila glede očitno neutemeljenih prošenj in vodenja postopkov na mejah. Omenjena resolucija je tako prvi akt, ki je podrobneje uredil temeljna načela azilnega postopka in procesne pravice, ki morajo biti zagotovljene prosilcem za azil.

Pomemben mejnik v razvoju evropskega azilnega prava predstavlja sprejem **Amsterdamske pogodbe**,<sup>53</sup> ki je področje viz, azila, priseljevanja in drugih politik v zvezi s prostim gibanjem oseb prenesla iz tretjega v prvi steber in ga tako umestila med politike Skupnosti.<sup>54</sup> Določbe glede azila so vsebovane v 63. členu, ki predvideva sprejem določenih (zavezujočih) ukrepov v roku petih let po začetku veljavnosti pogodbe, in sicer:

- meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za preverjanje prošnje za azil,
- minimalnih standardov za sprejem prosilcev za azil,
- minimalnih standardov za priznanje statusa begunca državljanom tretjih držav,
- minimalnih standardov glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah.

Kot priloga je v Amsterdamsko pogodbo vključen tudi **Protokol o azilu za državljane držav članic Evropske unije**, ki določa, da se države članice med seboj obravnavajo kot varne izvirne države in prošnjo državljana EU sprejmejo le izjemoma, v taksativno določenih primerih.<sup>55</sup>

Določbe Amsterdamske pogodbe so bile potrjene s sklepi, sprejetimi oktobra 1999 na **vrhu v Tampereju**, kjer so se sestali člani Sveta EU, člani Evropske komisije in predsednik Evropskega parlamenta. Glavno sporočilo srečanja je predstavljal poziv k oblikovanju skupne politike EU na področju azila in migracij in posledično k vzpostavitvi enotnega evropskega azilnega sistema. Za dosego tega cilja je bil sprejet dvostopenjski pristop; kratkoročno naj bi si države članice prizadevale razvijati minimalne standarde na področjih, določenih v 63. členu Amsterdamske pogodbe, na dolgi rok pa naj bi postopoma dosegle višji nivo

---

<sup>53</sup> Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and related acts, Official Journal C 340, 10.11.1997. Podpisana je bila oktobra 1997, veljati pa je začela 1. maja 1999.

<sup>54</sup> 4. poglavje tretjega dela Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (prečiščeno besedilo), člani 61-69. Consolidated version of the Treaty establishing the European Community, Official Journal C 340, 10.11.1997.

<sup>55</sup> Belgija je kot edina država članica EU v zvezi s tem izjavila (Izjava Belgije o Protokolu o azilu za državljane držav članic Evropske unije), da bo v skladu s svojimi obveznostmi po Ženevski konvenciji in Newyorškem protokolu posamično preverjala vsako prošnjo za azil, ki jo vloži državljan druge države članice EU.

harmonizacije, t.j. onkraj minimalnih standardov, in vzpostavile enotni azilni postopek ter enotni begunski status za celotno EU.<sup>56</sup>

Evropska unija je v obliki direktiv že sprejela vse zahtevane standarde, čeprav ne v roku, ki ga je predvidela Amsterdamska pogodba. Kot zadnja je bila 1. decembra 2005 sprejeta proceduralna direktiva.<sup>57</sup>

Novembra 2004 so bili sklepi iz Tampereja nadgrajeni s **Haaškim programom**,<sup>58</sup> ki je načrtoval nadaljnji razvoj evropske politike na področju pravosodja in notranjih zadev. Na njegovi podlagi je bil pripravljen akcijski načrt, v katerem je bilo določenih deset prioritarnih področij, na katerih si bo EU v naslednjih petih letih še posebej prizadevala doseči zastavljene cilje. Eno od teh področij je tudi enotni evropski azilni sistem, ki naj bi bil vzpostavljen do konca leta 2010. Glavni cilj je še vedno oblikovanje enotnega azilnega postopka in enotnega statusa oseb, ki jim je bila priznana subsidiarna zaščita, v skladu z vrednotami, ki jih neguje EU, in njeno humanitarno tradicijo. Akcijski načrt predvideva tudi t.i. regijske programe zaščite, na podlagi katerih naj bi EU pomagala izvornim in tranzitnim državam, da vzpostavijo sistem zaščite, skladen z mednarodnimi standardi.<sup>59</sup>

Kot je bilo že omenjeno, je bila (takrat še) Evropska gospodarska skupnost ustanovljena kot ekonomska integracija, zato ustanovitvena pogodba ne vsebuje določb o človekovih pravicah, pač pa je Sodišče Evropskih skupnosti leta 1969 v zadevi *Stauder v. Ulm* izreklo, da tvorijo del splošnih načel prava Skupnosti.<sup>60</sup> Maastrichtska in Amsterdamska pogodba sta ta koncept vključili v primarno pravo EU in določili, da Unija spoštuje temeljne pravice, ki jih zagotavlja EKČP in ki kot splošna načela prava Skupnosti izhajajo iz ustavnih tradicij držav članic,<sup>61</sup> vendar pa do slovesne razglasitve **Listine temeljnih pravic v Evropski uniji**<sup>62</sup> decembra 2000 na vrhu v Nici ni obstajal poseben dokument, ki bi vseboval katalog

---

<sup>56</sup> D. Dessalegne et al., *Towards a Common European Asylum System*, v: C. Dias Urbano de Sousa, P. De Bruycker (ur.), *THE EMERGENCE OF A EUROPEAN ASYLUM POLICY* (2004), str. 232-233.

<sup>57</sup> Prva tri področja, ki jih omenja 63. člen Amsterdamske pogodbe, se ne nanašajo na azilni postopek in pravice proslincev v njem, zato se v nalogi z njimi ne bom ukvarjala. Določbe proceduralne direktive, ki se nanašajo na temeljne procesne pravice proslincev za azil, pa so vključene v ustrezne razdelke 4. poglavja.

<sup>58</sup> The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union, Official Journal C 053, 3.3.2005.

<sup>59</sup> Splošno: [http://www.eu2006.at/en/Policy\\_Areas/Justice\\_and\\_Home\\_Affairs/Background.html](http://www.eu2006.at/en/Policy_Areas/Justice_and_Home_Affairs/Background.html) (25.2.2006).  
Prioriteta področja: [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/news/information\\_dossiers/the\\_hague\\_priorities/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/information_dossiers/the_hague_priorities/index_en.htm) (25.2.2006).

Cilji na področju enotnega evropskega azilnega sistema: [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/news/information\\_dossiers/the\\_hague\\_priorities/doc/05\\_asylum\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/information_dossiers/the_hague_priorities/doc/05_asylum_en.pdf) (25.2.2006).

<sup>60</sup> P. Grilc, T. Ilešič, *PRAVO EVROPSKE UNIJE* (2002), str. 4.

<sup>61</sup> *Ibidem*, str. 68; člen F Maastrichtske pogodbe, 8. točka 1. člena Amsterdamske pogodbe, 6. člen prečiščenega besedila Pogodbe o Evropski uniji.

Consolidated version of the Treaty on European Union, Official Journal C 325, 24.12.2002.

<sup>62</sup> Charter of Fundamental Rights of the European Union, Official Journal C 364, 18.12.2000.

človekovih pravic, ki jih Unija priznava in spoštuje. Listina za države članice ni bila pravno zavezujoča, ampak je predstavljala politično deklaracijo o zavezanosti EU demokratičnim izročilom; zavezujočo naravo je dobila šele v Osnutku Pogodbe o Ustavi za Evropo.<sup>63</sup> Pogodba postane veljavna, ko jo ratificirajo vse države članice; ta proces je bil z njeno zavrnitvijo na referendumih na Nizozemskem in v Franciji začasno ustavljen, ne pa tudi opuščen.<sup>64</sup>

Pravica do azila kot temeljna človekova pravica tudi v Listini temeljnih pravic v EU ni bila spregledana; kot absolutno pravico jo ob sklicevanju na Ženevsko konvencijo določa 18. člen. Z vidika pravice do azila sta izredno pomembna tudi 19. člen o varstvu v primeru odstranitve, izгона ali izročitve, ki vsebuje tudi načelo nevračanja, ter 4. člen o prepovedi mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja.

### 3.4. Azilno pravo v Republiki Sloveniji

Republika Slovenija je pravico do azila kot temeljno človekovo pravico opredelila že v ustavi,<sup>65</sup> in sicer v njenem 48. členu, ki določa: "*V mejah zakona je priznana pravica pribežališča tujim državljanom in osebam brez državljanstva, ki so preganjane zaradi zavzemanja za človekove pravice in temeljne svoboščine.*" Zakonsko je bilo področje azila prvič urejeno v Zakonu o tujcih,<sup>66</sup> sprejetem v prvem paketu slovenske osamosvojitvene zakonodaje s področja notranjih zadev.<sup>67</sup> Ureditev je bila izredno pomanjkljiva, saj je obsegala samo šest členov, v katerih so bili določeni kriteriji za pridobitev statusa begunca, izključitvena klavzula, načelo združitve družine, pristojni in pritožbeni organ ter pravice beguncev. Azilnega postopka in procesnih pravic prosilcev za azil se (z izjemo pravice do pritožbe) zakon ni dotikal; nekaj določb je vseboval le Pravilnik o načinu reševanja prošenj za priznanje statusa begunca in njihovi osnovni oskrbi,<sup>68</sup> ki je bil sprejet na njegovi podlagi.<sup>69</sup>

Prvo celovito ureditev azila je Slovenija dobila leta 1999 z Zakonom o azilu, ki je bil tudi posledica vključevanja v EU in zahtev po usklajenosti notranje zakonodaje z evropskim

---

<sup>63</sup> C. Ribičič, Človekove pravice v Ustavi za Evropo, str. 5-10, URL: <http://www.cirilribicic.net/knjiga/index.html>. (23.2.2006); UNHCR Tool Boxes on EU Asylum Matters: Tool Box 1 - The Fundamentals (2003), str.104-105.

<sup>64</sup> Ratifikacija Pogodbe o Ustavi za Evropo, URL: [http://europa.eu.int/constitution/referendum\\_sl.htm](http://europa.eu.int/constitution/referendum_sl.htm) (23.2.2006).

<sup>65</sup> Ustava Republike Slovenije (URS), Ur. l. RS, št. 331/1991-I, 42/1997, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004.

<sup>66</sup> Zakon o tujcih/1991 (ZTuj), Ur. l. RS, št. 1/1991.

<sup>67</sup> S. Debelak, N. Gregori, Pravna in institucionalna usklajenost, v: VI. dnevi javnega prava (2000), str. 324.

<sup>68</sup> Ur. l. RS, št. 25/1991.

<sup>69</sup> Uradna oseba mora opraviti razgovor s prosilcem za priznanje statusa begunca in sprejeti vlogo na zapisnik (1. člen), prav tako pa ga mora poučiti, da mora navesti vsa dejstva, ki dokazujejo, da gre za begunca (2. člen), ter seznaniti z naslovi humanitarnih in drugih organizacij, ki bi mu lahko nudile materialno in pravno pomoč (7. člen).

azilnim *acquisom*. Kriteriji za pridobitev statusa begunca so bili po novem določeni z direktnim sklicevanjem na Ženevsko konvencijo, možnost pridobitve zaščite pa razširjena z uzakonitvijo t.i. humanitarnega azila za primere, ko bi vrnitev osebe v matično državo lahko ogrozila njihovo varnost ali fizično integriteto v smislu 3. člena EKČP. Urejen je bil tudi azilni postopek in procesne pravice, ki morajo biti prosilcem za azil zagotovljene v skladu z mednarodnimi standardi, na primer pravica do pravne pomoči, stika z nevladnimi organizacijami in UNHCR, tolmača, sodnega varstva ter zaslišanja.

Zakon o azilu je bil doslej spremenjen štirikrat. Vsebinsko najpomembnejša je bila novela ZAzil-B, ki je prinesla kar nekaj pomembnih novosti, med njimi razširitev pravne podlage humanitarnega azila s 3. člena na celotno EKČP, možnost pritožbe na Vrhovno sodišče Republike Slovenije,<sup>70</sup> uvedbo institutov očitno neutemeljene prošnje in posebne oblike zaščite ter odpravo izjeme od načela nevrčanja.<sup>71</sup> Z vidika pravic prosilcev za azil pa je posebej pomembna zadnja novela (ZAzil-D), ki sledi pred kratkim sprejeti evropski zakonodaji in občutno znižuje pravne standarde varstva prosilcev za azil.

Pravno podlago za odločanje o prošnjah za azil v Republiki Sloveniji torej predstavljata zlasti Ustava Republike Slovenije in Zakon o azilu z vsemi spremembami in dopolnitvami. Za vprašanja azilnega postopka, ki v slednjem niso urejena, se subsidiarno uporablja Zakon o splošnem upravnem postopku, v postopku pred Upravnim in Vrhovnim sodiščem pa Zakon o upravnem sporu.<sup>72</sup> Za izvrševanje azilne zakonodaje so bili sprejeti nekateri podzakonski akti:

- Navodilo o postopku in načinu ravnanja s tujci, ki vstopijo v Republiko Slovenijo in želijo vložiti prošnjo za azil, ter o sprejemanju, vsebini in ravnanju z vloženimi prošnjami za azil oziroma izjavami, sprejetimi na zapisnik;<sup>73</sup>
- Odlok o določitvi varnih tretjih držav;<sup>74</sup>

<sup>70</sup> Taka ureditev je v skladu z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije, ki je v odločbi U-I-221/00 z dne 9.11.2000 razsodilo, da je določba 2. odstavka 40. člena ZAzil v nasprotju s 25. členom Ustave RS o pravici do pravnega sredstva, saj je ocenilo, da finančni interes države ne more odtehtati izključitve pritožbe in s tem večje verjetnosti, da je izdana negativna odločba nezakonita. Odl. US IX/258.

<sup>71</sup> Po opozorilu Odbora Združenih narodov proti mučenju, da načelo nevrčanja v 6. členu ZAzil ni izpeljano v skladu z Ženevsko konvencijo, je bila črtana izključitev uporabe načela nevrčanja za osebe, za katere obstajajo utemeljeni razlogi, da bi lahko ogrozale varnost države ali javni red v Republiki Sloveniji, ali ki so bile s pravnomočno sodbo obsojene zaradi posebno hudega kaznivega dejanja ter zaradi tega pomenijo nevarnost za Republiko Slovenijo. A. Longo, AZIL V LUČI PRIBLIŽEVANJA EVROPSKI UNIJI (2003), str. 11.

<sup>72</sup> 23. in 39. člen ZAzil; Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP), Ur. l. RS, št. 80/1999, 70/2000, 52/2002, 73/2004, 119/2005; Zakon o upravnem sporu (ZUS), Ur.l. RS, št. 50/1997 (65/1997 - popr.), 70/2000, 11/2003 - Skl. US U-I-279/00-42, 92/2005 - Odl. US U-I-65/05-12.

<sup>73</sup> Ur. l. RS, št. 65/2000.

<sup>74</sup> Ur. l. RS, št. 63/2002.

- Pravilnik o načinih in pogojih zagotavljanja pravic prosilcem za azil in tujcem, ki jim je bila priznana posebna oblika zaščite;<sup>75</sup>
- Uredba o pravicah in dolžnostih beguncev v Republiki Sloveniji;<sup>76</sup>
- Pravilnik o nagrajevanju in povračilu stroškov svetovalcem za begunce.<sup>77</sup>

Poleg navedenih pravnih aktov pa Slovenijo kot članico EU seveda zavezuje tudi vsa evropska zakonodaja, pa tudi ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe ter splošna načela mednarodnega prava.

---

<sup>75</sup> Ur. l. RS, št. 80/2002.

<sup>76</sup> Ur. l. RS, št. 33/2004, 129/2004.

<sup>77</sup> Ur. l. RS, št. 103/2004.

## 4. TEMELJNE PROCESNE PRAVICE PROSILCEV ZA AZIL

### 4.1. Splošno

Kot je bilo povedano že v prejšnjih poglavjih, Ženevska konvencija ne predpisuje nobenih postopkovnih pravil za odločanje o priznanju statusa begunca, ampak urejanje tega področja prepušča posameznim državam pogodbenicam. Kljub temu pa se je kmalu pojavila potreba po določitvi minimalnih standardov, ki naj bi zagotavljali, da odločanje o zaščiti poteka v duhu Ženevske konvencije in mednarodnih instrumentov človekovih pravic. Leta 1977 je tako ExCom sprejel sklep št. 8 o osnovnih zahtevah, ki bi jim morali zadostiti azilni postopki:<sup>78</sup>

- prosilcu za azil mora biti omogočen dostop do postopka – mejni policist oziroma uradna oseba organa, pristojnega za priseljevanje, mora v primeru izražene namena zaprositi za azil spoštovati načelo nevračanja in primer posredovati organu, pristojnemu za odločanje o prošnji;
- prosilca za azil je potrebno poučiti o poteku azilnega postopka;
- organ, pristojen za presojo prošelj za azil in prvostopenjsko odločanje o njih (po možnosti enoten osrednji organ), mora biti jasno določen;
- zagotovljena mora biti pomoč usposobljenega prevajalca in omogočen stik s predstavnikom UNHCR;
- če je prosilčevi prošnji ugodeno, mora biti o tem na primeren način obveščen, izdati pa mu je potrebno tudi dokumente, ki potrjujejo njegov status;
- v primeru zavrnitve prošnje mu mora biti na voljo razumen rok za vložitev pritožbe pri istem ali drugem organu, bodisi upravnem bodisi sodnem;
- imeti mora pravico bivanja v državi do odločitve o prošnji, razen če pristojni organ ugotovi, da je bila vložena z namenom zlorabe azilnega postopka; če se je zoper prvostopenjsko odločbo pritožil, mu mora biti bivanje v državi omogočeno do odločitve o pritožbi.

Sklep št. 8 dopolnjuje še eden, sprejet šest let kasneje, ki se nanaša na očitno neutemeljene prošnje za azil.<sup>79</sup> Priznava problematičnost tega fenomena tako za države gostiteljice kot tudi za prosilce, katerih prošnje temeljijo na tehtnih razlogih, in soglaša z uvajanjem posebnih postopkov za te primere, vendar tudi zanje predvideva določene kavtele:

<sup>78</sup> ExCom Conclusion No. 8 (XXVII) – 1977, odstavek (e), v: Conclusions on the International Protection of Refugees (2003), str. 16-17.

<sup>79</sup> ExCom Conclusion No. 30 (XXXIV) – 1983, odstavka (c) in (e), v: *ibidem*, str. 68-69.

- prosilcu mora biti omogočen osebni razgovor z usposobljeno uradno osebo, po možnosti s tisto, ki je pristojna za odločanje o statusu begunca;
- oceno, da je prošnja očitno neutemeljena ali vložena z namenom zlorabe, mora sprejeti oseba, pristojna za odločanje o statusu begunca;
- prosilcu, katerega prošnja je bila zavrnjena, mora biti pred zavrnitvijo vstopa v državo na meji ali prisilno odstranitvijo z državnega teritorija omogočeno, da vloži pritožbo, odločanje o njej pa je lahko bolj poenostavljeno kot v rednem postopku.

Te zahteve so se kot najosnovnejši procesni standardi obdržale vse do danes, sta se pa skozi čas spreminjali njihova vsebina in implementacija. Zlasti v okviru EU je razvoj procesnega azilnega prava potekal izrazito v smeri povečevanja učinkovitosti azilnih postopkov in posledično zmanjševanja procesnih varovalk, ki so zagotovljene prosilcem za azil z namenom preprečiti grozljive posledice, ki lahko nastopijo zaradi preuranjene oziroma napačne odločitve.

Prvi dokument, ki je na ravni EU določil procesne pravice prosilcev za azil, Resolucija Sveta o minimalnih zagotovilih v azilnih postopkih (v nadaljevanju Resolucija), kot univerzalno načelo pravičnih in učinkovitih azilnih postopkov določa popolno skladnost z Ženevsko konvencijo in Newyorškim protokolom, zlasti z definicijo begunca (1. člen), načelom nevračanja (33. člen) in obveznostjo sodelovanja z Združenimi narodi (35. člen). Pravice, vsebovane v Resoluciji, so podobne tistim, ki jih določa 8. sklep ExCom-a, a precej natančneje opredeljene. Določeno je na primer, da mora biti uradna oseba usposobljena za individualno, objektivno in nepristransko presojo, dodana je pravica do pravne pomoči in do stika z drugimi organizacijami, ki nudijo pomoč beguncem, ne le z UNHCR. Pristojni organ je dolžan omogočiti prosilcu, da predstavi dejstva in okoliščine ter predloži razpoložljive dokaze, in varovati njegove podatke, zlasti pred organi njegove države. V primerjavi s sklepom št. 30, ki določa procesna jamstva v primeru očitno neutemeljenih prošenj, pa Resolucija vsebuje precejšnjo zaostritev, in sicer možnost, da države članice izključijo pravico pritožbe, pod pogojem, da odločbo potrdi še eden, od pristojnega organa neodvisni organ, lahko pa določijo tudi, da pritožba nima suspenzivnega učinka.

