



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA IZOBRAŽEVANJE,
ZNANOST IN ŠPORT



Javni štipendijski, razvojni,
invalidski in preživninski
sklad Republike Slovenije



EVROPSKA UNIJA
EVROPSKI
SOCIALNI SKLAD
NALOŽBA V VAŠO PRIHODNOST

Univerza v Ljubljani



Pravna fakulteta
Univerza v Ljubljani



POLOŽAJ MLADOLETNIH PROSILCEV ZA MEDNARODNO ZAŠČITO V REPUBLIKI SLOVENIJI

Avtorji: Eva Borovnik, Eneja Kovač, Lučka Brunec, Eva Kavčič, Lara Matan, Sašo Puljarevič, Tanja Rehar, Ana Samobor, Tanja Stojanović, Maša Vraničar

Pedagoški mentor: doc. dr. Samo Bardutzky

Strokovna sodelavka: Aida Hadžiahmetović (Slovenska filantropija - združenje za promocijo prostovoljstva)

Avgust, 2018

Naložbo sofinancirata Evropska unija iz Evropskega socialnega sklada in Republika Slovenija.

*"Pojdita kar naprej naravnost, naravnost ... Ko prideta do rdeče hiške,
je tam na levo roko prečna ulica. Zavijta tja in pojdita do tretjih vrat desno ..."*

(A. P. Čehov: "Stepa", prevod: Marjan Poljanec)

0. KAZALO

0. KAZALO.....	4
1. UVOD	8
2. O MEDNARODNI ZAŠČITI.....	10
3. PRAVNI VIRI	13
4. NAČELO OTROKOVE NAJVEČJE KORISTI	16
4.1. SPLOŠNO	16
4.2. KONVENCIJA ZDRUŽENIH NARODOV O OTROKOVIH PRAVICAH.....	16
4.3. LISTINA EVROPSKE UNIJE O TEMELJNIH PRAVICAH.....	17
4.4. SEKUNDARNI PRAVNI VIRI EVROPSKE UNIJE	18
4.5. ZAKON O MEDNARODNI ZAŠČITI.....	20
5. SPREJEMNI POGOJI	23
5.1. SPLOŠNO	23
5.2. NASTANITEV	23
5.2.1. Prosilci.....	23
5.2.2. Osebe s priznano mednarodno zaščito	28
5.3. ZDRAVSTVENA OSKRBA	30
5.3.1. Prosilci.....	30
5.3.2. Osebe s priznano mednarodno zaščito	33
5.4. IZOBRAŽEVANJE.....	33
5.4.1. Prosilci.....	33
5.4.2. Osebe s priznano mednarodno zaščito	35
5.5. PRIDRŽANJE	36
6. ODLOČANJE O PROŠNJI.....	41
6.1. SPLOŠNO	41
6.2. VSEBINSKA OBRAVNAVA	41
6.3. PROCESNE PRAVICE.....	47
7. DUBLINSKA UREDBA	55
7.1. SPLOŠNO	55
7.2. ZAŠČITNI UKREPI.....	55

7.3.	KRITERIJI ZA DOLOČANJE PRISTOJNOSTI.....	57
7.3.1.	Mladoletniki	58
7.3.2.	Družinski postopek.....	61
8.	ZDRUŽITEV Z DRUŽINO.....	62
8.1.	Splošno	62
8.2.	Združitev z družino in pravica do celovitosti družine	62
8.3.	Združitev z družino tujca s priznanim statusom begunca v RS.....	64
8.4.	Združitev z družino tujca s priznано subsidiarno zaščito v RS.....	67
9.	VLOGA ZAKONITIH ZASTOPNIKOV	70
10.	PSIHOLOŠKA OBRAVNAVA MLADOSTNIKOV	73
11.	TOLMAČENJE V POSTOPKU ZA PRIDOBOTEV MEDNARODNE ZAŠČITE	83
12.	STATISTIČNI PODATKI	89
13.	ZAKLJUČEK.....	92
14.	PREGLED RELEVANTNE SODNE PRAKSE.....	93
14.1.	Sodišče Evropske unije	93
	Haqbin, C-233/18	93
	Ahmedbekov, C-652/16.....	93
	Sodba z dne 12. aprila 2018, A in S, C-550/16	96
	Sodba z dne 2. marca 2018, F, C-473/16.....	97
	Sodba z dne 27. februarja 2014, Federaalagentschapvoor de opvang vanasielzoekers proti Selver Saciri in drugim, C-79/13	98
	Sodba z dne 6. junija 2013, The Queen (MA, BT, DA), C-648/11	99
	Sodba z dne 6. decembra 2012, O. in S., C-356/11 in C-357/11	99
	Sodba z dne 6. novembra 2012, K v Bundesasylamt, C-245/11.....	99
	Sodba z dne 27. junija 2006, Evropski parlament proti Evropskemu svetu (ničnostna tožba), C-540/03	100
14.2.	Evropsko sodišče za človekove pravice.....	100
	Bistieva in ostali proti Poljski, št. 75157/14, 10. julij 2018.....	100
	S.F. in ostali proti Bolgariji, št. 8138/16, 7. december 2017	101
	Abdullahi Elmi in AweysAbubakar proti Malti, št. 25794/13 in 28151/13, 22. februar 2017 ...	101
	A.B. in ostali proti Franciji, št. 11593/12, 12. julij 2016	102
	Mahamed Jama proti Malti, št. 10290/13, 2. maj 2016	102
	Aarabi proti Grčiji, št. 39766/09, 2. april 2015.....	103