Zaostrovanje azilnih postopkov je doseglo vrhunec s pred nedavnim sprejeto proceduralno direktivo, ki predstavlja prvi pravno zavezujoči dokument na področju procesnega azilnega prava.<sup>80</sup> Njeno sprejemanje med leti 2000 in 2005 nazorno kaže trend zaostrovanja evropske

<sup>80</sup> Edina država članica EU, za katero proceduralna direktiva ne velja, je Danska; Velika Britanija in Irska sta namreč sporočili, da želita biti udeleženi pri njenem sprejemanju in uporabi. Glej 32., 33. in 34. odstavek preambule proceduralne direktive.

zakonodaje na področju azila. Prvotni predlog direktive, ki ga je UNHCR označil za “resen in dragocen poskus doseganja pravega ravnovesja med ciljema pravičnosti in učinkovitosti” ter “solidno podlago za diskusijo”<sup>81</sup> in ki je določal enotni nivo minimalnih procesnih standardov za vse prosilce za azil,<sup>82</sup> je bil v petih letih sprejemanja popolnoma spremenjen; določene so bile številne izjeme, ki dopuščajo državam članicam, da bolj ali manj svobodno nižajo standarde pravnega varstva v nekaterih vrstah azilnih postopkov.<sup>83</sup> V končnem predlogu, ki je bil 1. decembra 2005 tudi sprejet, so postopkovna pravila zaostrena do te mere, da so ga različni strokovnjaki ter organizacije označili za neprimerne in sporne z vidika sprejetih mednarodnih obveznosti držav članic. Pri tem je bil najbolj aktiven prav UNHCR, ki je večkrat izrazil obžalovanje, da države članice niso izpolnile obveznosti, sprejetih v Tampereju, kjer so se zavezale, da si bodo prizadevale za absolutno spoštovanje pravice do azila in za popolno skladnost evropske zakonodaje z Ženevsko konvencijo.<sup>84</sup> Kot skrb vzbujajoče je označil zlasti določbe o določitvi t.i. varnih in “super-varnih” tretjih držav zunaj EU, v katere je prosilec lahko vrnjen, ne da bi mu bila dana možnost učinkovitega izpodbijanja domneve varnosti določene države v njegovem konkretnem primeru z vložitvijo pravnega sredstva s suspenzivnim učinkom; izrazil pa je tudi mnenje, da bi morali minimalni procesni standardi veljati brez izjem, in odločno nasprotoval širokemu spektru primerov, v katerih lahko države članice določijo obravnavanje prošelj za azil v pospešenem postopku.<sup>85</sup>

Mnenju UNHCR so se pridružile tudi številne druge institucije. Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve Evropskega parlamenta je med drugim opozoril na široko polje diskrecije, ki ga predlog pušča državam članicam in jim tako omogoča, da zadržijo svojo veljavno zakonodajo ali znižajo obstoječe procesne standarde.<sup>86</sup> Proti zaostrovanju azilne zakonodaje se je izrekla tudi Parlamentarna skupščina Sveta Evrope, ki je predlagala vključitev pravice do azila v EKČP in sprejetje Evropske konvencije o

<sup>81</sup> UNHCR's observations on the European Commission's proposal , str. 2; URL: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/protect/opendoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=43662adf0> (18.3.2006)

<sup>82</sup> Razen redkih izjem (na primer pravica do pravne pomoči) so bile predvidene pravice prosilcev za azil enake ne glede na naravo (odločanje o sprejemljivosti prošnje – t.i. *admissibility procedure*, redni ali pospešeni postopek) in stopnjo postopka ali način odločanja o prošnji (z ali brez predhodnega postopka pred vstopom v državo).

<sup>83</sup> 24. člen direktive določa, da lahko države za nekatere vrste postopkov določijo nižji nivo pravic, kot velja za redne postopke, in sicer za predhodno odločanje o spremembi okoliščin v primeru ponovne prošnje za azil, za mejne postopke in v primeru prihoda prosilca iz t.i. “super-varne” države. Procesne kavtele se razlikujejo tudi glede na stopnjo postopka, saj nekatere od njih v pritožbenem postopku niso zagotovljene; prosilci tako v številnih primerih nimajo pravice ostati na ozemlju države članice med potekom pritožbenega postopka, prav tako pa tudi ne pravice do seznanitve z odločitvijo pritožbenega organa in možnostjo njenega izpodbijanja v primeru, da jih ne zastopa pravni svetovalec in da ni na voljo brezplačne pravne pomoči.

<sup>84</sup> UNHCR regrets missed opportunity to adopt high EU asylum standards, URL: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/news/opendoc.htm?tbl=NEWS&id=40921f4e4&page=news> (9.3.2006).

<sup>85</sup> Summary of UNHCR's Provisional Observations, URL: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/protect/opendoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=43661dfc2> (9.3.2006).

<sup>86</sup> W. Kreissler-Dörfler, Working document on Asylum, URL: [http://www.europarl.eu.int/meetdocs/2004\\_2009/documents/dt/558/558668/558668en.pdf](http://www.europarl.eu.int/meetdocs/2004_2009/documents/dt/558/558668/558668en.pdf) (9.3.2006).

harmonizaciji evropske azilne politike z namenom izboljšanja standarda zaščite beguncev in prosilcev za azil,<sup>87</sup> njen Odbor za migracije, begunce in demografijo pa je ostro kritiziral zlasti široke možnosti vodenja pospešenih postopkov in pripravljalcem direktive očital, da so v njej zbrali najbolj dvomljive prakse evropskih držav ter jih s tem legitimizirali.<sup>88</sup> O resnosti pomislekov nenazadnje priča tudi dejstvo, da so evropske nevladne organizacije prvič v zgodovini EU s skupnim pismom pozvale komisarja za pravosodje in notranje zadeve k umiku spornega predloga direktive.<sup>89</sup>

Negativnemu trendu je s sprejemom novele ZAzil-D februarja 2006 žal, a po drugi strani razumljivo, sledila tudi Slovenija. Usoda zakona je sicer še negotova, saj sta bili glede najbolj spornih in kritiziranih določb vloženi zahteva in pobuda za oceno ustavnosti s predlogom za začasno zadržanje njihovega izvajanja, ki mu je Ustavno sodišče 3. aprila 2006 delno ugodilo, saj je ocenilo, da bi v nasprotnem primeru prosilcem lahko nastale nepopravljive škodljive posledice. Do odločitve o ustavnosti izpodbijanih določb se tako ne bo izvajal predhodni postopek, predviden v 6. členu novele, ampak bodo morali organi, pristojni za nadzor prehajanja državne meje, drugi državni organi in organi lokalnih skupnosti tujca, ki nezakonito vstopi ali nezakonito prebiva v Republiki Sloveniji in izrazi namen vložiti prošnjo za azil, takoj napotiti v azilni dom, vloženo prošnjo za azil oziroma uradni zapisnik o izjavi oziroma namenu tujca, da zaprosi za azil, pa skupaj z morebitnimi drugimi podatki brez odlašanja predložiti pristojnemu organu. Ustavno sodišče je zadržalo tudi določbi o nesuspendivnosti pravnega sredstva zoper sklep o zavrženju prošnje za azil prosilca, ki je prišel iz varne tretje države ali je vložil ponovno prošnjo, pa ni izkazal spremenjenih okoliščin; do odločitve sodišča bo tako odstranitev iz države mogoče izvesti šele po pravnomočnosti sklepa o zavrženju prošnje.<sup>90</sup>

Ob kritikah proceduralne direktive pa je potrebno poudariti še, da obstoj mehanizmov za obravnavo prosilcev za azil na ravni EU ne pomeni, da lahko države članice ignorirajo zagotovila, ki jim jih daje EKČP.<sup>91</sup> Vse so namreč članice Sveta Evrope in jih konvencija zavezuje, poleg tega pa je treba tudi v pravu EU upoštevati načela, na katerih je

---

<sup>87</sup> Parliamentary Assembly speaks out against restrictions on asylum in European States, URL: <http://assembly.coe.int/ASP/Press/StopPressView.asp?CPID=985> (9.3.2006).

<sup>88</sup> 10 December - Human Rights Day: PACE committee calls on member states to favour fairness over speed in asylum procedures; URL: <http://assembly.coe.int/ASP/Press/StopPressView.asp?CPID=1713> (9.3.2006).

<sup>89</sup> Call for withdrawal of the Asylum Procedures Directive; URL: <http://hrw.org/english/docs/2004/03/22/eu-letter032204.pdf> (9.3.2006). Podpisnice pisma z dne 22.3.2004 so: European Council on Refugees and Exiles - ECRE, Amnesty International, Human Rights Watch, Caritas Europa, Churches' Commission for Migrants in Europe, ILGA Europe, Médecins Sans Frontières, Pax Christi International in Save the Children.

<sup>90</sup> Sklep Ustavnega sodišča U-I-59/06-11 z dne 3.4.2006.

<sup>91</sup> *TI v. United Kingdom*, v: C. Costello, ILPA Analysis and Critique - Annex: Binding Standards, URL: <http://www.ilpa.org.uk/submissions/AsylumProceduresDirectiveAnnex.htm> (22.3.2006).

utemeljena.<sup>92</sup> Zakonodaja EU mora biti skladna s standardi človekovih pravic EU, ki jih je razvila sodna praksa na podlagi ustavnih tradicij držav članic in mednarodnega prava človekovih pravic, zlasti EKČP; v nasprotnem primeru jo lahko Sodišče Evropskih skupnosti razveljavi.<sup>93</sup> V zvezi s tem je izreklo, da neskladje pravnega akta z določeno mednarodno pogodbo kljub izrecnemu zatrjevanju nasprotnega predstavlja razlog neveljavnosti takega akta.<sup>94</sup> Za proceduralno direktivo že Amsterdamska pogodba določa, da mora biti v skladu z Ženevsko konvencijo in drugimi relevantnimi mednarodnimi pogodbami, kamor je potrebno šteti vsaj Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah, Konvencijo proti mučenju in EKČP.<sup>95</sup>

## 4.2. Dostop do azilnega postopka

Dostop do postopka je brez dvoma najpomembnejša procesna pravica prosilcev za azil, saj predstavlja *conditio sine qua non* za učinkovito izvrševanje pravice iskati in uživati zatočišče pred preganjanjem. Še tako k človekovim pravicam orientirane postopkovne določbe so namreč zanje brez pomena, če jim ni dovoljeno vstopiti na državno ozemlje in vložiti prošnje za azil ali če ne morejo doseči njene vsebinske obravnave.

### 4.2.1. Vstop v državo

#### A. Dovolitev vstopa v državo in nekaznovanje za prekršek nezakonitega prehoda meje ali nezakonitega bivanja v državi

Pravica vstopiti v državo na podlagi prošnje za azil<sup>96</sup> logično izhaja iz načela nevračanja, ki prepoveduje izgon ali prisilno vračanje beguncev na meje ozemlja, kjer bi bila njihovo življenje ali svoboda ogrožena zaradi enega izmed razlogov po Ženevski konvenciji; osebi, ki zatrjuje preganjanje, se torej mora dovoliti vstop v državo in bivanje v njej, dokler pristojni organ ne presodi, ali bi bilo z njeno odstranitvijo to načelo, ki je po večinskem mnenju že

<sup>92</sup> 222/84 *Johnston v. Chief Constable of the RUC*, v: P. Grilc, T. Ilešič, PRAVO EVROPSKE UNIJE (2002), str. 305.

<sup>93</sup> C. Costello, ILPA Analysis and Critique - Annex: Binding Standards, URL: <http://www.ilpa.org.uk/submissions/AsylumProceduresDirectiveAnnex.htm> (22.3.2006).

<sup>94</sup> C-377/98 *Netherlands v. EP and Council*, v: C. Costello, ILPA Analysis and Critique - Annex: Binding Standards, str. 2, URL: <http://www.ilpa.org.uk/submissions/AsylumProceduresDirectiveAnnex.htm> (22.3.2006).

<sup>95</sup> *Ibidem*.

<sup>96</sup> Zakon o azilu v tem kontekstu ne govori o prošnji za azil, ampak o izraženem namenu zaprositi za azil, za prošnjo za azil pa šteje šele formalno prošnjo, vloženo pri pristojnem organu, t.j. Ministrstvu za notranje zadeve. Treba pa je opozoriti, da kategorija "oseb, ki so izrazile namen vložiti prošnjo za azil", v mednarodnem pravu ne obstaja, in da tujec takoj, ko izrazi namen zaprositi za azil, postane prosilec za azil, zato je razlikovanje v terminologiji neutemeljeno in nepotrebno. Podrobneje na naslednji strani.

prešlo v mednarodno običajno pravo, kršeno. Vendar pa takšna praksa dolgo ni bila samoumevna; večina delegatov diplomatske konference, ki je sprejemala Ženevsko konvencijo, je namreč sprejela gramatikalno razlago 33. člena in menila, da ne more veljati za osebe, ki se še ne nahajajo na ozemlju države pogodbenice, in to kljub absurdni situaciji, do katere pripelje takšna interpretacija, ko načelo varuje osebo, ki se je na tak ali drugačen način uspela prebiti mimo mejnih organov, nekoga, ki je za vstop zaprosil na meji, pa ne, čeprav je lahko njuna situacija v državi izvora sicer identična.<sup>97</sup> Šele praksa držav, da so sprejemale begunce na svoj teritorij in jim tudi dovoljevale bivanje do odločitve o njihovem statusu, je vzpostavila širšo razlago tega instituta. Danes je splošno sprejeto, da se načelo nevračanja uporablja od trenutka, ko oseba zaprosi za vstop v državo, in obsega tako nevračanje oseb, ki se že nahajajo v določeni državi (*non-return*), kot nezavračanje na meji (*non-rejection*).<sup>98</sup>

S pravico vstopa v državo je tesno povezano tudi pravilo, da se beguncev ne kaznuje zaradi nezakonitega vstopa ali navzočnosti v državi, če so prišli neposredno z ozemlja, kjer sta bila njihovo življenje ali svoboda ogrožena, pod pogojem, da se brez odlašanja prijavijo oblastem in za kršitev navedejo razloge, ki so priznani kot veljavni. Pogosto namreč ne morejo izpolniti strogih zahtev glede potovalnih dokumentov in viz, ki jih določa tujska zakonodaja ciljnih držav, ker jih v matični državi sploh ne morejo pridobiti ali so primorani zbežati na skrivaj in v naglici in bi dolgotrajno urejanje dokumentacije še bolj ogrozilo njihovo varnost. Zato so sodišča že v obdobju med obema vojnama štela, da je ilegalni prehod meje *délict nécessaire* in ga je torej neprimerno kaznovati.<sup>99</sup>

Proceduralna direktiva ne vsebuje nobenih določb o vstopu v državo in ekskulpaciji za prekršek nezakonitega prehoda državne meje ali nezakonitega bivanja, vključene pa so v Zakon o azilu. V 7. členu je določeno, da se mora tujca, ki ob vstopu v Republiko Slovenijo izjavi, da namerava v Sloveniji vložiti prošnjo za azil, obravnavati kot prosilca za azil in se mu mora dovoliti vstop v državo. Iz besedila izhaja, da tujec postane prosilec za azil v trenutku, ko slovenskim organom izrazi namen zaprositi za azil, čeprav formalno še ni vložil prošnje,<sup>100</sup> vendar je bila slovenska praksa do sedaj drugačna; prosilcem so vse pravice, ki jih predvideva zakon, pripadle šele z vložitvijo prošnje za azil. Konec leta 2005 pa je Vrhovno sodišče Republike Slovenije izreklo, da izjava, dana na policijski postaji, predstavlja že

<sup>97</sup> A. Grahl-Madsen, COMMENTARY ON THE REFUGEE CONVENTION 1951 (1997), str. 229.

<sup>98</sup> G. S. Goodwin-Gill, THE REFUGEE IN INTERNATIONAL LAW (1996), str. 123-124; ExCom Conclusion No. 82 (XLVIII) - 1997, odstavek (d), v: Conclusions on the International Protection of Refugees (2003), str. 228-229.

<sup>99</sup> A. Grahl-Madsen, THE STATUS OF REFUGEES IN INTERNATIONAL LAW (1972), str. 200.

<sup>100</sup> Tako stališče je sprejeto tudi v teoriji; S. Rakočević, PREDPISI O TUJCIH IN AZILU (1999), str. 210.

vloženo prošnjo za azil, pa čeprav podano z nepopolno vlogo, in ne le namere za vložitev prošnje.<sup>101</sup>

Tujca, ki nezakonito vstopi v državo in v najkrajšem času zaprosi za azil pri pristojnem organu, se v skladu z 8. členom ne obravnava za prekršek nezakonitega prehoda državne meje. "Najkrajši čas" v tem kontekstu pomeni takoj, ko je dejansko mogoče;<sup>102</sup> v upravni in sodni praksi se ta zahteva razlaga zelo strogo, saj mora tujec za azil zaprositi ob prvem kontaktu s slovenskimi organi, sicer je njegova prošnja tako rekoč avtomatično zavrnjena kot očitno neutemeljena.<sup>103</sup>

Novela ZAzil-D v te določbe, ki so popolnoma skladne z Ženevsko konvencijo, ne posega, vendar pa v 6. členu prihaja z njimi v direktno nasprotje, saj določa, da tujca, ki nezakonito vstopi ali nezakonito prebiva v Republiki Sloveniji in izrazi namen vložiti prošnjo za azil, v zvezi z nezakonitim vstopom ali nezakonitim prebivanjem predhodno obravnava policija. V primeru, da ugotovi (v sodelovanju z ministrstvom, pristojnim za notranje zadeve), da izjava tujca, dana v predhodnem postopku, ni skladna s pogoji za zaščito po 2. in 3. odstavku 1. člena zakona, je spoznan za odgovornega za prekršek, hkrati pa se ga lahko iz države odstrani v skladu z Zakonom o tujcih.<sup>104</sup>

### ***B. Oteževanje vstopa v državo - vizni režimi in mejni postopki***

Kot je bilo že omenjeno, prosilci pogosto nimajo možnosti pridobiti ustreznih dokumentov za vstop v državo zaradi težav z oblastmi v matični državi ali ker so primorani zbežati v naglici in na skrivaj. Uvajanje viznega režima in drugih formalnosti, s katerimi se pogojuje vstop v državo, tako iskalce azila sili v nezakonito prečkanje državnih meja, bodisi brez dokumentov bodisi s tujimi ali ponarejenimi; slednje pa lahko odločilno vpliva na izid njihovega azilnega postopka. Čeprav je UNHCR ob številnih priložnostih<sup>105</sup> poudarjal, da sama uporaba takih dokumentov ne bi smela šteti za zlorabo, ampak bolj prosilčevo vztrajanje na njihovi pristnosti, je praksa velikokrat drugačna, tudi v Sloveniji; Vrhovno sodišče je namreč zavzelo

---

<sup>101</sup> Sodbe Vrhovnega sodišča I Up 1406/2005-2 z dne 7.12.2005, I Up 1410/2005-2 z dne 7.12.2005 in I Up 1542/2005-2 z dne 15.12.2005.

<sup>102</sup> S. Rakočević, PREDPISI O TUJCIH IN AZILU (1999), str. 211.

<sup>103</sup> Nazoren je primer tujca, ki je v Republiko Slovenijo prispel 20.7.2005 ob 23.45, 21.7.2005 je bil nastanjen v Center za tujce, kjer je 22.7.2006 zaprosil za azil. Ministrstvo za notranje zadeve je menilo, da je bil namen prošnje izključno odložiti prisilno odstranitev iz države, zato jo je zavrnilo kot očitno neutemeljeno. Odločba Ministrstva za notranje zadeve, šifra 2143-563/2005 (1352-11), z dne 4.11.2005.

<sup>104</sup> Več o predhodnem postopku in posledicah negativne odločitve policista v njem je razloženo v razdelku B tega poglavja ter v opombi 223.

<sup>105</sup> UNHCR Position on Manifestly Unfounded Applications for Asylum, v: Compilation of Relevant Texts on the EU Acquis on Asylum and Related Positions taken by UNHCR (1998), str. 87; UNHCR Provisional Comments, str. 29, URL: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/protect/opendoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=43661ea42> (23.9.2005).

stališče, da se kot utemeljevanje prošnje za azil na podlagi ponarejenega dokumenta šteje že sama predložitev takega dokumenta in da ni potrebno, da so izkazani še kaki pogoji oziroma okoliščine na strani prosilca.<sup>106</sup> V takih primerih prosilec nima realne možnosti za pridobitev azila, saj se sploh ne presoja, ali izpolnjuje pogoje po Ženevski konvenciji in Zakonu o azilu, ampak se prošnja takoj zavrne kot očitno neutemeljena. Takšna praksa je izrazito sporna, saj prosilec z uporabo ponarejenih dokumentov velikokrat izpolnjuje navodila organizatorjev poti ali se za to odloči, ker verjame, da bo tako lažje dosegel ciljno državo, pri čemer pa škodljivih posledic takšnega ravnanja nikakor ne more predvideti; s svojimi pravicami in dolžnostmi v azilnem postopku je namreč seznanjen šele kasneje, ob vložitvi prošnje za azil.<sup>107</sup>

Nekatere države vstop na svoj teritorij otežujejo tudi z izvajanjem mejnih postopkov. Proceduralna direktiva v 35. členu določa dve vrsti, in sicer postopek presoje prošnje za azil na meji z upoštevanjem vseh procesnih garancij, ki veljajo za redne postopke (ta z vidika dostopa do postopka ni problematičen), in postopek odločanja o dovolitvi vstopa v državo, za katerega lahko države članice določijo nižjo raven procesnih pravic. Taka ureditev močno razlikuje prosilce glede na kraj zaprositve za azil (na meji ali v notranjosti države) in jih vzpodbuja k nezakonitemu prehajanju meja, da bi se tako izognili dodatni oviri na poti do priznanja statusa begunca.<sup>108</sup>

Predhodni postopek je z novelo ZAzil-D uzakonila tudi Slovenija. V njem so obravnavani vsi tujci, ki nezakonito vstopijo ali nezakonito prebivajo v državi in izrazijo namen vložiti prošnjo za azil, ter tujci, ki izrazijo namen v času zadrževanja v letalskem tranzitnem prostoru na letališču ali na ladji, ki je na sidrišču luke ali pristanišča. Taka ureditev se precej razlikuje od določb direktive, saj prosilce razlikuje po dveh kriterijih:

---

<sup>106</sup> Sodba Vrhovnega sodišča I Up 1161/2005-2 z dne 5.10.2005.

<sup>107</sup> Do takšnega zaključka pridemo tudi v primeru, če na zadevo gledamo s skrajno legalističnega in glede na specifikum azilnega postopka tudi neživljenjskega stališča, kakršnega je zavzelo tudi Vrhovno sodišče v sodbi I Up 1277/2002 z dne 13.11.2002, in sicer, da se prosilci za azil ne morejo sklicevati na nepoznavanje prava, saj morajo poznati pravni red, predvsem predpise, ki urejajo njihov pravni položaj. Iz relevantnih določb Zakona o azilu namreč ne izhaja, da se za zlorabo postopka šteje že sama predložitev ponarejenih dokumentov, saj govori o "[utemeljevanju] na podlagi napačne istovetnosti ali ponarejenih dokumentov". Sama uporaba ponarejenih dokumentov pri vstopu v državo seveda ne more predstavljati utemeljevanja prošnje, saj takrat le-ta po stališču Ministrstva za notranje zadeve še niti ni bila vložena, pa tudi če izražen namen zaprositi za azil v skladu z nedavnim judikatom Vrhovnega sodišča štejeemo za nepopolno prošnjo za azil, je edino dejanje, ki ga je v tej fazi postopka mogoče šteti za utemeljevanje prošnje, kratka izjava prosilca o razlogih za zapustitev matične države. Poleg tega nujnost uporabe ponarejenih dokumentov v nekaterih primerih priznavata tudi 31. člen Ženevske konvencije in 8. člen Zakona o azilu, ki na to dejanje ne vežeta kazenskoprvnih posledic.

<sup>108</sup> UNHCR Provisional Comments, str. 48, URL: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/protect/opendoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=43661ea42> (23.9.2005); Immigration Law Practitioners' Association Analysis and Critique, str. 28-29, URL: <http://www.ilpa.org.uk/submissions/AsylumProceduresDirective.pdf> (17.3.2006).

1. po kraju zaprositve - v predhodnem postopku je v vsakem primeru obravnavan prosilec, ki zaprosi na letališču ali na ladji, če to stori na kakem drugem mejnem območju, pa samo v primeru nezakonitega vstopa v državo;
2. po načinu vstopa v državo - v predhodnem postopku so obravnavani prosilci, ki so v državo vstopili ali v njej bivali nezakonito, ne glede na kraj zaprositve za azil.

Kriterija za uporabo predhodnega postopka sta zastavljena tako široko, da vsaj enega od njiju izpolnjuje večina prosilcev za azil, v primerjavi z direktivo pa sta tudi nelogična in sporna z vidika načela enakosti pred zakonom, kot ga določa 14. člen Ustave Republike Slovenije, in načela enakega varstva pravic po 22. členu Ustave kot aplikacije splošnega načela enakosti na področju sodnega in drugega varstva pravic.<sup>109</sup> Načeli zakonodajalca zavezuje, da enaka razmerja ureja enako, če ni stvarnega razloga za razlikovanje.<sup>110</sup> Razumljivo je prosilce za azil, ki (zlasti v večji državi) zaprosijo za azil na meji, obravnavati najprej v mejnem postopku, da se ugotovi, ali obstajajo razlogi, zaradi katerih njihova prošnja ni dopustna (uporaba koncepta tretje varne države, prve države azila, sporazuma o vračanju ali dublinskega postopka) oziroma ali je očitno neutemeljena, če so jim v tem postopku zagotovljene vse temeljne procesne pravice, ki sicer veljajo za redne postopke. Vendar slovenski zakon predhodnega postopka ne določa za vse prošnje, podane na meji, ampak samo za nekatere, prav tako pa prosilce razlikuje tudi glede na način vstopa v državo, kar je iz že pojasnjenih razlogov nedopustno.

Predhodni postopek, kot je določen v ZAzil-D, je izrazito problematičen z vidika pravice posameznika prositi za azil in procesnih zagotovil pravičnih postopkov, ki jih zagotavljajo Ustava Republike Slovenije in mednarodni akti, katerih pogodbenica je. Policiji namreč daje pristojnost, da vsebinsko presoja prošnje, t.j. ocenjuje skladnost prosilčeve izjave s pogoji za pridobitev azila, njena odločitve pa ima odločilne posledice za posameznikove možnosti za priznanje statusa begunca. Če po policistovem mnenju glede na izjavo, dano v postopku, ne izpolnjuje kriterijev, se ga namreč lahko iz države odstrani v skladu z Zakonom o tujcih.<sup>111</sup> Teoretično je sicer mogoče vložiti formalno prošnjo za azil tudi v postopku odstranitve, vendar pa v tem primeru prosilec nima realne možnosti za uspeh; naša upravnosodna praksa namreč šteje, da je izključni namen takih prošenj odložiti odstranitev iz države, kar po Zakonu o azilu pomeni zlorabo postopka, zato se zavrnejo kot očitno neutemeljene. Policija tako posredno odloča o upravičenosti do azila, pri čemer pa ni

<sup>109</sup> L. Šturm, F. Arhar (ur.), KOMENTAR USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE (2002), str. 241.

<sup>110</sup> Odl. US V/139, U-I-290/95 z dne 24.10.1996, v: *ibidem*.

<sup>111</sup> Zakon o tujcih (ZTuj-1), Ur. l. RS, št. 61/1999, 9/2001 - ZPPreb, 87/2002 (96/2002 - popr.), 93/2005.

določen niti postopek, po katerem to počne, niti procesne pravice, ki so prosilcem v njem zagotovljene, kar je izredno sporno z vidika načela jasnosti in določnosti predpisov kot temeljnega elementa pravne države.

#### 4.2.2. Vložitev prošnje za azil in njena vsebinska obravnava

Osebam, ki zatrjujejo, da so v matični državi preganjane, se mora omogočiti, da čim prej vložijo prošnjo za azil, ki se jo nato v postopku oceni z vidika kriterijev za priznanje statusa begunca, vsebovanih v 1. členu Ženevske konvencije. Zakon o azilu to pravico vsebuje v prvem odstavku 9. člena, ki določa, da je treba prosilcu omogočiti, da čim prej vloži svojo prošnjo za azil; identično besedilo je vseboval tudi prvotni predlog proceduralne direktive, iz končnega pa je ta določba izpadla. Nižanje standardov na tako temeljnem aspektu azilnega postopka, kot je gola vložitev prošnje, očitno nakazuje naravnost Evrope k učinkovitosti azilnega postopka in zmanjševanju števila prošenj za azil.

Čeprav to pravilo predstavlja temeljno predpostavko za prepoznavanje beguncev in posledično zagotovitev zaščite, se je razvila vrsta izjem, prilagoditev in ukrepov, ki otežujejo dostop do postopka in vsebinske obravnave prošnje za azil. Zlasti je potrebno omeniti različne načine prenosa odgovornosti oziroma delitve bremena za odločanje o prošnjah za azil, ki so jih uvedle države članice EU. Ločimo notranje prenose odgovornosti, t.j. znotraj EU, in zunanje, torej na države, ki niso članice EU.<sup>112</sup> Instrument notranjega prenosa je Dublinska uredba, ki določa kriterije in mehanizme za določitev države članice EU, pristojne za odločanje v posameznem primeru. Cilj uredbe je dvojen: po eni strani se z njo preprečuje sočasno ali zaporedno vlaganje prošenj v več državah članicah (t.i. *asylum shopping*), hkrati pa se zagotovi meritorna presoja prošnje za azil in tako preprečuje pojav t.i. beguncev v krožnici (*refugees in orbit*), za katere nobena država ne želi prevzeti odgovornosti.<sup>113</sup> Zunanji prenos odgovornosti pa se izvaja preko institutov varne tretje države (*safe third country*), prve države azila (*first country of asylum*) in sporazumov o vračanju (*readmission agreements*).<sup>114</sup> V vseh teh primerih država, kjer je prosilec vložil prošnjo za azil, le-te vsebinsko ne obravnava, ampak prosilca pošlje v državo, ki je po določenih kriterijih zanj pristojna.

---

<sup>112</sup> S. Da Lomba, THE RIGHT TO SEEK REFUGEE STATUS IN THE EUROPEAN UNION (2004), str. 105.

<sup>113</sup> *Ibidem*, str. 118.

<sup>114</sup> *Ibidem*, str. 105-106; avtorica v uvodu poglavja med načine zunanjega prenosa odgovornosti vključuje tudi koncept varne izvorne države (*safe country of origin*), vendar pa pri njem ne gre za prenos odgovornosti za presojo prošnje za azil in za zagotavljanje zaščite na drugo državo, ampak se prošnja šteje za neutemeljeno, ker razmere v državi in drugi kazalniki vzbujajo dvom v potrebo po mednarodni zaščiti in utemeljujejo domnevo varnosti, ki pa mora biti, tako kot v primerih prenosa odgovornosti, izpodbojna.

Ti postopki načeloma niso sporni, dokler je prosilec obravnavan kot subjekt in ne kot objekt postopka in pod pogojem, da mu je zagotovljena meritorna presoja njegove prošnje za azil, vendar pa ob neprimerni aplikaciji in nezadostnih procesnih jamstvih lahko vodijo v nedopustno onemogočanje dostopa do azilnega postopka ali kršitev načela nevračanja.<sup>115</sup> Prenos odgovornosti ne bi smel voditi v verižne deportacije (*chain refoulement*) ali k problemu beguncev v krožnici. Nevarnost le-teh je mogoče zmanjšati s pridobitvijo predhodnega soglasja oziroma zagotovila pristojne države, da bo prosilca sprejela in mu omogočila vložitev prošnje za azil ter njeno vsebinsko presojo.<sup>116</sup> Proceduralna direktiva ga ne zahteva, vendar pa določa, da je država, kjer je prosilec zaprosil za azil, le-temu dolžna omogočiti dostop do postopka v primeru, da mu varna tretja država ali prva država azila ne dovoli vstopa na svoj teritorij.<sup>117</sup>

#### A. Varna tretja država

Koncept varne tretje države temelji na predpostavki, da bi moral prosilec zaprositi za azil v prvi državi, ki jo je na begu iz izvorne države prečkal in ki se po kriterijih, določenih v mednarodnem in domačem pravu, šteje za varno. Pogoj za to je seveda, da je imel realno priložnost, da to stori, pri čemer v večini držav velja, da zadostuje že sam tranzit tretje države, nekatere pa zahtevajo tudi zadostno povezanost prosilca za azil z njo, ki se lahko kaže v družinskih vezeh, znanju jezika, sorodni kulturi in podobnih okoliščinah.<sup>118</sup> Proceduralna direktiva je v prvotnem besedilu predvidevala, da bi morala obstajati neka povezanost prosilca s tretjo državo; Komisija je v obrazložitvi zapisala, da prošnja ne bi smela biti zavržena samo zato, ker bi jo prosilec lahko vložil drugje, kar je skladno tudi z mnenjem ExCom-a in judikaturu Evropskega sodišča za človekove pravice.<sup>119</sup> Poleg tega je bilo jasno določeno, da ne glede na sezname varnih držav določena država v konkretnem primeru ni varna, če pri prosilcu obstajajo okoliščine, ki kažejo, da bi bil v njej ogrožen. V spremenjenem predlogu direktive, sprejetem novembra 2004, in v končnem besedilu te zahteve niso tako jasno izražene. Natančno so sicer določeni kriteriji varnosti države

<sup>115</sup> ExCom Conclusion No. 87 (L) - 1999, odstavek (j), v: Conclusions on the International Protection of Refugees (2003), str. 249.

<sup>116</sup> UNHCR Provisional Comments, str. 36, URL: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/protect/opendoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=43661ea42> (23.9.2005).

<sup>117</sup> 26. člen, četrti odstavek 27. in šesti odstavek 36. člena proceduralne direktive.

<sup>118</sup> S. Da Lomba, THE RIGHT TO SEEK REFUGEE STATUS IN THE EUROPEAN UNION (2004), str. 168.

<sup>119</sup> ExCom Conclusion No. 15 (XXX) - 1979, odstavek (h), v: Conclusions on the International Protection of Refugees (2003), str. 32-33.

V zadevi *Amuur v. France* iz leta 1996 je Evropsko sodišče za človekove pravice izreklo, da je mogoče prosilca za azil poslati v tretjo državo samo, če nudi zaščito, primerljivo tisti, ki jo prosilec pričakuje v državi, kjer je zaprosil za azil, med njim in tretjo državo pa mora obstajati pomembna povezava. Dokazno breme je na državi zaprositve za azil, ki mora pri presoji upoštevati individualne okoliščine vsakega primera. A. Mrak, O spremembah Zakona o azilu, v: Pravna praksa, 25 (2006) 4, str. 9-10.

(neogroženost življenja ali svobode zaradi konvencijskih razlogov, spoštovanje načela nevračanja, dostop do azilnega postopka in podobno), na podlagi katerih se sestavljajo tudi sezname varnih držav, ostali vidiki uporabe tega koncepta pa so prepuščeni zakonodajnemu urejanju. Države tako predpišejo pravila in postopek ugotavljanja povezanosti prosilca s tretjo državo, varnosti le-te in individualnih okoliščin na strani prosilca, ki bi lahko preprečevale njegovo predajo. Slovenska ureditev kot kriterij povezanosti določa samo, da prosilec "prihaja iz varne tretje države", iz česar sledi, da za aplikacijo koncepta zadostuje že goli tranzit države, ki je določena kot varna; prav tako pa ne predvideva možnosti individualne presoje varnosti države na podlagi specifičnih okoliščin na strani posameznega prosilca za azil. Zoper odločitev o zavrženju prošnje za azil na tej podlagi je sicer možna pritožba, vendar praksa stoji na stališču, da ni potrebno posebej ugotavljati, ali so ob vračanju v tretjo državo prosilci varni, ampak zadostuje ugotovitev, da se nahaja na seznamu varnih držav.<sup>120</sup> Takšna obrazložitev je seveda izredno sporna, saj je v mednarodnem azilnem pravu in teoriji splošno sprejeto, da mora imeti prosilec možnost učinkovitega izpodbijanja presumpcije varnosti tretje države. Tudi proceduralna direktiva nalaga državam članicam, da uzakonijo pravila, ki bodo omogočala individualno presojo vsakega primera in dovoljevala vsaj, da prosilec izpodbija uporabo koncepta varne tretje države zaradi nevarnosti, da bi bil v njej izpostavljen mučenju, krutemu, nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju.<sup>121</sup> Iz tega sledi, da je trenutna slovenska praksa na tem področju v nasprotju z zahtevami evropske zakonodaje, in da bi bilo treba prosilcem dovoliti, da domnevo varnosti izpodbijajo vsaj v pritožbenem postopku.<sup>122</sup>

Poleg zgoraj opisanega, že uveljavljenega koncepta varne tretje države, je proceduralna direktiva uvedla še pojem evropske varne tretje države, v praksi znane kot "super-varne" države ("*super-safe*" country), ki jo opredeljujejo štirje kriteriji:

- ratifikacija in spoštovanje Ženevske konvencije brez kakršnihkoli geografskih omejitev;
- uzakonjen azilni postopek;
- ratifikacija in spoštovanje EKČP;
- vključitev na seznam Sveta.

<sup>120</sup> Sodba Vrhovnega sodišča I Up 269/2004-2 z dne 17.3.2004.

<sup>121</sup> 27/II(c) člen proceduralne direktive.

<sup>122</sup> Četrty odstavek 37. člena določa, da se v primeru zavrženja prošnje za azil, ker je prosilec prišel iz varne tretje države, ne izvede zaslišanje v skladu z 29. členom Zakona o azilu, kar pomeni, da lahko domnevo varnosti tretje države izpodbijajo samo v pritožbenem postopku. Upoštevajoč novelo ZAzil-D, je ta ureditev sporna, saj pravno sredstvo nima več suspenzivnega učinka; ker je transfer lahko izveden pred odločitvijo o pritožbi, je prosilcu tako lahko *de facto* odvzeta možnost zahtevati presojo konkretnih okoliščin njegovega primera.

Direktiva dopušča državam članicam, da v nacionalnih zakonodajah določijo, da se prošnja za azil ali varnost prosilca glede na njegove posebne okoliščine ne presoja (ali vsaj ne v celoti), če pristojni organ na podlagi znanih dejstev oceni, da je prosilec vstopil ali poskušal vstopiti v državo iz "super-varne" države na nezakonit način. Določba je naletela na ostro nasprotovanje, saj določeni kategoriji prosilcev za azil popolnoma onemogoča dostop do azilnega postopka (brez individualne obravnave). UNHCR opozarja, da dikcija omogoča, da tako odločitev sprejmejo mejni organi, ki morda niso usposobljeni za presojanje potrebe posameznika po mednarodni zaščiti, poleg tega pa razen pravice do pritožbe, ki niti nima suspenzivnega učinka, niso predvidene nobene druge procesne kavnate, ki so sicer zagotovljene v azilnih postopkih.<sup>123</sup> Proceduralna direktiva v 24. členu celo izrecno določa, da lahko države članice za te postopke predvidijo nižjo raven procesnih pravic, kot je sicer zagotovljena v rednih postopkih, pri čemer ne opredeljuje, katere pravice je dopustno omejiti in v kolikšni meri. Takšna ureditev negativno vpliva na harmonizacijo azilnih postopkov kot cilj direktive, dodatno pa povečuje tudi nevarnost vračanja prosilcev v države, kjer bi lahko bila njihovo življenje ali svoboda ogrožena (*refoulement*), ki je že brez krčenja pravic precejšnja.<sup>124</sup>

Kritiki UNHCR so se pridružili tudi Evropski svet za begunce in izgnance (v nadaljevanju ECRE), Odbor Evropskega parlamenta za državljsanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve ter številni drugi pravni strokovnjaki.<sup>125</sup> Slovenija te možnosti z novelo ZAzil-D ni uzakonila, kljub temu da je prej veljavne standarde praktično v vseh ozirih znižala nekoliko nad raven, ki jo predpisuje direktiva.

### **B. Prva država azila**

Državi, v kateri je prosilec vložil prošnjo za azil, le-te prav tako ni potrebno vsebinsko presojati, če mu je bila priznana določena oblika zaščite v neki drugi državi, t.i. prvi državi azila. Proceduralna direktiva jo v 26. členu definira kot državo, v kateri je bil prosilcu priznan status begunca in katere zaščito še vedno lahko uživa, ali kot državo, v kateri mu je zagotovljena druga zadostna (učinkovita) zaščita, vključno z upoštevanjem načela

---

<sup>123</sup> UNHCR Provisional Comments, str. 47-48, URL: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/txis/vtx/protect/pendoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=43661ea42> (23.9.2005).

<sup>124</sup> *Ibidem*, str. 33.

<sup>125</sup> W. Kreissler-Dörfler, Report on the amended proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures, str. 52, URL: <http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2005-0222+0+DOC+PDF+V0//EN&L=EN&LEVEL=2&NAV=5&LSTDOC=Y> (18.3.2006); UNHCR Provisional Comments, str. 33, URL: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/txis/vtx/protect/pendoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=43661ea42> (23.9.2005); Comments from the European Council on Refugees and Exiles 2005, str. 17, URL: <http://www.ecre.org/ECRE%20PD%20comments.pdf> (18.3.2006).

nevračanja, pod pogojem, da ga sprejme nazaj na svoj teritorij. Tudi v teh primerih pa morajo pristojni organi upoštevati, da je prosilec morda zapustil prvo državo azila iz tehtnih razlogov, na primer strahu pred preganjanjem ali ogroženosti, zato je tudi v teh primerih neogibno potrebna individualna obravnava vsakega primera.<sup>126</sup> Direktiva v zvezi s presojo varnosti napotuje na kriterije, določene v 27. členu, ki se nanaša na varno tretjo državo, medtem ko slovenska zakonodaja tega koncepta sploh ne ureja.

### **C. Drugi primeri nesprejemljivosti prošenj**

Poleg varne tretje države in prve države azila proceduralna direktiva v 25. členu določa še nekatere druge primere nesprejemljivosti prošenj:

- če je prosilcu za azil dovoljeno ostati v državi članici iz drugih razlogov in se mu na tej podlagi prizna status, ki nudi enake pravice in ugodnosti kot status begunca, ali če mu je dovoljeno ostati do zaključka postopka za priznanje tega statusa;<sup>127</sup>
- če je prosilec po pravnomočnosti odločbe vložil identično prošnjo za azil;
- če družinski član, v imenu katerega je prosilec z njegovim soglasjem vložil prošnjo za azil, poda ločeno prošnjo, pri čemer ne obstajajo nikakršna dejstva, ki bi jo upravičevala.

### **D. Določitev formalnosti za vložitev prošnje za azil**

Tudi različne formalnosti za vložitev prošnje za azil, kot je določitev roka, v katerem je potrebno to storiti, otežujejo dostop do postopka. Zakon o tujcih iz leta 1991 je na primer določal tridnevni rok, ki so ga prosilci v večini primerov zamudili in tako izgubili možnost vsebinske presoje njihove prošnje. ExCom je že leta 1979 izrazil mnenje, da zamuda roka za vložitev prošnje ali neizpolnitev drugih formalnosti ne bi smela imeti za posledico njene izključitve iz obravnave.<sup>128</sup> Enako stališče je zavzelo Evropsko sodišče za človekove pravice v zadevi *Jabari v. Turkey*, ko je izreklo, da je avtomatična uporaba kratkih rokov za vložitev

---

<sup>126</sup> ExCom Conclusion No. 15 (XXX) - 1979, odstavek (k), in No. 58 (XI) - 1989, odstavki (e) - (g), v: Conclusions on the International Protection of Refugees, str. 33 in 135-136.

<sup>127</sup> UNHCR v zvezi s tem opozarja, da priznanje zaščite iz drugih razlogov ne prekludira prošnje za status begunca, razen če prosilec uživa status, enakovreden državljanstvu. Ženevska konvencija namreč vsebuje dodatna zagotovila, njena široka veljavnost pa omogoča beguncem zaščito tudi v drugih državah, ne samo v tisti, kjer jim je bila priznan azil. Tudi kvalifikacijska direktiva ne zagotavlja vseh pravic, predvidenih po konvenciji, zato jih oseba, ki ji je bila priznana subsidiarna zaščita po direktivi, brez priznanja konvencijskega statusa ne bi mogla izvrševati. UNHCR Provisional Comments, str. 34, URL: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/txis/vtx/protect/opensdoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=43661ea42> (23.9.2005).

<sup>128</sup> ExCom Conclusion No. 15 (XXX) - 1979, odstavek (i), v: Conclusions on the International Protection of Refugees (2003), str. 33.

prošnje za azil v nasprotju z varstvom temeljne vrednote, vsebovane v 3. členu EKČP.<sup>129</sup> Tudi v prvotnem besedilu proceduralne direktive je bilo določeno, da vložitev prošnje ni podvržena nobenim predhodnim formalnostim; kasneje je ta določba iz besedila sicer izpadla, je pa bila nadomeščena z zahtevo, da države nobene prošnje ne zavrnejo ali izključijo iz obravnave samo zato, ker ni bila vložena, kakor hitro je bilo to mogoče. Slovenski zakon podobne določbe nima.

### 4.3. Informiranost o pravicah, dolžnostih in poteku postopka

Dobra informiranost je za prosilce za azil izrednega pomena, saj jim omogoči izvrševanje pravic in posledično učinkovitejše nastopanje v azilnem postopku, po drugi strani pa preprečuje škodljive posledice, ki bi lahko nastopile zaradi nespoštovanja obveznosti, ki jim jih nalaga zakonodaja države gostiteljice. Že sklep ExCom-a št. 8 iz leta 1977 je predvideval, da mora biti prosilec poučen o poteku postopka, vsebina pravice pa se je skozi čas razvijala in dopolnjevala. V prvotnem predlogu proceduralne direktive je bilo tako določeno, da je potrebno prosilca pred obravnavanjem njegove prošnje za azil seznaniti s pravicami, dolžnostmi in potekom postopka v jeziku, ki ga razume. V primeru zavrnitve prošnje ga je potrebno poučiti o razlogih za takšno odločitev in možnostih ter rokih za njeno izpodbijanje, če je prošnji ugodeno, pa o morebitnih obveznostih, ki jih mora izpolniti na podlagi te odločitve.<sup>130</sup> Načini seznanitve so lahko različni; ECRE kot minimalni standard predlaga brošuro v jeziku države gostiteljice in ustno informiranje,<sup>131</sup> medtem ko Evropska komisija v obrazložitvi k 7. členu predloga direktive kot enakovredne možnosti navaja pisno in ustno predstavitev ter predvajanje filma. Ni nujno, da se vse informacije predstavijo naenkrat; nasprotno, z njihovim razporejanjem v ustrezne faze azilnega postopka se doseže večja obvladljivost in posledično tudi razumevanje. Tako se lahko pred podajo prošnje za azil da večji poudarek pravicam in obveznostim, pomembnim za to fazo postopka, pritožbene možnosti pa se podrobneje razložijo v primeru negativne prvostopenjske odločbe.<sup>132</sup>

<sup>129</sup> *Jabari v. Turkey*, v: C. Costello, ILPA Analysis and Critique - Annex: Binding Standards, URL: <http://www.ilpa.org.uk/submissions/AsylumProceduresDirectiveAnnex.htm> (22.3.2006).

<sup>130</sup> Točke (a), (e) in (f) 7. člena prvotnega predloga proceduralne direktive.

<sup>131</sup> Guidelines for fair and efficient procedures for determining refugee status, 70. odstavek, URL: <http://www.ecre.org/positions/guides.shtml> (18.3.2006).

Medtem ko se je mogoče strinjati z obveznim ustnim informiranjem, saj je znano, da je na splošno pomnjenje ustnih informacij boljše, bi bilo verjetno bolj smotno predvideti brošuro v kakem od svetovnih jezikov ali, še bolje, v jezikih držav, iz katerih prosilci za azil, upoštevajoč preteklo statistiko določene države, najpogosteje prihajajo. Idealna bi bila kombinacija pisnega in ustnega informiranja, obojega v jeziku, ki ga prosilec razume; tako ureditev je do maja 2005 imela tudi Slovenija, potem pa so bila ustna informiranja ukinjena.

<sup>132</sup> S. Da Lomba, THE RIGHT TO SEEK REFUGEE STATUS IN THE EUROPEAN UNION (2004), str. 200.

V končnem besedilu direktive je vsebina pravice razdelana še natančneje; prosilca je potrebno informirati tudi o posledicah nespoštovanja obveznosti in nesodelovanja z oblastmi države azila ter o rokih in sredstvih, ki so mu na voljo za izpolnitev obveznosti, da navede vsa dejstva in okoliščine ter predloži dokaze, s katerimi utemeljuje prošnjo za azil. Poučiti ga je potrebno tudi o posledicah odločitve pristojnega organa in možnostih njenega izpodbijanja. Informiranje mora biti izvedeno v času, ki prosilcu omogoča uveljavitev pravic in spoštovanje obveznosti, in sicer v jeziku, za katerega se lahko upravičeno domneva, da ga razume.<sup>133</sup> V tem pogledu je pravica do informiranosti zožena do te mere, da se poraja upravičen dvom v njeno učinkovitost. UNHCR opozarja, da je domneva, da prosilci govorijo uradni jezik države, od koder prihajajo, velikokrat preuranjena.<sup>134</sup> Nespoštovanje obveznosti ima lahko za prosilca hude posledice, nepoznavanje pravic in posledično njihovo neuresničevanje pa mu lahko zelo oteži nastopanje v postopku, kjer je prav njegova izpovedba bistvenega pomena; zato je nujno, da se informacije podajo v jeziku, ki ga dejansko razume.

Slovenski standardi so v tem oziru višji od z direktivo predpisanih minimalnih, saj Zakon o azilu v drugem odstavku 9. člena določa, da je potrebno prosilca seznaniti s postopkom za pridobitev azila, pravicami, dolžnostmi in možnostmi vstopa v stik z nevladnimi organizacijami, ki nudijo pomoč beguncem, v jeziku, ki ga razume. Iz spisa mora jasno izhajati, o katerih pravicah in dolžnostih je bil prosilec poučen in ali je bila predstavitev tudi vsebinsko ustrezna; v nasprotnem primeru je lahko odločba razveljavljena.<sup>135</sup> Dolžnost informiranja prosilcev izhaja že iz načela varstva pravic strank, ki med drugim nalaga pristojnemu organu, da omogoči strankam, da čim lažje zavarujejo in uveljavijo svoje pravice, in da skrbi, da nevednost in neukost stranke in drugih udeležencev v postopku nista v škodo pravic, ki jim gredo po zakonu.<sup>136</sup>

---

<sup>133</sup> Točki (b) in (e) prvega odstavka 10. člena proceduralne direktive.

<sup>134</sup> UNHCR Provisional Comments, str. 13, URL: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/protect/opendoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=43661ea42> (23.9.2005).

V praksi se je na primer pokazalo, da imajo Kurdi pogosto težave z razumevanjem turškega jezika.

<sup>135</sup> Sodba Upravnega sodišča U 2129/2003-10 z dne 17.12.2003.

<sup>136</sup> 1. in 4. člen Zakona o splošnem upravnem postopku ter sedmi odstavek 24. člena Zakona o azilu.

#### 4.4. Pravica do tolmača

V azilnem postopku v večini primerov ni mogoče predložiti konkretnih dokazov o utemeljenosti prošnje za azil, zato je uspeh prosilca odvisen predvsem od njegove sposobnosti, da celovito, podrobno in prepričljivo predstavi razloge, zaradi katerih je zapustil matično državo, kar pa lahko stori samo v jeziku, ki ga resnično dobro razume in tekoče govori. Pravica do tolmača je torej nepogrešljiva in bi morala biti zagotovljena v vseh postopkih, ne glede na vrsto in stopnjo.

Kljub izredni pomembnosti učinkovite komunikacije v azilnem postopku je pravico do tolmača že prvotni predlog proceduralne direktive določal precej ozko; prevajanje pri predstavitvi primera pristojnemu organu bi bilo prosilcem zagotovljeno po potrebi, ki bi jo ocenjevala uradna oseba; če bi odločila, da je potrebno angažirati tolmača, bi bili njegovi stroški kriti s sredstvi iz državnega proračuna.<sup>137</sup> Ureditev je bila v več pogledih pomanjkljiva; ni bil določen jezik, v katerem teče postopek, kriteriji ocenjevanja potrebe po prevajanju in pogoji, ki jih mora izpolnjevati oseba, da je lahko imenovana za tolmača, prav tako ni vsebovala zahteve po njeni neodvisnosti in nepristranskosti. Določala pa je možnost prosilca, da zahteva tolmača določenega spola, če je glede na njegove izkušnje v matični državi mogoče pričakovati, da bi imel v nasprotnem primeru težave pri predstavitvi razlogov, s katerimi utemeljuje prošnjo za azil; nanašala se je zlasti na žrtve spolne zlorabe in mučenja.<sup>138</sup>

V končnem besedilu direktive je pravica do tolmača opredeljena nekoliko natančneje, saj je v nasprotju s prvotnim predlogom določeno, kdaj je podana potreba po prevajanju; države članice morajo zagotoviti prisotnost tolmača vsaj na zaslišanjih, če brez njegovih storitev ni mogoče zagotoviti primerne komunikacije.<sup>139</sup> Ureditev plačila njegovih storitev je ostala enaka, v vseh ostalih aspektih pa je domet pravice močno omejen. Predvideno je namreč, da lahko zaslišanje poteka v kateremkoli jeziku, za katerega je mogoče razumno domnevati, da ga prosilec razume, in v katerem je sposoben komunicirati.<sup>140</sup> Upoštevajoč dejstvo, da je izpoved prosilca nemalokrat edino sredstvo, s katerim lahko prepriča pristojni organ o upravičenosti priznanja statusa begunca, podrobnost informacij, ki je potrebna za oceno njegove zgodbe kot verjetne, in njegovo psihofizično stanje, je možnost uporabe bodisi prosilčevega maternega jezika bodisi drugega jezika, ki ga zelo dobro razume in tekoče

<sup>137</sup> Točka (b) 7. člena prvotnega predloga proceduralne direktive.

<sup>138</sup> Sedmi odstavek 8. člena prvotnega predloga proceduralne direktive z obrazložitvijo Evropske komisije.

<sup>139</sup> Točka (b) prvega odstavka 10. člena proceduralne direktive.

<sup>140</sup> Točka (b) tretjega odstavka 13. člena proceduralne direktive.

govori, osnovni predpogoj pravičnega postopka, ki bi moral biti v zakonodaji jasno in določno opredeljen. Druga pomanjkljivost končnega besedila direktive v primerjavi s prvotnim predlogom pa je, da je iz njega izpadla tudi možnost izbire spola tolmača, kar travmatizirane osebe po nepotrebnem izpostavlja dodatnemu stresu.<sup>141</sup> Slovenski Zakon o azilu je v tem pogledu primernejši od direktive, saj v 12. členu določa, da se mora prosilcu za azil omogočiti, da postopek spremlja in v njem sodeluje v jeziku, ki ga razume,<sup>142</sup> prosilke pa lahko zaprosijo, da jim prevaja oseba ženskega spola.

Minimalni standardi, predpisani z direktivo, so precej nižji od tistih, ki jih kot primerne oziroma nujne zagovarjajo teoretiki in organizacije, ki delujejo na področju zaščite beguncev, nekaterih vprašanj pa se sploh ne dotikajo. Eno od teh je na primer vprašanje usposobljenosti, neodvisnosti in nepristranskosti tolmačev. Osnovni pogoj za natančnost prevoda je, da tolmač odlično obvlada tako uradni jezik države azila kot tudi jezik, v katerem poteka postopek, in da ni odvisen niti od uradne osebe niti od prosilca; v nasprotnem primeru se namreč lahko pojavi dvom v nepristranskost prevoda, obstaja pa tudi možnost, da bo izpoved prosilca v prisotnosti oseb, na katere so čustveno navezani, bolj zadržana in da bodo kakšna relevantna dejstva zamolčali. Poleg tega je koristno, da ima tolmač določeno znanje materialnega in procesnega azilnega prava.<sup>143</sup> K natančnejši in sproščeni izpovedbi pripomore tudi pozitiven odnos med prevajalcem in prosilcem. Tolmač bi moral biti brez političnih ali kulturnih predsodkov, ne bi smel pripadati skupini, pred katero je prosilec zbežal, po potrebi pa bi moralo biti prosilcu omogočeno tudi, da zahteva tolmača istega spola.<sup>144</sup>

Brezplačne prevajalske storitve bi morale biti prosilcu zagotovljene vedno, ko ne govori tekoče jezika, ki ga obvladata uradna oseba in njegov pravni zastopnik, in sicer na vseh zaslišanjih in v vseh fazah postopka, vključno z mejnimi postopki, pa tudi za razgovore s pravnim zastopnikom.<sup>145</sup>

Pravica do tolmača je v slovenski zakonodaji zagotovljena v večjem obsegu, kot predpisujejo minimalni standardi, tudi po sprejemu novele ZAzil-D. Prosilec je namreč do prevajanja

---

<sup>141</sup> Potrebo po zagotovitvi tolmača in uradne osebe ženskega spola za prosilke za azil je poudaril tudi ExCom v odstavku (a) sklepa št. 64 (XLI) iz leta 1990. V: Conclusions on the International Protection of Refugees (2003), str. 150.

<sup>142</sup> Zakon sicer posebej ne omenja, da mora biti prosilec sposoben tudi tekočega izražanja v jeziku, v katerem teče postopek, vendar pa je o tem mogoče sklepati iz dikcije določbe, ki zajema tako pasivno (spremljanje) kot tudi aktivno (sodelovanje) vlogo prosilca v azilnem postopku.

<sup>143</sup> S. Da Lomba, THE RIGHT TO SEEK REFUGEE STATUS IN THE EUROPEAN UNION (2004), str. 191.

<sup>144</sup> *Ibidem*; Guidelines for fair and efficient procedures for determining refugee status, 85. odstavek; URL: <http://www.ecre.org/positions/guides.shtml> (18.3.2006).

<sup>145</sup> Comments from the European Council on Refugees and Exiles 2005, str. 6-7; URL: <http://www.ecre.org/ECRE%20PD%20comments.pdf> (18.3.2006).

upravičen na vseh stopnjah postopka in za vsa procesna dejanja, postopek pa teče v jeziku, ki ga razume.<sup>146</sup> Za tolmače je predpisan zelo visok nivo poklicne kvalifikacije; v prvi vrsti namreč to funkcijo opravljajo sodni tolmači, in šele če ti niso na voljo, druge osebe, ki so sposobne prevajati v in iz jezika, ki ga prosilec razume, in so vredne zaupanja. Če prosilec želi, lahko na lastne stroške angažira tudi svojega tolmača.<sup>147</sup>

#### 4.5. Pravica do pravne pomoči

Azilno materialno in procesno pravo predstavljata kompleksen sistem pravic, obveznosti, pogojev in kriterijev, v katerem se povprečen prosilec za azil težko znajde. Uveljavljanje pravice do azila je zahtevno tako z dejanskega kot tudi s pravnega vidika, poleg tega pa so prosilci v stiski in se nahajajo v državi, katere pravnega reda in jezika ne poznajo, kar jim lahko dejansko prepreči uveljavitev pravice do azila. Za učinkovito varstvo njihovih pravic v postopku je zato možnost izbire pravnega svetovalca izredno pomembna.<sup>148</sup> Brez strokovne pomoči obstaja velika verjetnost, da bodo v azilnem postopku navajali dejstva, ki za odločitev niso relevantna, ali pomembne podatke izpustili, saj v veliki večini primerov niso seznanjeni s pogoji za pridobitev azila oziroma jih ne razumejo popolnoma. Pomoč usposobljene osebe možnost takih napak pomembno zmanjša in omogoča njihovo zgodnejše odkrivanje.<sup>149</sup>

Dostopnost pravne pomoči predstavlja pomemben element pravice do poštenega sojenja, vsebovane v 6. členu EKČP. Evropsko sodišče za človekove pravice se je sicer postavilo na stališče, da ta določba, ki se nanaša na civilne pravice in obveznosti ter kazenske obtožbe, ne pokriva azilnih postopkov, vendar je Sodišče Evropskih skupnosti razvilo obsežno sodno prakso o pravici do zaslivanja pred sodiščem in do učinkovitega pravnega sredstva, katere domet je celo širši od 6. člena EKČP, saj se nanaša na vse pravice in svoboščine prava EU in

---

<sup>146</sup> V letu 2005 sta bila sicer zabeležena dva primera, v katerih ta standard ni bil spoštovan; postopek prosilca iz Gruzije je namreč potekal v ruskem jeziku, za katerega je navedel, da je njegov drugi jezik, ki ga "malo razume". Odločbi Ministrstva za notranje zadeve, šifra 1822-05/2143-512/2005 in šifra 1822-05/2143-516/2005, obe z dne 27.7.2005.

<sup>147</sup> Drugi in tretji odstavek 12. člena Zakona o azilu.

<sup>148</sup> Odl. US XIV/43, Up-338/05-11 z dne 26.5.2005.

<sup>149</sup> UNHCR Provisional Comments, str. 19, URL: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/protect/opendoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=43661ea42> (23.9.2005).

Prav lahko se na primer zgodi, da prosilec za azil navede, da prosi za azil, ker v matični državi ne more dobiti zaposlitve, zato ne more preživljati sebe in svoje družine, ne omeni pa, da je ta okoliščina posledica njegove etnične pripadnosti ali drugih razlogov v skladu z Ženevsko konvencijo. Razlika je ključna; ekonomski razlogi sami po sebi namreč niso razlog za priznanje azila, ogroženost eksistence prosilca zaradi ukrepov, motiviranih s kakšnim razlogom po Ženevski konvenciji (na primer diskriminatorna ali prekomerna obdavčitev določene etnične ali verske skupine), pa lahko predstavlja preganjanje. Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status (1992), str. 16-17.

ne samo na civilne in kazenske zadeve;<sup>150</sup> zato se vsa njegova zagotovila razen dometa na podoben način uporabljajo tudi v EU. Listina temeljnih pravic v Evropski uniji (47. člen) določa pravico do poštenega in javnega sojenja ter svetovanja, obrambe in zastopanja; tistim, ki nimajo zadostnih sredstev, mora biti na voljo pravna pomoč, če je potrebna za učinkovito zagotovitev dostopa do pravnega varstva.<sup>151</sup> Pri določanju vsebine te pravice ima pomembno vlogo judikatura Evropskega sodišča za človekove pravice, zlasti primer *Airey v. Ireland*, v katerem je sodišče razsodilo, da je država pogodbenica dolžna zagotoviti pravno pomoč, če je nujna za učinkovit dostop do sodišča, ker je pravno zastopanje obvezno ali ker se zaradi kompleksnosti postopka ali primera pritožnik ne bi mogel zastopati sam in bi bila tako pravica dostopa do sodišča zanj brez pomena.<sup>152</sup> Upoštevajoč naravo azilnega postopka in pomembnost sprejete odločitve za posameznika si je težko zamisliti pravno področje, na katerem bi bila strokovna pomoč pomembnejša kot prav na področju azila.

Že prvotni predlog direktive je določal, da morajo države članice prosilcem za azil na vseh stopnjah postopka zagotoviti učinkovit dostop do organizacij in oseb, ki nudijo pravno pomoč, vendar pa morajo biti njihove storitve brezplačne samo v pritožbenih postopkih in to samo za prosilce, ki nimajo zadostnih finančnih sredstev, da bi lahko stroške krili sami.<sup>153</sup> Izhodišče sprejete direktive je v osnovi enako, vendar je dostopnost brezplačne pravne pomoči zožena s številnimi dodatnimi omejitvami, ki jih lahko po svoji presoji uzakonijo države članice. Tako lahko določijo, da lahko pravno pomoč in/ali zastopanje nudijo le pravni in drugi svetovalci, ki jih nacionalno pravo izrecno določa za opravljanje te dejavnosti, ali ju zagotovi samo za pritožbene postopke, predvidene z direktivo, ne pa tudi za nadaljnje pritožbene možnosti, predvidene v nacionalni zakonodaji, ali za ponovno obravnavanje pritožbe kot posledico uspešnega uveljavljanja teh možnosti. Pravno pomoč je mogoče omejiti tudi po kriteriju verjetne uspešnosti pravnega sredstva, stroškov ali trajanja, vendar morajo države članice v tem primeru preprečiti arbitrarno omejevanje te pravice.<sup>154</sup> Prav tako je mogoče določiti obveznost prosilca, da v primeru občutnega izboljšanja finančnega stanja ali utemeljevanja potrebe po brezplačni pravni pomoči z lažnimi podatki v celoti ali delno povrne stroške zanjo.<sup>155</sup>

---

<sup>150</sup> C. Costello, *ILPA Analysis and Critique - Annex: Binding standards*, URL: <http://www.ilpa.org.uk/submissions/AsylumProceduresDirectiveAnnex.htm> (22.3.2006).

<sup>151</sup> Updated Explanations relating to the text of the Charter of Fundamental Rights (CONV 828/03), str. 40-41, URL: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00828en03.pdf> (23.3.2006).

<sup>152</sup> *Airey v. Ireland*, v: C. Costello, *ILPA Analysis and Critique - Annex: Binding standards*, URL: <http://www.ilpa.org.uk/submissions/AsylumProceduresDirectiveAnnex.htm> (22.3.2006).

<sup>153</sup> Prvi in četrti odstavek 9. člena prvotnega predloga proceduralne direktive.

<sup>154</sup> Točke (a), (c), (d) drugega odstavka in točka (a) petega odstavka 15. člena proceduralne direktive.

<sup>155</sup> Šesti odstavek 15. člena proceduralne direktive.

Ureditev, ki prosilcem za azil ne daje pravice do brezplačne pravne pomoči na prvi stopnji, je problematična z vidika pravnega varstva prosilcev za azil in učinkovitosti pravic, zagotovljenih s 6. členom EKČP<sup>156</sup> in 47. členom Listine temeljnih pravic EU ter potrjenih s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice in Sodišča Evropskih skupnosti. Odločanje v pritožbenih postopkih namreč temelji na dejanskem stanju, kot je bilo ugotovljeno na prvi stopnji, navajanje novot v pritožbi pa je načeloma prepovedano, zato je napake, ki jih stori prosilec pri podaji prošnje za azil in pri zaslišanju, kasneje izredno težko sanirati. Pomen brezplačne pravne pomoči v pritožbenih fazah azilnega postopka je zmanjšan tudi z določbo, ki državam članicam prepušča, da predvidijo, kdaj imajo pravna sredstva suspenzivni učinek, in za te primere uzakonijo morebitne zaščitne ukrepe,<sup>157</sup> kot splošno pravilo pa določa, da imajo prosilci pravico ostati na ozemlju države članice samo med prvostopenjskim postopkom.<sup>158</sup> Ob tem je potrebno poudariti, da velika večina prosilcev v državo azila pride brez ali z izredno omejenimi finančnimi sredstvi in si zato plačevanja pravnega svetovalca ne more privoščiti. Zagotavljanje brezplačne pravne pomoči na prvi stopnji je tako odvisno predvsem od zmožnosti nevladnega sektorja.

Slovenska zakonodaja je do sprejema novele ZAzil-D pravico do brezplačne pravne pomoči zagotavljala praktično v najširšem možnem obsegu; pripadala je vsem prosilcem (ne samo tistim brez zadostnih sredstev), na vseh stopnjah in v vseh vrstah postopka ter za vsa pravna dejanja. Edina omejitev je bila, da so lahko izbirali le med svetovalci za begunce, ki jih je imenovalo Ministrstvo za pravosodje. Novela ZAzil-D je sledila proceduralni direktivi in brezplačno pravno pomoč predvidela le za pritožbene postopke pred Upravnim in Vrhovnim sodiščem, kar za prosilce v primerjavi s prejšnjo ureditvijo pomeni precejšnje znižanje pravnega varstva, še vedno pa je precej višje od predpisanega minimuma. Slovenija namreč od številnih omejitev, ki jih dopušča direktiva, ni uzakonila nobene, ki ne bi obstajala že pred sprejemom novele, čeprav se z nekaterimi (omejitev glede na lastna finančna sredstva prosilca in po višini na povprečne stroške v posamezni fazi postopka) strinjajo celo UNHCR in druge organizacije, ki se ukvarjajo z zaščito beguncev.<sup>159</sup>

---

<sup>156</sup> Poudariti je potrebno, da se zagotovila, določena v 6. členu EKČP, ne nanašajo samo na postopke pred sodiščem, ampak tudi na postopke, ki potekajo prej ali kasneje, če je od njihovega spoštovanja odvisna tudi poštenost sodnega postopka. The Right to a fair trial, str. 12, URL: [http://www.hrea.org/erc/Library/display\\_doc.php?url=http%3A%2F%2Fwww.coe.int%2F%2FE%2FHuman\\_rights%2Fhrhb3.pdf&external=N](http://www.hrea.org/erc/Library/display_doc.php?url=http%3A%2F%2Fwww.coe.int%2F%2FE%2FHuman_rights%2Fhrhb3.pdf&external=N) (23.3.2006).

<sup>157</sup> Točki (a) in (b) tretjega odstavka 39. člena proceduralne direktive.

<sup>158</sup> Prvi odstavek 7. člena proceduralne direktive.

<sup>159</sup> UNHCR Provisional Comments, str. 19, URL: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/protect/opendoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=43661ea42> (23.9.2005); Comments from the European Council on Refugees and Exiles 2005, str. 13, URL: <http://www.ecre.org/ECRE%20PD%20comments.pdf> (18.3.2006).

Za učinkovito zastopanje mora biti pravnemu svetovalcu zagotovljen neoviran dostop do prosilca za azil in do vseh informacij, ki jih potrebuje za opravljanje dela, omogočeno pa mu mora biti tudi sodelovanje pri vseh pravnih dejanjih v azilnem postopku, saj lahko le tako nudi prosilcu ustrezno pomoč, skrbi, da poda vse pomembne informacije, in varuje njegove pravice in koristi. Teh zahtev proceduralna direktiva ne izpolnjuje v primernem obsegu in tako posega v samo bistvo funkcije pravnega zastopnika.

Proceduralna direktiva je prvotno določala, da lahko države članice določijo pogoje za dostop organizacij, ki nudijo pravno pomoč, v zaprta območja, namenjena obravnavi prošelj za azil, če je to potrebno za zagotovitev kvalitete pomoči ali učinkovitosti obravnave, hkrati pa ne onemogoča dostopa svetovalcev do prosilcev, ki jih zastopajo. Iz obrazložitve izhaja, da naj bi države uredile predvsem zahtevane poklicne kvalifikacije svetovalcev, čas in trajanje dostopa.<sup>160</sup> Pomembno pa je poudariti, da lahko urniki predstavljajo samo instrument, s katerim se olajša upravljanje prostorov, v katerih se nahajajo prosilci, in organizacija razgovorov, nikakor pa ne smejo postati sredstvo neupravičenega omejevanja ali onemogočanja dostopa pravnega svetovalca do svojega klienta. Če je zaradi okoliščin ali zahtevnosti primera potrebno, da svetoalec kontaktira prosilca izven dogovorjenih dni oziroma ur ali če za razgovor potrebuje več časa, kot je predvideno, bi se mu moralo to omogočiti, v nasprotnem primeru bi bila prosilcu pravica do (učinkovite) brezplačne pravne pomoči lahko kršena.

Pravica pravnega zastopnika, da prisostvuje pravnim dejanjem v postopku, je bila omejena samo na zaslišanja v rednem postopku, na katerih se je prošnja vsebinsko obravnavala, državam članicam pa je bilo prepuščeno, da uredijo njihovo navzočnost na ostalih zaslišanjih. Evropska komisija je določbo utemeljevala z argumentom, da se v rednih postopkih obravnavajo zahtevnejša vprašanja;<sup>161</sup> UNHCR se s tem ni strinjal in je izrazil mnenje, da je pomoč pravnega svetovalca v pospešenih postopkih in postopkih za presojo sprejemljivosti prošnje za azil vsaj enako pomembna, če ne celo pomembnejša, saj uradne

---

<sup>160</sup> Drugi odstavek 9. člena prvotnega predloga proceduralne direktive z obrazložitvijo Evropske komisije.

Končno besedilo direktive ne vsebuje nobene določbe o poklicnih kvalifikacijah, ki bi jih morali imeti pravni svetovalci, je pa to vprašanje urejeno v Zakonu o azilu. V skladu s 16. členom zakona morajo svetovalci za begunce za imenovanje izpolnjevati enake pogoje kot odvetniki in notarji. Na prvi stopnji lahko prosilca zastopa vsakdo, ki izpolnjuje pogoje po Zakonu o splošnem upravnem postopku; po sprejemu novele ZAzil-D to vlogo prevzemajo predvsem predstavniki nevladnih organizacij, ki nudijo pravno pomoč.

<sup>161</sup> Tretji odstavek 9. člena prvotnega predloga proceduralne direktive z obrazložitvijo Evropske komisije.

osebe v njih pogosto odločajo pod časovnim pritiskom, odločitvi pa lahko sledi hitra odstranitev prosilca v tretjo državo.<sup>162</sup>

V skladu s končnim besedilom direktive lahko države članice dostop pravnih svetovalcev do prosilcev za azil in njihovih postopkov omejijo še v večji meri kot v prvotnem predlogu, in sicer tudi iz razlogov varnosti in javnega reda, vendar pa ne sme biti prekomerno otežen ali celo onemogočen. Pravila prisotnosti pri izvajanju pravnih dejanj niso določena, ampak je ureditev tega vprašanja v celoti v pristojnosti držav članic, ki lahko dovolijo, da razgovoru prisostvuje pravni ali drugi svetovalac, ki ga kot takšnega priznava ali dopušča nacionalno pravo, lahko pa hkrati zahtevajo, da se ga udeleži tudi prosilec in da samostojno odgovarja na vprašanja. Dodatno omejitev predstavlja tudi določba, da svetovalac nima dostopa do vseh podatkov v prosilčevem spisu, ampak samo do tistih, ki jih lahko pregledujejo pritožbeni organi, pa še to ne vedno, kar je izredno vprašljivo z vidika pravice do učinkovitega pravnega sredstva.<sup>163</sup> UNHCR je v zvezi s tem izrazil zaskrbljenost nad neenakim položajem prosilcev in pristojnih organov ter oteženim izpodbijanjem prvostopenjske odločbe iz razloga napačno ugotovljenih dejstev.<sup>164</sup> Slovenija se opisanih možnosti z novelo ZAzil-D ni odločila uvesti, ampak je ohranila neomejen dostop svetovalcev do prosilcev (in obratno) ter informacij in tako še naprej v celoti spoštuje namen in funkcijo pravnega zastopnika.<sup>165</sup>

#### 4.6. Pravica do stika z UNHCR in nevladnimi organizacijami

Pravno podlago pravice prosilcev za azil do stika z UNHCR predstavlja 35. člen Ženevske konvencije, ki države pogodbenice zavezuje k sodelovanju pri izvrševanju njegovih nalog, zlasti nadzora nad izvrševanjem določb Ženevske konvencije, na zahtevo UNHCR pa tudi katerekoli druge funkcije. Sodelovanje poteka na dveh ravneh, ki se med seboj dopolnjujeta; na makro ravni se pripravljajo, sprejemajo in izvajajo ukrepi na področju azila, na mikro ravni pa morajo države predstavnikom UNHCR omogočiti dostop oziroma udeležbo v individualnih postopkih.<sup>166</sup> Njen obseg je lahko različen; ponekod predstavnik UNHCR nima nobene formalne vloge, ponekod nastopa v funkciji opazovalca v svetovalnem odboru, člana

<sup>162</sup> UNHCR's observations on the European Commission's proposal, str. 5, URL: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/protect/openssl.pdf?tbl=PROTECTION&id=43662adf0> (18.3.2006).

<sup>163</sup> 16. člen proceduralne direktive.

<sup>164</sup> UNHCR Provisional Comments, str. 19, URL: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/protect/openssl.pdf?tbl=PROTECTION&id=43661ea42> (23.9.2005).

<sup>165</sup> Četrta in peti odstavek 9. člena ter drugi odstavek 30. člena Zakona o azilu.

<sup>166</sup> S. Da Lomba, THE RIGHT TO SEEK REFUGEE STATUS IN THE EUROPEAN UNION (2004), str. 193.

pritožbenega organa ali celo sodeluje pri odločanju v azilnem postopku, lahko pa ima tudi samo pravico biti informiran o primerih in podati mnenje na zaprosilo pristojnega organa.<sup>167</sup>

Za učinkovito izvajanje funkcij, zlasti nadzora in skrbi za zaščito beguncev, mora biti predstavnikom UNHCR zagotovljen neoviran dostop do prosilcev za azil, pa tudi prosilec za azil mora biti omogočeno, da kadarkoli stopijo v stik z njimi. Tako imajo (poleg pravne pomoči) dodatno možnost varovanja svojih pravic in koristi, hkrati pa z opozarjanjem na aktualno problematiko pomembno prispevajo tudi k učinkovitejšemu izvajanju nalog v mandatu UNHCR.

#### 4.6.1. Dostop predstavnikov UNHCR in nevladnih organizacij do prosilcev za azil

Ureditev dostopa predstavnikov UNHCR in nevladnih organizacij do prosilcev za azil se v nasprotju z večino drugih pravic v postopku sprejemanja proceduralne direktive ni spreminjala. Države članice jim morajo omogočiti:

- kontakt s prosilci;
- dostop do informacij glede posamezne prošnje, poteka postopka in sprejete odločitve, če se prosilec s tem strinja;
- izražanje mnenj kateremukoli pristojnemu organu v katerikoli fazi postopka.

Zakon o azilu je večino teh zahtev izpolnjeval že pred sprejemom proceduralne direktive. Predstavniki UNHCR imajo ob vsakem času in na vseh stopnjah postopka pravico priti v stik s prosilcem za azil, obveščeni morajo biti o vloženi prošnji, poteku postopkov in odločitvah, lahko dajejo pripombe in sodelujejo na zaslišanjih.<sup>168</sup> V nasprotju s proceduralno direktivo pa zakon za posredovanje informacij uradu UNHCR in prisotnost njegovih predstavnikov pri pravnih dejanjih ne zahteva soglasja prosilca za azil in torej ne dosega standarda, predpisanega z direktivo. V azilnem postopku prosilec razkrije izredno občutljive informacije, zato mora imeti možnost zahtevati popolno zasebnost brez prisotnosti katerihkoli oseb (z izjemo zakonitega zastopnika mladoletnika brez spremstva), tudi tistih, ki delujejo v njegovo korist oziroma interes. S takšno ureditvijo se strinja tudi UNHCR, razen glede splošnih informacij, ki se ne nanašajo na posameznega prosilca za azil.<sup>169</sup>

<sup>167</sup> G. S. Goodwin-Gill, *THE REFUGEE IN INTERNATIONAL LAW* (1996), str. 327.

<sup>168</sup> Četrty odstavek 9. člena, 10. člen, drugi odstavek 30. člena in 31. člen Zakona o azilu.

<sup>169</sup> UNHCR Provisional Comments, str. 26, URL: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/protect/opendoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=43661ea42> (23.9.2005).

UNHCR v praksi vseh svojih pristojnosti ne izvaja neposredno, ampak preko izvedbenih partnerjev, ki morajo imeti za učinkovito opravljanje dela enak položaj kot UNHCR. Medtem ko Ženevska konvencija v 35. členu omenja samo UNHCR in morebitne organizacije, ki bi ga nasledile, proceduralna direktiva upošteva tudi njegove partnerje. V postopku njenega sprejemanja je bilo predlagano, da bi v besedilo vključili tudi nevladne organizacije, ki sicer niso povezane z UNHCR, a prav tako delujejo na področju varstva beguncev in človekovih pravic,<sup>170</sup> vendar predlog ni bil sprejet. Nasprotno pa so v slovenski Zakon o azilu vključene že od njegovega sprejema leta 1999, le po položaju niso izenačene z izvedbenimi partnerji UNHCR,<sup>171</sup> saj lahko stopijo v stik s prosilci za azil le na njihovo zahtevo.<sup>172</sup> Kljub temu pa te določbe ni primerno razlagati preozko; če prosilci izrazijo zanimanje za določeno dejavnost, ki bi jo v nastanitvenih kapacitetah izvajala določena organizacija (na primer varstvo otrok, razne kreativne delavnice in druge redne aktivnosti), ni mogoče šteti, da morajo zahtevo podati vsakič posebej, ampak je potrebno predstavnikom organizacije omogočiti dostop, dokler so prosilci zanj zainteresirani.

Kot je bilo povedano že pri pravici do pravne pomoči, tudi za stike predstavnikov UNHCR in prosilcev za azil velja, da se sicer zaradi lažje organizacije lahko uredijo z urnikom, vendar ta ne sme predstavljati instrumenta omejevanja dostopa.

#### 4.6.2. Dostop prosilcev za azil do predstavnikov UNHCR in nevladnih organizacij

Prvotno je proceduralna direktiva nalagala državam članicam, da morajo prosilcem za azil na vseh stopnjah postopka omogočiti stik z UNHCR ali z drugimi organizacijami, ki delajo v njegovem imenu, preko pisem, telefona, telefaksa ali elektronske pošte.<sup>173</sup> Ta pristop je bil kasneje spremenjen; končno besedilo namreč od držav članic ne zahteva več aktivnega ravnanja za omogočanje stika, ampak samo njegovo dopustitev.<sup>174</sup> Taka ureditev je (zlasti v luči zmanjševanja ali celo ukinjanja ekonomskih in socialnih pravic prosilcev za azil, kot so na primer pravica do žepnine, denarne pomoči ali dela, op. B.R.), lahko problematična.<sup>175</sup> Za učinkovito konkretizacijo pravice do stika bi morale države članice kljub pasivni dikciji

---

<sup>170</sup> Comments from the European Council on Refugees and Exiles 2003, str. 7, URL: [http://www.ecre.org/eu\\_developments/procedures/proccom03.pdf](http://www.ecre.org/eu_developments/procedures/proccom03.pdf) (18.3.2006).

<sup>171</sup> Zakon o azilu izvedbenih partnerjev UNHCR ne omenja posebej, vendar že iz samega instituta pooblastila izhaja, da mora biti položaj organizacije, ki deluje v imenu in po pooblastilu UNHCR, enak položaju UNHCR.

<sup>172</sup> Drugi in četrti odstavek 9. člena Zakona o azilu.

<sup>173</sup> Točka (c) 7. člena prvotnega predloga proceduralne direktive z obrazložitvijo Evropske komisije.

<sup>174</sup> Točka (c) 10. člena proceduralne direktive.

<sup>175</sup> UNHCR Provisional Comments, str. 13, URL: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/telex/vtx/protect/pendoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=43661ea42> (23.9.2005); Comments from the European Council on Refugees and Exiles 2003, str. 7, URL: [http://www.ecre.org/eu\\_developments/procedures/proccom03.pdf](http://www.ecre.org/eu_developments/procedures/proccom03.pdf) (18.3.2006); ILPA Analysis and Critique, str. 16, URL: <http://www.ilpa.org.uk/submissions/AsylumProceduresDirective.pdf> (17.3.2006).

direktive prosilcem, ki nimajo lastnih sredstev, omogočiti brezplačno uporabo telefona in drugih komunikacijskih sredstev, sicer bi se lahko štelo, da so jim *de facto* onemogočile izvrševanje pravice, kar bi pomenilo kršitev točke (c) 10. člena direktive.

Zakon o azilu ne prevzema dobesedno dikcije direktive, ampak določa, da ima prosilec za azil ob vsakem času pravico zahtevati, da pride v stik s predstavniko UNHCR.<sup>176</sup> Pristojni organi so torej zavezani k aktivnemu ravnanju, saj morajo v primeru izražene zahteve prosilca po stiku poskrbeti za njegovo realizacijo.

#### 4.7. Pravica do zaslišanja<sup>177</sup>

Zaslišanje prosilca za azil je osrednje dejanje azilnega postopka, katerega namen je pridobiti prosilčevo zgodbo in se seznaniti z razlogi za zapustitev izvorne države ali za nepripravljenost vrniti se vanjo, jih oceniti v luči znanih informacij o razmerah v matični državi ter presoditi, ali prosilec izpolnjuje pogoje za priznanje statusa begunca.<sup>178</sup> Z njim se uresničuje načelo kontradiktornosti, ki predstavlja eno izmed temeljnih načel poštenega postopka. Vsak prosilec bi moral imeti možnost, da izčrpno predstavi, pojasni in dokaže vse okoliščine in dejstva, ki utegnejo biti pomembna za pridobitev azila,<sup>179</sup> ter da se izjavi o vseh okoliščinah in dokazih, na katerih temelji odločba.

Prvotno je proceduralna direktiva določala obveznost izvedbe osebne razgovora o sprejemljivosti in/ali vsebini prošnje za azil v vseh primerih, razen če se ga prosilec ne bi bil sposoben udeležiti bodisi iz zdravstvenih ali psiholoških razlogov bodisi zaradi mladosti. Tudi v primeru, da bi prosilec vložil prošnjo še v imenu svojih družinskih članov, je predlog

---

<sup>176</sup> Peti odstavek 9. člena Zakona o azilu. Določba predvideva le, da ima prosilec za azil pravico kadarkoli zahtevati stik s predstavniko UNHCR in pravnim svetovalcem oziroma svetovalcem za begunce, izrecno pa ne omenja nevladnih organizacij; v drugem odstavku 9. člena določa samo, da mora biti prosilec seznanjen z možnostjo vstopa v stik z njimi. Le-ta pa ne sme biti določena na način, ki bi pomenil prekomerno omejitev te pravice.

<sup>177</sup> Termin "pravica do zaslišanja" lahko kaj hitro pripelje do terminološke zmede. Izraz zaslišanje se namreč uporablja za procesno dejanje, v upravnem pravu pa načelo zaslišanja stranke (načelo kontradiktornosti) pomeni pravico stranke v postopku, da se se izjavi o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembna za odločbo. Od zaslišanja stranke kot uresničevanja omenjenega načela je potrebno ločiti izjavo stranke, ki predstavlja dokazno sredstvo, uporabno v primerih, ko ni na voljo drugih dokazov in v manj pomembnih zadevah. Izjava prosilca je v azilnem postopku pomembno dokazno sredstvo (prosilec namreč v večini primerov ne razpolaga s formalnimi dokazi, s katerimi bi lahko podkrepil svojo prošnjo), njena podaja pa se v postopku praviloma prepleta z zaslišanjem, t.j. s podajanjem mnenj. Pričujoče poglavje je prvenstveno namenjeno zaslišanju v smislu 9. člena Zakona o splošnem upravnem postopku. Proceduralna direktiva teh pojmov ne ločuje, ampak govori samo o razgovoru kot o procesnem dejanju.

<sup>178</sup> G. S. Goodwin-Gill, THE REFUGEE IN INTERNATIONAL LAW (1996), str. 350-351.

<sup>179</sup> Drugi odstavek 24. člena in četrta ter peti odstavek 29. člena Zakona o azilu.

direktive za vsakega od njih predvidel poseben razgovor, na katerem bi imeli priložnost izraziti svoje mnenje.<sup>180</sup>

V končnem besedilu direktive je domet pravice do osebne razgovora precej zožen, saj predvideva kar nekaj izjem, v katerih ga pristojnemu organu ni potrebno opraviti, in sicer:

- če lahko sprejme pozitivno odločitev na podlagi razpoložljivih dokazov;<sup>181</sup>
- če je bil opravljen "sestaneček" s prosilcem, na katerem je uradna oseba prosilcu pomagala izpolniti prošnjo za azil in posredovati relevantne informacije;<sup>182</sup>
- v nekaterih primerih neutemeljenosti po 23. členu direktive;<sup>183</sup>
- če je prosilec nezmožen za osebni razgovor ali ga ne more opraviti zaradi trajnih okoliščin, na katere ne more vplivati;<sup>184</sup>
- v okviru predhodne obravnave ponovne prošnje za azil.<sup>185</sup>

Določba je naletela na neodobravanje UNHCR in drugih organizacij, ki so poudarile, da je izid postopka v veliki ali celo odločilni meri odvisen od izpovedbe prosilca, zato takšne izjeme spodkopavajo pravičnost postopka in natančnost sprejetih odločitev. Prosilci namreč pri podaji prošnje v večini primerov niso deležni pravne pomoči, zato jim je potrebno omogočiti, da na osebni razgovor pojasnijo morebitna razhajanja v izjavah ter jih po potrebi dopolnijo.<sup>186</sup> Tudi uporabo koncepta varne tretje ali izvorne države je brez podrobnega razgovora praktično nemogoče utemeljiti v luči individualnih okoliščin na strani posameznega prosilca za azil. ExCom je v sklepu št. 30 iz leta 1983 zapisal, da bi tudi v primeru očitno neutemeljenih prošenj usposobljena uradna oseba morala izvesti popoln osebni razgovor.<sup>187</sup>

Prav tako končno besedilo direktive ne določa več obveznosti, ampak zgolj možnost države članice, da zagotovi osebni razgovor z mladoletnikom ali družinskim članom, v imenu katerega je prosilec vložil prošnjo za azil. Pri slednjih je opustitev razgovora posebej

---

<sup>180</sup> Prvi, tretji in peti odstavek 8. člena prvotnega predloga proceduralne direktive.

<sup>181</sup> Točka (a) drugega odstavka 12. člena proceduralne direktive.

<sup>182</sup> Točka (b) drugega odstavka 12. člena proceduralne direktive.

<sup>183</sup> Točka (c) drugega odstavka 12. člena proceduralne direktive. Razgovora ni potrebno opraviti, če je prosilec v prošnji navedel samo nerelevantna dejstva (točka (a)), v primeru uporabe koncepta varne izvorne države ali varne tretje države (točka (c)), če so prosilčeve izjave nekonsistentne, kontradiktorne, neverjetne ali nezadostne (točka (g)), če ponovna prošnja za azil ne vsebuje nobenih novih elementov oziroma dejstev (točka (h)) ali če je edini namen prošnje odložitev odstranitve iz države (točka (j)).

<sup>184</sup> Tretji odstavek 12. člena proceduralne direktive.

<sup>185</sup> Točka (c) drugega odstavka 34. člena proceduralne direktive.

<sup>186</sup> UNHCR Provisional Comments, str. 16, URL: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/protect/opendoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=43661ea42> (23.9.2005); Comments from the European Council on Refugees and Exiles 2005, str. 15, URL: <http://www.ecre.org/ECRE%20PD%20comments.pdf> (18.3.2006); ILPA Analysis and Critique, str. 17-18, URL: <http://www.ilpa.org.uk/submissions/AsylumProceduresDirective.pdf> (17.3.2006).

<sup>187</sup> ExCom Conclusion No. 30 (XXXIV) - 1983, odstavek (e), v: Conclusions on the International Protection of Refugees, str. 69.

problematična, saj lahko imajo sami tehtne razloge za pridobitev azila (v tem primeru bi jim moralo biti omogočeno vložiti samostojno prošnjo). Tudi mladoletnikom se ne bi smelo odreči pravice do osebnega razgovora, jih je pa potrebno obravnavati na način, primeren njihovi zrelosti in psihološkim posledicam travmatičnih dogodkov, ki so jih preživeli, ter upoštevati njihovo korist kot osrednje načelo Konvencije Združenih narodov o otrokovih pravicah in temeljno vodilo v vseh dejavnostih v zvezi z otroki.<sup>188</sup>

V slovenskem pravu načelo zaslišanja stranke (načelo kontradiktornosti) izhaja že iz 22. člena Ustave Republike Slovenije o enakem varstvu pravic,<sup>189</sup> ki zahteva, da mora imeti stranka možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločbo,<sup>190</sup> in predstavlja temeljno načelo v vseh postopkih, tudi v upravnem. Stranki daje pravico, da se udeležuje postopka, daje podatke, se izjavlja o dejstvih in okoliščinah ter izpodbija ugotovitve in navedbe organa, nasprotnih strank in drugih udeležencev postopka, pa tudi, da uveljavlja svoje pravice in brani svoje koristi ter se seznanja s celotnim potekom in rezultatom ugotovitvenega in dokaznega postopka. Izvedba ugotovitvenega postopka brez zaslišanja stranke (t.i. skrajšani ugotovitveni postopek) je mogoča le, če tako določa Zakon o splošnem upravnem postopku ali drug zakon.

Zakon o splošnem upravnem postopku primere, v katerih lahko organ odloči v skrajšanem ugotovitvenem postopku, taksativno določa v 144. členu. Za azilni postopek je relevanten predvsem prvi, t.j. da se da dejansko stanje v celoti ugotoviti na podlagi dejstev in dokazov, ki jih je navedla oziroma predložila stranka v svoji zahtevi, ali na podlagi splošno znanih dejstev oziroma dejstev, ki so organu znana. Pravilo je izvedeno v drugem odstavku 35. člena Zakona o azilu, ki predvideva takojšnjo odločitev o prošnji, če le-ta temelji na namernem zavajanju ali zlorabi, če je prosilec prišel izključno iz ekonomskih razlogov ali je iz njegove prošnje očitno, da mu v matični državi ne grozi preganjanje, ali če mu je bil vstop v Republiko Slovenijo že zavrjen, pa se razlogi za zavrnitev vstopa niso spremenili. Novela ZAzil-D je dodala še dva razloga, in sicer možnost razselitve v varen del izvirne države in prihod iz varne tretje države. V teh primerih zaslišanje prosilca ni potrebno, ampak se lahko prošnja takoj zavrne kot očitno neutemeljena; v skladu s sodno prakso pa morajo biti okoliščine, na katerih temelji taka odločitev, izkazane z gotovostjo.<sup>191</sup> Načelo materialne

<sup>188</sup> UNHCR Provisional Comments, str. 15, URL: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/protect/opedoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=43661ea42> (23.9.2005).

<sup>189</sup> Odl. US VI/73, Up-147/96 z dne 13.3.1997, v: T. Jerovšek et al., ZAKON O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU S KOMENTARJEM (2004), str. 86.

<sup>190</sup> Odl. US V/182, Up-17/95 z dne 4.7.1996, v: L. Šturm, F. Arhar (ur.), KOMENTAR USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE (2002), str. 245.

<sup>191</sup> Upravno sodišče je v sodbi U 2015/2005-6 z dne 28.9.2005 izreklo, da mora pristojni organ, če opre odločitev na drugo alineo drugega odstavka 35. člena Zakona o azilu, s stopnjo gotovosti sklepati, da razlogi, ki jih uveljavlja

resnice, določeno v 8. členu Zakona o splošnem upravnem postopku, nalaga uradni osebi, da pred izdajo odločbe ugotovi vsa dejstva in okoliščine, pomembne za odločitev.<sup>192</sup> V primeru ugotovljenega zavajanja ali zlorabe mora preveriti, ali za tako ravnanje prosilca obstaja zadovoljivo pojasnilo, saj samo dejstvo zavajanja še ne more izključiti utemeljenega strahu pred preganjanjem in s tem potrebe po zaščiti. Tudi obstoj ekonomskih razlogov sam po sebi ne more biti razlog za zavrnitev prošnje,<sup>193</sup> saj so lahko na primer posledica katerega izmed konvencijskih razlogov.<sup>194</sup>

O uporabi skrajšanega ugotovitvenega postopka v azilnih zadevah in zaslišanju prosilca obstaja obsežna sodna praksa. Ustavno sodišče je zavzelo stališče, da težnja zakona, da azilni postopek v vseh pogledih poteka hitro in učinkovito, ne sme biti v škodo popolne ugotovitve dejanskega stanja. To velja tudi tedaj, ko Zakon omogoča pospešen postopek, s tem da dopušča takojšnje odločanje. Stranki mora biti v postopku omogočeno, da se izjavi tako glede pravnih kot tudi glede dejanskih vprašanj, relevantnih za odločitev.<sup>195</sup> Uradna oseba mora pred izdajo odločbe razčistiti morebitne nejasnosti ali nasprotja v prosilčevi prošnji in mu omogočiti, da se o njih izjavi oziroma jih pojasni, preden nanje opre sklep o neverodostojnosti prosilca ali zlorabi postopka. Takšno stališče je zavzelo tudi Upravno sodišče, ki je razsodilo, da je bilo prosilcema kršeno načelo zaslišanja stranke, ker jima uradna oseba ni predočila razlik v njunih izjavah in jima dala možnosti, da se izjavita o njih; nasprotno pa je Vrhovno sodišče v istem primeru menilo, da to načelo ni bilo kršeno, ker sta bila (vsak posebej, op. B.R.) temeljito zaslišana o vseh relevantnih dejstvih in okoliščinah.<sup>196</sup>

Čeprav v teoriji upravnega postopka velja, da je skrajšani ugotovitveni postopek izjema, je v slovenski praksi na področju azila postal pravilo, saj se z zavrnitvijo prošnje kot očitno neutemeljene konča približno 85 odstotkov primerov, najpogosteje na podlagi druge alineje drugega odstavka 35. člena Zakona o azilu, ki govori o izključno ekonomskih razlogih in očitni odsotnosti preganjanja.<sup>197</sup> Slednji razlog je namenjen izključno za primere, kjer je *prima facie* razvidno, da prosilec v matični državi ni ogrožen, vendar v praksi ni tako. Pogosto namreč uradne osebe na več straneh obrazložitve povzemajo poročila o situaciji v državi

---

prosilca, po svoji intenzivnosti ali naravi ne sodijo med razloge za podelitev mednarodne zaščite, ali da v v izvorni državi ni (objektivno) ogrožen oziroma da za subjektivni občutek ogroženosti ni dejanske (objektivne) podlage. Vrhovno sodišče pa je v sodbi I Up 1078/2004-2 z dne 6.10.2004 enak dokazni standard postavilo za ugotavljanje zavajanja ali zlorabe postopka.

<sup>192</sup> Jerovšek et al., ZAKON O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU S KOMENTARJEM (2004), str. 414.

<sup>193</sup> S. Rakočević, PREDPISI O TUJCIH IN AZILU (1999), str. 239-240.

<sup>194</sup> Glej opombo št. 149.

<sup>195</sup> Odločba Ustavnega sodišča Up-1024/05-9 z dne 8.12.2005, Ur. l. RS, št. 117/2005.

<sup>196</sup> Sodba Upravnega sodišča U 1847/2005-9 z dne 14.9.2005 in sodba Vrhovnega sodišča I Up 1344/2005-2 z dne 23.11.2005.

<sup>197</sup> Podatek je prevzet iz UNHCR-ove interne analize upravne, sodne in ustavnosodne prakse. The analysis of administrative, court and constitutional-court practice in the field of asylum (2006), str. 2-3.

izvora, nato pa zaključijo, da je prošnja očitno neutemeljena, pri čemer prosilcu ni dana možnost komentiranja pridobljenih informacij.<sup>198</sup> Tako prakso je obsodilo tudi Ustavno sodišče Republike Slovenije, ki je izreklo, da mora pristojni organ v primeru, da preverja skladnost prosilčevih navedb z objektivnimi informacijami iz njegove države in na te podatke opre svojo odločitev, prosilcu dati možnost, da se pred izdajo odločbe o njih izjavi.<sup>199</sup>

#### 4.8. Pravica do pravnega sredstva

Pravica do pravnega sredstva je nepogrešljiva procesna kavneta, katere funkcija je dvojna; po eni strani minimizira možnost napake v postopku odločanja, hkrati pa zagotavlja pravilno in konsistentno uporabo prava.<sup>200</sup> Kot temeljna pravica v vseh postopkih je vključena v številne mednarodne akte, na primer v Splošno deklaracijo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, Mednarodni pakt o državljskih in političnih pravicah, EKČP ter Listino temeljnih pravic v EU, vsebovana pa je tudi v slovenski ustavi.

Možnost vložitve pravnega sredstva zoper odločbo o prošnji za azil predvideva tudi proceduralna direktiva. Prvotno je določala pravico pritožbe zoper katerokoli odločitev o sprejemljivosti ali vsebini prošnje za azil, tako glede dejanskih kot tudi pravnih vprašanj. Vložena pritožba je praviloma imela suspenzivni učinek, ki pa ga je bilo mogoče z nacionalno zakonodajo izključiti, in sicer v primeru uporabe koncepta varne tretje države, očitne neutemeljenosti prošnje ali iz razlogov nacionalne varnosti in javnega reda; določena pa je bila možnost prosilca, da zaprosi za dovoljenje ostati na ozemlju države članice do odločitve o pritožbi, ki je imelo, z izjemo transferja prosilca v varno tretjo državo, vedno suspenzivni učinek. Pritožbeni postopek je bil po prvotnem predlogu direktive dvostopenjski, saj je bila zoper odločitev pritožbenega organa predvidena pritožba na sodišče. O suspenzivnosti tega pravnega sredstva naj bi odločile države članice, v vsakem primeru pa bi morale biti prosilcu dovoljeno vložiti prošnjo za dovoljenje ostati v državi s suspenzivnim učinkom.<sup>201</sup>

V nasprotju s prvotnim predlogom končno besedilo direktive nesuspensivnosti pritožbe ne določa več kot izjemo, ampak kot pravilo. V skladu s 7. členom ima namreč prosilec pravico ostati v državi članici le do sprejema odločitve na prvi stopnji postopka. Uzakonitev

<sup>198</sup> Odločba Ministrstva za notranje zadeve s šifro 236-67/2005/1 (1352/04) z dne 2.12.2005 vsebuje kar sedem strani obrazložitve informacij o situaciji v matični državi prosilcev, njihove prošnje pa so bile kljub temu zavržene kot očitno neutemeljene.

<sup>199</sup> Odločbi Ustavnega sodišča Up-968/05-11 z dne 24.11.2005, Ur. l. RS, št. 111/2005, in Up-1024/05-9 z dne 8.12.2005, Ur. l. RS, št. 117/2005.

<sup>200</sup> S. Da Lomba: THE RIGHT TO SEEK ASYLUM IN THE EUROPEAN UNION (2004), str. 210.

<sup>201</sup> 32., 33., prvi odstavek 38. in prvi ter drugi odstavek 39. člena prvotnega predloga proceduralne direktive.

suspenzivnega učinka pritožbe v določenih primerih in možnosti drugih pravnih sredstev oziroma zaščitnih ukrepov v primeru nesuspenzivnosti je prepuščena državam članicam, ki določijo pravila v skladu s svojimi mednarodnimi obveznostmi, kjer se jim zdi to primerno. V primeru priznanja statusa, ki zagotavlja enake pravice in ugodnosti kot status begunca v skladu s kvalifikacijsko direktivo, se šteje, da je bilo učinkovito pravno sredstvo zagotovljeno tudi, če pritožbeno sodišče oziroma tribunal odloči, da je zaradi pomanjkanja pravnega interesa prosilca nedopustno ali da bo najverjetneje neuspešno in ga zato vsebinsko sploh ne presoja.<sup>202</sup> V končnem besedilu direktive je črtana tudi druga stopnja pritožbenega postopka, zato je zaradi zagotovitve pravice do sodnega varstva kot pritožbeni organ določeno sodišče oziroma tribunal.<sup>203</sup>

V slovenski pravni ureditvi je pritožbeni postopek dvostopenjski; v primeru zavrnitve odločbe lahko prosilec sproži upravni spor pred Upravnim sodiščem, njegovo sodbo pa lahko izpodbija še pred Vrhovnim sodiščem. Do sprejema novele ZAzil-D so imela vsa pravna sredstva suspenzivni učinek, novela pa je ta standard znižala in v treh primerih določila, da vložitev pritožbe zoper odločbo ne zadrži njene izvršitve, in sicer:

- v primeru pritožbe zoper sklep o zavrženju prošnje za azil, ker prosilec prihaja iz varne tretje države (12. člen ZAzil-D);
- v primeru tožbe zoper sklep o vrnitvi prosilca v državo, ki je pristojna za obravnavanje njegove prošnje za azil po določbah Dublinske uredbe (15. člen ZAzil-D);
- v primeru tožbe zoper sklep o zavrženju ponovne prošnje za azil (16. člen ZAzil-D).

Opisana ureditev nalaga prosilcu, da zapusti državo, v kateri je zaprosil za azil, še preden pritožbeni organ odloči o njegovi pritožbi, in tako posega v pravico do pravnega sredstva, priznana v mednarodnem in slovenskem pravu. Le-to zahteva, da mora biti pravno sredstvo učinkovito, torej takšno, ki prosilcu omogoča, da zavaruje svoje pravice in interese.<sup>204</sup> Evropsko sodišče za človekove pravice je v sodbi *Čonka v. Belgium* zapisalo, da učinkovitost pravnega sredstva predpostavlja, da lahko le-to prepreči izvršitev ukrepov, ki so v nasprotju z EKČP in imajo lahko nepopravljive posledice; zato njihova izvršitev pred presojo skladnosti z EKČP predstavlja kršitev 13. člena.<sup>205</sup>

<sup>202</sup> O razlogih problematičnosti te določbe glej opombo 127.

<sup>203</sup> Tretji in peti odstavek 39. člena proceduralne direktive; UNHCR Provisional Comments, str. 52, URL: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/protect/opendoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=43661ea42> (23.9.2005).

<sup>204</sup> Odl. US VII/198, U-I-297/95 z dne 28.10.1998, in VI/138, U-I-34/95 z dne 29.10.1997, v: L. Šturm, F. Arhar (ur.), KOMENTAR USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE (2002), str. 290.

<sup>205</sup> *Čonka v. Belgium* (Eur. Ct. H. R., 5.2.2002, Reports 2002-I).

S pravico do učinkovitega pravnega sredstva se je ukvarjalo tudi Ustavno sodišče Republike Slovenije, ki je zavzelo stališče, da neobstoj pravnega sredstva s suspenzivnim učinkom pomeni poseg v pravico do pravnega sredstva iz 25. člena URS, ki je dopusten samo pod pogojem, da prestane test sorazmernosti,<sup>206</sup> in sicer t.i. strogi test sorazmernosti. Po slednjem je poseg dopusten samo, če je nujen oziroma neizogibno potreben za varstvo tistih pravic drugih, ki jim je treba dati prednost pred neokrnjenim izvrševanjem pravice, ki se presoja, poleg tega pa tudi ne sme biti prekomeren; dopusten je le najblažji poseg, s katerim se doseže zasledovani cilj, in to v najmanjšem možnem obsegu.<sup>207</sup> Tem zahtevam pa opisana ureditev po proceduralni direktivi in ZAzil-D ne zadosti. Cilju, ki ga zasleduje - zdi se, da želijo biti države čim manj časa obremenjene s skrbjo za prosilce, glede katerih menijo, da njihovih prošenj niso pristojne ali dolžne reševati - zagotovo ni primerno dati prednosti pred pravicami prosilca do življenja, svobode ali varnosti, ki bi lahko bile z vrnitvijo prosilca v izvorno ali tretjo državo kršene, poleg tega pa je učinkovitost in hitrost postopkov mogoče doseči tudi z drugačnimi, blažjimi sredstvi, kot je na primer pospešitev pritožbenih postopkov s skrajšanjem pritožbenih rokov in/ali rokov za razsodbo.

Nesuspenzivni učinek omejuje prosilčevo pravico do pravnega sredstva do te mere, ko pritožbo sicer lahko vloži, ne more pa biti prepričan, da bo s tem dosegel želeni cilj, t.j. preprečil vrnitev v državo, za katero meni, da zanj ni varna. Izvršitev sklepa namreč lahko prepreči le, če pri organu, pristojnem za izvršitev odločbe, doseže izdajo dovoljenja ostati v državi do odločitve o pritožbi, pri čemer pa direktiva v zvezi s to možnostjo ne daje nikakršnih zagotovil, ampak jo uzakonijo države članice na način, ki se jim zdi primeren; v Republiki Sloveniji lahko prosilci za azil zaprosijo za odložitev izvršitve ali izdajo začasne odredbe. Zadržanje izvršitve negativne odločbe sicer predstavlja določeno korekcijo nesuspenzivnega učinka pritožbe, vendar je Evropsko sodišče za človekove pravice menilo, da ima 13. člen EKČP naravo garancije in ne "praktičnega aranžmaja", in poudarilo, da pri diskrecijskem odločanju o dovoljenju ostati v državi obstaja možnost napačne odločitve,<sup>208</sup> zaradi katere lahko prosilcu nastane nepopravljiva škoda; zato je potrebno nevarnost kršitve 3. člena v primeru izгона prosilca in možnost zadržanja izvršitve tega ukrepa presojati izredno previdno.<sup>209</sup>

Pri pravnem urejanju pritožbenih postopkov bi morale države upoštevati, da so begunci izpostavljeni resni nevarnosti kršitve temeljnih pravic, kot sta na primer življenje in

<sup>206</sup> Odl. US XII/7, U-I-190/00 z dne 13.2.2003.

<sup>207</sup> L. Šturm, F. Arhar (ur.), KOMENTAR USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE (2002), str. 275.

<sup>208</sup> *Čonka v. Belgium* (Eur. Ct. H. R., 5.2.2002, Reports 2002-I).

<sup>209</sup> *Jabari v. Turkey* (Eur. Ct. H. R., 11.7.200, Reports 200-VIII). Sodba *Conka v. Belgium* v tej zvezi omenja kakršnokoli kršitev pravic po EKČP, ne samo 3. člena.

svoboda, in to ne nujno samo v matični državi. Za nobeno državo, vključno z državami članicami EU, ni mogoče *a priori* izključiti možnosti, da za določenega prosilca ni varna, zato mora vedno imeti možnost vložiti učinkovito pravno sredstvo, o katerem se lahko odloči po poenostavljenem in pospešenem postopku, vendar pa mora vključevati tudi pravico ostati na ozemlju države članice, dokler ni o njem odločeno. Le tako je zagotovljeno popolno spoštovanje načela nevračanja, še posebej ob upoštevanju dejstva, da je status begunca prosilcem pogosto priznan šele v pritožbenem postopku.<sup>210</sup> Po mnenju UNHCR, ki ga povzemajo tudi druge organizacije, je izjeme od avtomatične suspenzivnosti pravnih sredstev dopustno določiti le v primeru očitne neutemeljenosti prošnje ali očitne zlorabe azilnega postopka; nasprotno pa ECRE suspenzivno pravno sredstvo šteje med pravice, ki bi morale biti zagotovljene brez izjem.<sup>211</sup>

#### 4.9. Ostale procesne pravice prosilcev za azil

Poleg pravic, razloženih v prejšnjih poglavjih, proceduralna direktiva in Zakon o azilu predvidevata še nekatera druga zagotovila, ki prispevajo k pravnemu varstvu prosilcev za azil in k pravičnosti azilnih postopkov.

Proceduralna direktiva predpisuje, da mora biti obravnava prošnje za azil neodvisna, objektivna in nepristranska, voditi pa jo mora strokovno usposobljena oseba z znanjem azilnega prava. V postopku je potrebno iz različnih virov pridobiti natančne in ažurne informacije o prosilčevi državi izvora in državah tranzita. Odločba mora biti izdana v pisni obliki in mora vsebovati obrazložitev dejstev in pravnih pravil, na katera je oprta, ter pravni pouk.<sup>212</sup>

Posebna skrb je namenjena mladoletnikom brez spremstva, ki jim mora pristojni organ postaviti skrbnika, ki jim nudi potrebno pomoč. Ta pravica ne pripada tistim mladoletnikom, ki bodo po vsej verjetnosti pred koncem postopka postali polnoletni, ki lahko pridobijo brezplačno pomoč pravnega ali drugega svetovalca ali so oziroma so bili poročeni; države članice pa lahko zadržijo tudi nacionalno ureditev, veljavno ob sprejemu direktive, ki

---

<sup>210</sup> ECRE navaja podatek, da je v nekaterih državah EU med 30 in 60 odstotkov zavrnilnih odločb spremenjenih v pritožbenem postopku. Comments from the European Council on Refugees and Exiles, URL: <http://www.ecre.org/ECRE%20PD%20comments.pdf> (18.3.2006).

<sup>211</sup> UNHCR Provisional Comments, str. 38 in 51-52, URL: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/protect/opendoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=43661ea42> (23.9.2005); ILPA Analysis and Critique, URL: <http://www.ilpa.org.uk/submissions/AsylumProceduresDirective.pdf> (22.3.2006); Guidelines on fair and efficient procedures for determining refugee status, 124. odstavek, URL: <http://www.ecre.org/positions/guides.shtml> (27.3.2006).

<sup>212</sup> 8. in 9. člen proceduralne direktive.

predvideva postavitve skrbnika za mlajše od 16 let, za starejše pa samo, če brez njegove pomoči niso sposobni nastopati v postopku.<sup>213</sup> Zlasti je sporna slednja omejitev, saj Konvencija Združenih narodov o otrokovih pravicah za otroka šteje vsako osebo, ki še ni dopolnila 18 let starosti, in praviloma ne dopušča diferenciacije v pravicah otrok različnih starosti.<sup>214</sup> Vodenje razgovora z mladoletnim prosilcem in sprejem odločbe o njegovi prošnji morata biti vedno v pristojnosti osebe, ki ima zadostno znanje o posebnih potrebah otrok.<sup>215</sup>

Za azilni postopek in varstvo prosilca je izrednega pomena tudi načelo zaupnosti, ki državam prepoveduje razkrivanje podatkov, vsebovanih v prošnji za azil, kot tudi samega dejstva vložitve prošnje, domnevnim akterjem preganjanja. Od njih pristojni organi zaradi varnosti prosilca in njegovih družinskih članov prav tako ne smejo pridobivati nobenih informacij, če bi to lahko neposredno vodilo v seznanitev akterjev preganjanja z vložitvijo prošnje za azil.<sup>216</sup>

Zakon o azilu je že pred sprejemom novele ZAzil-D izpolnjeval vse navedene zahteve, glede mladoletnikov brez spremstva pa v Sloveniji celo velja precej višji standard od zahtevanega. Center za socialno delo namreč pred pričetkom postopka vsakemu mladoletniku brez spremstva postavi skrbnika, ki tekom postopka skrbi za njegove koristi. Njihove prošnje se obravnava prednostno, pri tem pa je potrebno upoštevati stopnjo duševnega razvoja posameznega mladoletnika. Zakon prav tako izrecno prepoveduje vračanje mladoletnikov brez spremstva v izvorno ali tretjo državo, če jim tam nista zagotovljena primeren sprejem in nega.<sup>217</sup>

---

<sup>213</sup> Prvi, drugi in tretji odstavek 17. člena proceduralne direktive.

<sup>214</sup> UNHCR Provisional Comments, str. 21, URL: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/protect/opendoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=43661ea42> (23.9.2005).

<sup>215</sup> Četrty odstavek 17. člena proceduralne direktive.

<sup>216</sup> 22. člen proceduralne direktive.

<sup>217</sup> 14. člen in tretji odstavek 20. člena Zakona o azilu.

## 5. ZAKLJUČEK

Analiza procesnih pravic prosilcev za azil jasno nakazuje trende v razvoju evropske azilne politike in prava ter spoštovanja temeljnih človekovih pravic. V obdobju, ko so grozote druge svetovne vojne bolj ali manj le še oddaljen spomin in ko je duh, v katerem so države sveta po njej sprejemale temeljne mednarodnopravne dokumente za varstvo človekovih pravic z namenom, da se takšni dogodki ne bi nikoli več ponovili, v veliki meri pozabljen, se je pozornost z varstva posameznika preusmerila na druga področja. Države EU so si po eni strani za cilj zadale ustanovitev območja svobode, varnosti in pravice, na katerem je zagotovljeno prosto gibanje oseb in ki temelji na načelih svobode, demokracije, spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravne države, po drugi strani pa begunce bolj kot pomoči potrebne osebe percipirajo kot nezaželene prišleke, ki predstavljajo obremenitev za državni proračun, in jim zato na različne načine onemogočajo dostop v "Trdnjavo Evropo". Odgovornost za presojanje prošelj za azil in zaščito beguncev se tako prenaša na (revnejše) tretje države, zlasti z argumentom, da problematika azila postaja vedno resnejša in da vse več prosilcev za azil uporablja ta institut kot vstopnico v EU, čeprav v resnici ne izpolnjujejo pogojev za priznanje statusa begunca. Medtem ko ni mogoče zanikati, da se zlorabe azilnega postopka resnično dogajajo in otežujejo položaj dejanskih beguncev, pa je prva trditev sporna; statistični podatki namreč kažejo, da je bilo število prošelj za azil v 50 industrializiranih državah v letu 2005 najnižje od leta 1987 (331.600) in se je v zadnjih petih letih skoraj prepolovilo. Upad prošelj za azil v vseh analiziranih državah je v letu 2005 v primerjavi z letom 2001 znašal 49 odstotkov, v državah EU 46 odstotkov in v državah novinkah 43 odstotkov.<sup>218</sup> Slovenija od teh podatkov sicer precej odstopa; največ prošelj je bilo vloženih leta 2000, in sicer 9244, nato pa so se razmere umirile, saj se je v naslednjih letih številka gibala med 640 in 1596; primerjava med letoma 2001 (1511 prošelj) in 2005 (1596 prošelj) pokaže, da je število prosilcev ostalo praktično na isti ravni.<sup>219</sup> V luči teh podatkov je zaostrovanje standardov azilnih postopkov in zaščite beguncev, kot smo mu v zadnjih letih priča v EU, nepotrebno in ne ustreza realnemu stanju, zato razloga zanj ne kaže iskati v okrepljenih begunskih valovih, ampak v (pretiranem) osredotočenju evropskih oblasti na povečanje učinkovitosti in preprečevanje zlorab ter v splošnem odklonilnem

---

<sup>218</sup> Le v nekaterih državah je število prošelj za azil v lanskem letu doseglo maksimum, na primer v Grčiji, na Malti in v Republiki Koreji, medtem ko je bilo v številnih državah število prosilcev najmanjše v zadnjih letih ali celo desetletjih; v Nemčiji ali na Danskem na primer od leta 1983, v Kanadi od 1985, v Švici od 1986, v Veliki Britaniji od 1993 in na Češkem, Irskem, Norveškem, v Italiji ter v Španiji od 1997. *Asylum Levels and Trends in Industrial Countries, 2005*, str. 3-4, URL: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/events/opedoc.pdf?tbl=STATISTICS&id=44153f592> (28.3.2006).

<sup>219</sup> Statistične podatke je posredovalo predstavništvo UNHCR v Sloveniji.

odnosu in nezaupljivosti do beguncev in tujcev,<sup>220</sup> medtem ko je varstvo človekovih pravic zgolj sekundarnega pomena. Za ilustracijo: v celotni EU je bilo lani vloženih okoli 300.000 prošenj za azil, medtem ko mnogo revnejša Tanzanija po nekaterih ocenah gosti približno 700.000 beguncev.<sup>221</sup>

Države članice EU so v postopku sprejemanja proceduralne direktive omejile domet praktično vseh procesnih pravic, ki so zagotovljene prosilcem, ponekod celo do te mere, da se poraja resen dvom v njihovo učinkovitost. Nastopanje v postopku v “jeziku, za katerega je mogoče upravičeno domnevati, da ga razume”, za prosilca lahko predstavlja resen hendikep, ki mu lahko prepreči prepričljivo predstavitev razlogov, ki utemeljujejo njegovo prošnjo, in posledično tudi priznanje azila. Podobno velja za pravno pomoč, ki jo prosilci najbolj potrebujejo prav na prvi stopnji, ko se ugotavlja dejansko stanje, na katerem temeljijo vse nadaljnje faze postopka. Bistveno je zožena tudi suspenzivnost pravnih sredstev; medtem ko jo je prvotni predlog določal kot pravilo, je v končnem besedilu predvidena le še kot izjema, za katero se lahko odločijo države članice v skladu z njihovimi mednarodnimi obveznostmi, če in kadar se jim to zdi primerno. Dostop do azilnih postopkov je s širokimi opredelitvami nesprejemljivosti prošenj za azil in mejnih postopkov bistveno otežen, kar povečuje verjetnost pojava verižnih deportacij in beguncev v krožnici, zlasti ob upoštevanju nezadostnih procesnih kvotel, ki so zagotovljene v teh postopkih.

Azilne postopke je z novelo ZAzil-D, sprejeto februarja 2006, zaostрила tudi Slovenija. V razpravah je bila kot eden od argumentov nujnosti tovrstne spremembe poleg usklajevanja z evropsko zakonodajo, preprečevanja zlorab in povečevanja učinkovitosti postopkov večkrat poudarjena tudi specifična geografska lega Slovenije na schengenski meji in meji EU ter dejstvo, da čeznjo potekajo številne migracijske poti. Kljub opozorilom UNHCR in nevladnih organizacij, da proceduralna direktiva državam članicam ne prepoveduje ohranitve ali uzakonitve višjih standardov oziroma ugodnejših meril od predpisanega minimuma, so poslanci z veliko večino podprli novelo, predvsem zaradi strahu, da bi popustljivejša zakonodaja, kot velja v drugih državah članicah EU, Slovenijo spremenila v magnet za

---

<sup>220</sup> V razpravi ob sprejemanju novele ZAzil-D so poslanci Državnega zbora odkrito izražali strah, da bo Slovenija brez predlaganih zaostritev postala ciljna država prosilcev za azil in da bo njihova ugodna obravnava, zlasti glede pravice do dela, škodovala interesom slovenskih državljanov. Prosilce se pogosto povezuje s terorizmom in mednarodnim kriminalom. Povedano dobro ponazarja naslednja izjava enega izmed poslancev: “Seveda si tudi ne želim, da bi Slovenija postala svetovno znana kot država, kjer dobesedno vabijo razno razne begunce, da bodo tu dobivali azil taki, ki so pa morda nevarni, ki imajo kriminalno preteklost ... Tega pa si ne želim, ker mislim, da toliko pa moramo imeti tudi radi svojo državo, da ne bomo tu naredili nekega legla, recimo, tudi mednarodnega kriminala ...” Državni zbor Republike Slovenije, nadaljevanje 13. seje (6. februar 2006), URL: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=97&cs=1&st=m&showdoc=1&unid= SZA|344E33594B9AD0F9C125711100500AA1> (28. marec 2006).

<sup>221</sup> Refugees International - Where we work: Tanzania, URL: <http://www.refugeesinternational.org/content/country/detail/2927?PHPSESSID=5ce00f92779c166324e1d> (28.3.2006).

prosilce za azil oziroma da bi iz tranzitne postala ciljna država. Pri tem niso upoštevali, da že veljavni zakon vsebuje dovolj mehanizmov za uspešen spopad s problemom neutemeljenih in nesprejemljivih prošelj ter zlorab postopka (na primer institut varne tretje države, očitno neutemeljene prošnje, dublinski postopek in podobno) in da je tudi sicer učinkovitost in hitrost postopka mogoče povečati na načine, ki manj posegajo v pravice in položaj prosilcev za azil; zlasti je potrebno dosledno izvajanje predpisov, bolj kot začetne faze postopka pa je primerno pospešiti oziroma skrajšati pritožbene postopke.<sup>222</sup>

Primerjava evropske in slovenske azilne zakonodaje je pokazala, da je Slovenija nivo procesnih pravic prosilcev za azil v glavnem znižala nekoliko nad predpisani minimum in ni uzakonila nekaterih najbolj spornih in kritiziranih rešitev ter izjem od splošnih načel, ki jih predvideva oziroma dopušča proceduralna direktiva. Tako določa, da mora postopek potekati v jeziku, ki ga prosilec razume, pritožbeni postopek je dvostopenjski, prosilci imajo v njem brez izjeme pravico do brezplačne pravne pomoči, in tudi nesuspendivnost pravnih sredstev je v evropski zakonodaji določena precej širše kot v slovenski. Kljub temu pa ne gre spregledati številnih spornih aspektov nove ureditve azila, ki porajajo dvom v skladnost novele z Ženevsko konvencijo in mednarodnim pravom človekovih pravic; v tej zvezi je potrebno posebej poudariti predhodni policijski postopek, ki v direktivi v obliki, kot je določen v ZAzil-D, sploh ni predviden<sup>223</sup> in ki policiji poverja pristojnost odločiti o upravičenosti vložitve prošnje za azil pred pristojnim organom.

---

<sup>222</sup> Pospešitev seveda ne sme biti tolikšna, da bi prekomerno oteževala dostop prosilcev do pravnega varstva in zmanjševala kvaliteto le-tega. Omogočen mora biti primeren čas za pripravo in vložitev pritožbe, pa tudi sodišče mora imeti na voljo razumen rok za razsodbo.

<sup>223</sup> Predhodni policijski postopek v bistvu deluje kot neke vrste hibrid med presojo sprejemljivosti prošnje za azil in meritorno odločitvijo o njej (v pospešenem postopku). Presoja skladnosti izjave prosilca za azil z razlogi za priznanje statusa vsebinsko sodi v postopek meritorne presoje prošnje za azil, vendar prosilcu ni izdana zavrnilna odločba, ampak mu je samo zavrnen vstop v državo in dostop do azilnega postopka, kjer bi o njegovi prošnji odločil pristojni organ. Slednje pa je značilnost postopkov ocene sprejemljivosti prošnje, v katerem se organ, če ugotovi, da prošnja ni sprejemljiva, ker prosilec na primer prihaja iz varne tretje države, sploh ne spušča v njeno vsebinsko presojo, ampak prosilca napoti v tisto državo, praviloma pa mu izda potrdilo o tem, da prošnja ni bila vsebinsko obravnavana. Predhodni postopek, kot je predviden v ZAzil-D, je sporen predvsem zato, ker ne določa postopka, po katerem bo policija v njem odločala, in ne predvideva nobenih procesnih garancij, ki so zagotovljene prosilcem za azil v rednih postopkih. Iz dikcije 6. člena ZAzil-D ni razvidno, kakšna odločba (če sploh) bo izdana zavrnilnemu prosilcu in kakšno bo njegovo pravno varstvo. Predstavnik Ministrstva za notranje zadeve so v zakonodajnem postopku razložili, da bo policija izvedla postopek o prekršku in izdala odločbo, ki jo bo prosilec lahko izpodbijal v skladu z Zakonom o prekrških. Taka ureditev je v nasprotju z 31. členom Ženevske konvencije, ki določa, da begunca ni dopustno kaznovati za nezakonit vstop v državo ali bivanje v njej. Grahl-Madsen v zvezi s tem razlaga, da državam pogodbenicam ni prepovedano obtožiti begunca (prosilca za azil), da pa morajo poskrbeti (z oprostivijo ali umikom obtožbe), da ni obsojen, če se izkaže, da izpolnjuje pogoje iz prvega odstavka 31. člena Ženevske konvencije. To pomeni, da konvencija dovoljuje izdajo odločbe o prekršku šele tedaj, ko je v azilnem postopku pravnomočno odločeno, da prosilec ne izpolnjuje pogojev za priznanje azila in torej ni begunec v smislu 1. člena. Slovenija je v primerjavi z Ženevsko konvencijo glede kaznovanja za prekršek naredila celo korak naprej, saj ekskulpacije ne določa samo za begunce, ampak za vse prosilce za azil (če izpolnijo pogoj, določen v prvem odstavku 8. člena ZAzil, in za azil zaprosijo v najkrajšem času), prav tako pa ne prepoveduje samo kaznovanja za prekršek, ampak obravnavo le-tega v celoti; ocenjevanje (ne)upravičenosti priznanja statusa begunca v prekrškovnem postopku je zato popolnoma nedopustno.

Tako sprejemanje proceduralne direktive v EU kot novele ZAzil-D v Sloveniji je spremljala intenzivna razprava in glede obeh so UNHCR, nevladne in druge organizacije ter pravni strokovnjaki izrekli resne kritike in pomisleke, ki v glavnem niso bili upoštevani. Kot kaže, pa njuna zgodba še zdaleč ni zaključena, saj sta bili zoper ZAzil-D vloženi zahteva in pobuda za presojo ustavnosti najbolj spornih členov, zlasti glede predhodnega postopka, brezplačne pravne pomoči in še nekaterih drugih določb. Proceduralni direktivi pa se obeta postopek pred Sodiščem Evropskih skupnosti, ki ga je konec februarja 2006 napovedal Odbor Evropskega parlamenta za pravne zadeve zaradi popolnega ignoriranja mnenja Parlamenta v postopku sprejemanja direktive. Svetu EU je namreč 27. septembra 2005 posredoval kar 174 amandmajev, od katerih pa ni bil sprejet oziroma upoštevan niti eden. Odbor je ob tej priložnosti izrazil razočaranje nad Evropsko komisijo, ki je kot "varuh pogodb" upoštevanje roka za doseg sporazuma o direktivi postavila pred človekove pravice, in to kljub dejstvu, da je končni predlog besedila le malo podoben njenemu prvotnemu predlogu iz leta 2000, pa tudi spremenjenemu, posredovanemu dve leti kasneje.<sup>224</sup>

O novi evropski in slovenski zakonodaji bo torej v prihodnjih mesecih še slišati, zlasti ko bodo končani postopki pred sodišči, na katere so se (ali se še bodo) obrnili njeni nasprotniki; njihove razsodbe bodo izrednega pomena, saj bodo nakazovale prihodnjo usmeritev Unije in njenih držav članic. Zaenkrat kaže, da se le-te ne zavedajo svoje odgovornosti za zaščito beguncev in katastrofalnih posledic, ki lahko nastopijo zaradi pretiranega poudarjanja učinkovitosti postopkov nasproti njihovi pravičnosti; o tem zgovorno priča sklep evropskih pravosodnih ministrov, sprejet na neformalnem zasedanju na Dunaju, da bodo prebivalce držav, od koder prihaja največ beguncev, pozvali, naj ne zapuščajo svojih domov.<sup>225</sup> Ob takih in podobnih izjavah je mogoče zlahka pritrlditi slovenskemu varuhu človekovih pravic Matjažu Hanžku, ki je izrazil prepričanje, da se v zaostritvah azilne zakonodaje kaže odnos do ljudi v stiski in sebičnost naše družbe, ki očitno ni ravno pripravljena pomagati ljudem.<sup>226</sup> Države članice EU sodijo med najbogatejše države sveta, zato bi morala zanje še toliko bolj veljati izjava prominentnega slovenskega pravnika Franceta Bučarja, izrečena pred leti: *"Človekove pravice je treba spoštovati, tudi če nekaj stanejo."*

---

A. Grahl-Madsen, COMMENTARY ON THE REFUGEE CONVENTION 1951, str. 170.

<sup>224</sup> European Parliament Legal Affairs Committee decides to take Council to Court, v: Migration News Sheet, March 2006, str. 9.

<sup>225</sup> B. Grahek Lazarević, Rekordno število političnih beguncev, v: Večer, LXII (2006) 14, str. 6.

<sup>226</sup> S. Berdon, Prosilci za azil s slabšimi možnostmi?, v: Dnevnik, LVI (2006) 70, str. 3

## 6. LITERATURA IN VIRI

### 6.1. Literatura

#### 6.1.1. Knjige

- Da Lomba, Sylvie: THE RIGHT TO SEEK REFUGEE STATUS IN THE EUROPEAN UNION, Intersentia, Antwerp/Oxford/New York 2004
- Goodwin-Gill, Guy: THE REFUGEE IN INTERNATIONAL LAW (Second Edition), Clarendon Press, Oxford 1998
- Grahl-Madsen, Atle: COMMENTARY ON THE REFUGEE CONVENTION 1951, Division of International Protection of the United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva 1997
- Grahl-Madsen, Atle: THE STATUS OF REFUGEES IN INTERNATIONAL LAW - VOLUME II: ASYLUM, ENTRY AND SOJOURN, A.W.Sijthoff, Leiden 1972
- Grilc, Peter; Ilešič, Tomaž: PRAVO EVROPSKE UNIJE, Cankarjeva založba, Ljubljana 2002
- Lambert, Hélène: SEEKING ASYLUM: COMPARATIVE LAW AND PRACTICE IN SELECTED EUROPEAN COUNTRIES, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht 1995
- Longo, Anita: AZIL V LUČI PRIBLIŽEVANJA EVROPSKI UNIJI, Mirovni inštitut, Ljubljana 2003

#### 6.1.2. Zborniki

- Cerar, Miro; Jamnikar, Jon; Smrkolj Maja (ur.): DOKUMENTI ČLOVEKOVIH PRAVIC Z UVODNIMI POJASNILI, Amnesty International Slovenije in Mirovni Inštitut, Ljubljana 2002
- Gowlland-Debbas, Vera (ur.): THE PROBLEM OF REFUGEES IN THE LIGHT OF CONTEMPORARY INTERNATIONAL LAW ISSUES, Martinus Nijhoff Publishers, Haag/Boston/London 1996
- Krieken, Peter J. van (ur.): THE ASYLUM ACQUIS HANDBOOK: THE FOUNDATION FOR A COMMON EUROPEAN ASYLUM POLICY, T.M.C. Asser Press, The Hague 2000
- Sousa, Maria Constança Urbano de; De Bruycker, Philippe (ur.): THE EMERGENCE OF A EUROPEAN ASYLUM POLICY, Bruylant, Brussels 2004

### 6.1.3. Članki

- Berdon, Sven: Prosilci za azil s slabšimi možnostmi?, v: Dnevnik, LVI (2006) 70, 13.3.2006
- Debelak, Slavko; Gregori, Nina: Pravna in institucionalna usklajenost slovenske migracijske in azilne politike z merili Evropske unije, v: VI. dnevi javnega prava, Portorož, 5. - 7. junij 2000, Inštitut za javno upravo, Ljubljana 2000
- European Parliament Legal Affairs Committee decides to take Council to Court for ignoring Parliament's views on Directive on asylum procedures, v: Migration News Sheet - Monthly Information Bulletin on Immigrants, Refugees and Ethnic Minorities, March 2006, str. 9
- Grahek Lazarević, Barbara: Rekordno število političnih beguncev, v: Večer, LXII (2006) 14, str. 6
- Hathaway, James C.: The Evolution of Refugee Status in International Law: 1920-1950, v: International and Comparative Law Quarterly, 33 (1984) 1-4, 348-380
- Marx, Reinhard: Non-Refoulement, Access to Procedures, and Responsibility for Determining Refugee Claims, v: International Journal of Refugee Law, 7 (1995) 3, str. 383-406
- Mrak, Andreja: O spremembah Zakona o azilu, v: Pravna praksa, 25 (2006) 4, 9-10
- Nerad Sebastian, Položaj prosilcev za azil v azilnih postopkih: ureditev nekaterih procesnih standardov v Evropski uniji in državah članicah, v: Javna uprava, 40 (2004) 1, 71-90

### 6.1.4. Ostala literatura

- Analysis of administrative, court and constitutional-court practice in the field of asylum, UNHCR, Ljubljana 2006
- Compilation of Relevant Texts on the EU Acquis on Asylum and Related Positions taken by UNHCR, Ministrstvo za notranje zadeve in UNHCR, Bled 1998
- Conclusions on the International Protection of Refugees adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees - UNHCR, Geneva 2003
- Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (reedited), Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva 1992
- Seminar for New Refugee Law Judges, IARLJ, Canada 1999
- UNHCR Tool Boxes on EU Asylum Matters - Tool Box 1: The Fundamentals, UNHCR, Brussels 2003

## 6.2. Internetni viri

- 10 December - Human Rights Day: PACE Committee calls on member states to favour fairness over speed in asylum procedures,  
URL: <http://assembly.coe.int/ASP/Press/StopPressView.asp?CPID=1713> (9. marec 2006)
- Asylum Levels and Trends in Industrial Countries, 2005: Overview of asylum applications lodged in Europe and non-European industrial countries in 2005,  
URL: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/telex/vtx/events/opendoc.pdf?tbl=STATISTICS&id=44153f592> (28. marec 2006)
- Background information,  
URL: [http://www.eu2006.at/en/Policy\\_Areas/Justice\\_and\\_Home\\_Affairs/Background.html](http://www.eu2006.at/en/Policy_Areas/Justice_and_Home_Affairs/Background.html) (25. februar 2006)
- Call for withdrawal of the Asylum Procedures Directive,  
URL: <http://hrw.org/english/docs/2004/03/22/eu-letter032204.pdf> (9. marec 2006)
- Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Amended proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, as agreed by the Council on 19 November 2004 (2000/0238 (CNS)),  
URL: <http://www.ecre.org/ECRE%20PD%20comments.pdf> (18. marec 2006)
- Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Amended proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status (2000/0238 (CNS)),  
URL: [http://www.ecre.org/eu\\_developments/procedures/proccom03.pdf](http://www.ecre.org/eu_developments/procedures/proccom03.pdf) (18. marec 2006)
- Costello, Cathryn: ILPA Analysis and Critique of Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status (30 April 2004), July 2004 - Annex: Binding Standards,  
URL: <http://www.ilpa.org.uk/submissions/AsylumProceduresDirectiveAnnex.htm> (22. marec 2006)
- Državni zbor Republike Slovenije: nadaljevanje 13. seje (6. februar 2006),  
URL: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=97&cs=1&st=m&showdoc=1&unid=SZAJ344E33594B9AD0F9C125711100500AA1> (28. marec 2006)
- Guidelines for fair and efficient procedures for determining refugee status,  
URL: <http://www.ecre.org/positions/guides.shtml> (18. marec 2006)
- History of the United Nations,  
URL: <http://www.un.org/aboutun/unhistory/> (19. februar 2006)
- Immigration Law Practitioners' Association Analysis and Critique of Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status (30 April 2004), July 2004,  
URL: <http://www.ilpa.org.uk/submissions/AsylumProceduresDirective.pdf> (17. marec 2006)

- Kreissler-Dörfler, Wolfgang (Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs): Working document on Asylum: minimum standards on procedures for granting and withdrawing refugee status,  
URL: [http://www.europarl.eu.int/meetdocs/2004\\_2009/documents/dt/558/558668/558668en.pdf](http://www.europarl.eu.int/meetdocs/2004_2009/documents/dt/558/558668/558668en.pdf) (9. marec 2006)
- Kreissler-Dörfler, Wolfgang (Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs): Report on the amended proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status (14203/2004 - C6-0200/2004 - 2000/0238 (CNS)) - renewed consultation,  
URL: <http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2005-0222+0+DOC+PDF+V0//EN&L=EN&LEVEL=2&NAV=S&LSTDOC=Y> (18. marec 2006)
- McAdam, Jane: Complementary Protection: A Comparative Perspective,  
URL: [http://www.unhcr.org.au/pdfs/Discussion22005\\_000.pdf](http://www.unhcr.org.au/pdfs/Discussion22005_000.pdf) (4. marec 2006)
- Mole, Nuala; Harby, Catharina: The right to a fair trial: A guide to the implementation of Article 6 of the European Convention on Human Rights,  
URL: [http://www.hrea.org/erc/Library/display\\_doc.php?url=http%3A%2F%2Fwww.coe.int%2F%2FE%2FHuman\\_rights%2Fhrhb3.pdf&external=N](http://www.hrea.org/erc/Library/display_doc.php?url=http%3A%2F%2Fwww.coe.int%2F%2FE%2FHuman_rights%2Fhrhb3.pdf&external=N) (23. marec 2006)
- Parliamentary Assembly speaks out against restrictions on asylum in European states,  
URL: <http://assembly.coe.int/ASP/Press/StopPressView.asp?CPID=985> (9. marec 2006)
- Proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status (presented by the Commission),  
URL: [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2000/com2000\\_0578en01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2000/com2000_0578en01.pdf) (14.10.2005)
- Ratifikacija Pogodbe o Ustavi za Evropo,  
URL: [http://europa.eu.int/constitution/referendum\\_sl.htm](http://europa.eu.int/constitution/referendum_sl.htm) (23. februar 2006)
- Refugees International - Where we work: Tanzania,  
URL: <http://www.refugeesinternational.org/content/country/detail/2927?PHPSESSID=5ce00f92779c166324e1d> (28. marec 2006)
- Ribičič, Ciril: Človekove pravice v Ustavi za Evropo (2000),  
URL: <http://www.cirilribicic.net/knjiga/index.html> (23. februar 2006)
- Summary of UNHCR's Provisional Observations on the Proposal for a Council Directive on Minimum standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status (Council Document 14203/04, Asile 64, of 9 November 2004),  
URL: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/tehis/vtx/protect/opendoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=43661dfc2> (9. marec 2006)
- The Hague Programme - Ten priorities for the next five years,  
URL: [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/news/information\\_dossiers/the\\_hague\\_priorities/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/information_dossiers/the_hague_priorities/index_en.htm) (25. februar 2006)
- The Hague Programme - Ten priorities for the next five years, A Partnership for European Renewal: 5. Building on the European Asylum System,  
URL: [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/news/information\\_dossiers/the\\_hague\\_priorities/doc/05\\_asylum\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/information_dossiers/the_hague_priorities/doc/05_asylum_en.pdf) (25. februar 2006)

- UNHCR Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons who otherwise need International Protection and the Content of the Protection Granted (OJ L 304/12 of 30.9.2004),  
URL: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/protect/opendoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=43661eee2> (4. marec 2006)
- UNHCR Provisional Comments on the Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status (Council Document 14203/04, Asile 64, of 9 November 2004),  
URL: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/protect/opendoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=43661ea42> (23. september 2005)
- UNHCR regrets missed opportunity to adopt high EU asylum standards,  
URL: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/news/opendoc.htm?tbl=NEWS&id=40921f4e4&page=news> (9. marec 2006)
- UNHCR's observations on the European Commission proposal for a Council Directive on minimum standards for granting and withdrawing refugee status (COM (2000) 578 final, 20 September 2000),  
URL: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/protect/opendoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=43662adf0> (18. marec 2006)
- Updated Explanations relating to the complete text of the Charter of Fundamental Rights of the European Union (as amended by the European Convention and incorporated as Part II of the Treaty on a Constitution for Europe),  
URL: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00828en03.pdf> (23. marec 2006)

### 6.3. Pravni viri

#### 6.3.1. Ustava in zakoni

- Ustava Republike Slovenije (URS), Ur. l. RS, št. 331/1991-I, 42/1997, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004
- Zakon o azilu (ZAzil), Ur. l. RS, št. 61/1999, 66/2000 – Odl. US Up-78/00, 113/2000 – Odl. US U-I-221/00-6, 124/2000, 67/2001, 98/2003, 56/2005 – Odl. US Up-338/05-11 in U-I-176/05, 85/2005 – Odl. US U-I-176/05-6, 17/2006
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o azilu (ZAzil-B), Ur. l. RS, št. 67/2001
- Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o azilu, v: Poročevalec Državnega zbora, XXXI (2005) 107, str. 3-27
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o azilu (ZAzil-D), Ur. l. RS, št. 17/2006
- Zakon o tujcih/1991 (ZTuj), Ur. l. RS, št. 1/1991
- Zakon o tujcih (ZTuj-1), Ur. l. RS, št. 61/1999, 9/2001 – ZPPreb, 87/2002 (96/2002 –

- Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP), Ur. l. RS, 80/1999, 70/2000, 52/2002, 73/2004, 119/2005
- Zakon o upravnem sporu (ZUS), Ur. l. RS, št. 50/1997 (65/1997 – popr.), 70/2000, 11/2003 – Skl. US U-I-279/00-42, 92/2005 – Odl. US U-I-65/2005-12

### 6.3.2. Podzakonski akti

- Navodilo o postopku in načinu ravnanja s tujci, ki vstopijo v Republiko Slovenijo in želijo vložiti prošnjo za azil, ter o sprejemanju, vsebini in ravnanju z vloženimi prošnjami za azil oziroma izjavami, sprejetimi na zapisnik, Ur. l. RS, št. 65/2000
- Odlok o določitvi varnih tretjih držav, Ur. l. RS, št. 63/2002
- Pravilnik o načinih in pogojih zagotavljanja pravic prosilcem za azil in tujcem, ki jim je bila priznana posebna oblika zaščite, Ur. l. RS., št. 80/2002
- Pravilnik o načinu reševanja prošenj za priznanje statusa begunca in njihovi osnovni oskrbi, Ur. l. RS, št. 25/1991
- Pravilnik o nagrajevanju in povračilu stroškov svetovalcem za begunce, Ur. l. RS, št. 203/2004
- Uredba o pravicah in dolžnostih beguncev v Republiki Sloveniji, Ur. l. RS, št. 33/2004, 129/2004

### 6.3.3. Komentarji predpisov

- Jerovšek, Tone et al.: ZAKON O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU S KOMENTARJEM, Nebra, Ljubljana 2004
- Rakočevič Slobodan: PREDPISI O TUJCIH IN AZILU S KOMENTARJEM MAG. SLOBODANA RAKOČEVIČA, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 1999
- Šturm, Lovro (ur.): KOMENTAR USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002

#### 6.3.4. Mednarodnopravni dokumenti

##### *A. Dokumenti Organizacije Združenih narodov*

- Ustanovna listina Organizacije Združenih narodov
- Statute of the Office of United Nations High Commissioner for Refugees
- Splošna deklaracija človekovih pravic
- Konvencija o statusu beguncev, Ur. l. FLRJ-MP, št. 7/1960; Akt o notifikaciji nasledstva, Ur. l. RS, št. 35/1992, MP 9/1992
- Protokol o statusu beguncev
- Zakon o ratifikaciji Mednarodnega pakta o državljskih in političnih pravicah, Ur. l. SFRJ, št. 7/1971

##### *B. Dokumenti Sveta Evrope*

- Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spremenjene s protokoli 3, 5 in 8 ter dopolnjene s protokolom št. 2, ter njenih protokolov št. 1, 4, 6, 7, 9, 10 in 11 (MKVCP), Ur. l. RS-MP, št. 7/1994
- Zakon o ratifikaciji Konvencije proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju (MKPM), Ur. l. RS-MP, št. 7/1993

##### *C. Dokumenti Evropske Unije*

- Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti
- Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, Official Journal L 239, 22.9.2000
- Treaty on European Union, Official Journal C 191, 29.7.1992
- Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and related acts, Official Journal C 340, 10.11.1997
- Consolidated version of the Treaty establishing the European Community, Official Journal C 340, 10.11.1997
- Consolidated version of the Treaty on European Union, Official Journal C 325, 24.12.2002
- Charter of Fundamental Rights of the European Union, Official Journal C 364, 18.12.2000
- Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of

Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, Official Journal L 239, 22.9.2000

- Council Resolution of 20 June 1995 on Minimum Guarantees for Asylum Procedures, Official Journal C 274, 19.9.1996
- Proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status (COM(2000) 578 final – 200/0238(CNS)), Official Journal C 062 E, 27.2.2001
- Direktiva Sveta 2005/85/ES z dne 1. decembra 2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah, Uradni list L 326, 13.12.2005
- Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, Official Journal L 304, 30.9.2004

### **6.3.5. Slovenska upravna, sodna in ustavnosodna praksa**

#### ***A. Odločbe Ministrstva za notranje zadeve***

- šifra 1822-05/2143-512/2005 z dne 27.7.2005
- šifra 1822-05/2143-516/2005 z dne 27.7.2005
- šifra 2143-563/2005 (1352-11) z dne 4.11.2005
- šifra 236-67/2005/1 (1352/04) z dne 2.12.2005

#### ***B. Sodbe Upravnega sodišča***

- U 2129/2003-10 z dne 17.12.2003
- U 1847/2005-9 z dne 14.9.2005
- U 2015/2005-6 z dne 28.9.2005

#### ***C. Sodbe Vrhovnega sodišča***

- I Up 1277/2002 z dne 13.11.2002
- I Up 269/2004-2 z dne 17.3.2004
- I Up 1078/2004-2 z dne 6.10.2004
- I Up 1161/2005-2 z dne 5.10.2005

- I Up 1344/2005-2 z dne 23.11.2005
- I Up 1406/2005-2 z dne 7.12.2005
- I Up 1410/2005-2 z dne 7.12.2005
- I Up 1542/2005-2 z dne 15.12.2005

#### ***D. Odločbe Ustavnega sodišča***

- Odl. US IX/258, U-I-221/00 z dne 9.11.2000
- Odl. US XII/7, U-I-190/00 z dne 13.2.2003
- Odl. US XIV/43, Up-338/05-11 z dne 26.5.2005
- Up-968/05-11 z dne 24.11.2005, Ur. l. RS, št. 111/2005
- Up-1024/05-9 z dne 8.12.2005, Ur. l. RS, št. 117/2005
- U-I-59/06-11 z dne 3.4.2006

#### **6.3.6. Sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice in Sodišča Evropskih skupnosti**

- *Čonka v. Belgium* (Eur. Ct. H. R., 5.2.2002, Reports 2002-I)
- *Jabari v. Turkey* (Eur. Ct. H. R., 11.7.200, Reports 200-vIII)