Mohamad proti Grčiji, št. 70586/11, 11. december 2014	104
Tarakhel proti Švici, št. 29217/12, 4. november 2014.....	104
Kanagaratnam in ostali proti Belgiji, št. 15297/09, 13. marec 2012	105
Popov proti Franciji, št. 39472/07 in 39474/07, 19. januar 2012	106
Rahimi proti Grčiji, št. 8687/08, 5. julij 2011.....	107
Muskhadzhiyeva in ostali proti Belgiji, št. 41442/07, 19. januar 2010	107
Mubilanzila Mayeka in Kaniki Mitunga proti Belgiji, št. 13178/03, 12. januar 2007.....	108
14.3. Ustavno sodišče RS.....	109
US RS opr. št. Up-748/16 z dne 25. 4. 2018.....	109
US RS, opr. št. U-I-189/14-13, Up-663/14 z dne 15. 10. 2015	109
US RS, opr. št. U-I-68/16, Up-213/15 z dne 5. 5. 2015.....	110
US RS, opr. št. U-I-309/13, Up-981/13 z dne 14. 1. 2015.....	111
14.4. Vrhovno sodišče RS.....	111
Sklep VSRS, opr. št. I Up 176/2017 z dne 6. 9. 2017	111
Sklep VSRS, opr. št. I Up 77/2017 z dne 10. 5. 2017	112
Sodba VS RS, opr. št. I Up 114/2014, z dne 10. 4. 2014.....	114
14.5. Upravno sodišče RS.....	114
Sodba in sklep UP RS, opr. št. I U 622/2018-12 z dne 28. 3. 2018.....	114
Sklep UP RS, opr. št. I U 556/2018-9 z dne 27. 3. 2018	115
Sodba UP RS, opr. št. I U 2085/2017-37 z dne 27. 11. 2017	115
Sodba UP RS, opr. št. I U 1105/2017-18 z dne 20. 9. 2017	116
Sodba UP RS, opr. št. I U 1544/2017-7 z dne 31. 7. 2017	117
Sodba UP RS, opr. št. I U 1537/2017-6 z dne 26. 7. 2017	118
Sodba in sklep UP RS, opr. št. I U 1436/2017-4 z dne 12. 7. 2017.....	119
Sodba UP RS, opr. št. I U 648/2017-11 z dne 7. 6. 2017	119
Sodba UP RS, opr. št. I U 1821/2016 z dne 3. 2. 2017.....	120
Sodba UP RS, opr. št. I U 1810/2016 z dne 2. 2. 2017.....	121
Sodba UP RS, opr. št. I U 1166/2016 z dne 7. 9. 2016.....	121
Sodba UP RS, opr. št. I U 918/2016 z dne 11. 7. 2016.....	122
Sodba UP RS, opr. št. I U 645/2016 z dne 4. 5. 2016.....	122
Sodba UP RS, opr. št. I U 345/2016 z dne 26. 4. 2016.....	123
Sodba in sklep UP RS, opr. št. I U 1762/2015 z dne 1. 4. 2016	124
Sodba UP RS, opr. št. I U 1048/2014 z dne 8. 10. 2014.....	125
Sodba UP RS, opr. št. I U 836/2014 z dne 18. 6. 2014.....	125

Sodba UP RS, opr. št. I U 644/2014 z dne 11. 6. 2014.....	126
Sodba UP RS, opr. št. I U 299/2014 z dne 21. 5. 2014.....	127
Sodba UP RS, opr. št. I U 616/2014 z dne 14. 5. 2014.....	127
Sodba UP RS, opr. št. I U 1013/2013 z dne 3. 4. 2014.....	128
Sodba UP RS, opr. št. I U 313/2014 z dne 20. 2. 2014.....	128
Sodba UP RS, opr. št. I U 1845/2013 z dne 8. 1. 2014.....	129
Sodba UP RS, opr. št. I U 1507/2013 z dne 7. 11. 2013.....	129
Sodba UP RS, opr. št. I U 748/2012 z dne 18. 6. 2012.....	130
Sodba UP RS, opr. št. I U 42/2012 z dne 15. 2. 2012.....	131
Sodba UP RS, opr. št. I U 1845/2012 z dne 30. 1. 2012.....	132
Sodba UP RS, opr. št. I U 1591/2010 z dne 3. 12. 2010.....	132
15. VIRI IN LITERATURA.....	134
16. PRILOGA: Brošura: "Moje pravice v azilnem postopku"	136

1. UVOD

Raziskavo "Položaj mladoletnih prosilcev za mednarodno zaščito v Republiki Sloveniji" je pod mentorstvom doc. dr. Sama Bardutzkega in strokovnim vodstvom Aide Hadžiahmetović opravilo osem študentk Pravne fakultete, UL, študentka psihologije na Filozofski fakulteti, UL, ter študent južnoslovanskih študijev na Filozofski fakulteti, UL.

Projektna skupina je raziskovala pravno-teoretični okvir položaja mladoletnih prosilcev za mednarodno zaščito v Republiki Sloveniji ter svoje teoretične izsledke podkrepila z dejanskimi, ki jih je črpala predvsem iz intervjujev s posamezniki, ki se pri svojem delu srečujejo z mladoletnimi prosilci za mednarodno zaščito. Raziskava obravnava tudi psihološki vidik ravnanja z mladoletnimi prosilci ter posebnosti tolmačenja v azilnih postopkih.

Teoretično izhodišče in sodna praksa sta v obliki citatov posameznih intervjuvancev prepletena z vidiki, mnenji in opažanji iz prakse. Študentje smo v ta namen opravili intervjuje z zakonitimi zastopnicami mladoletnih prosilcev za mednarodno zaščito, z zaposlenimi na Slovenski filantropiji - združenju za promocijo prostovoljstva, z zaposlenimi v Pravno-informacijskem centru nevladni organizacij in s tolmačema za francoski in arabski jezik. Vprašalnik je projektna skupina poslala tudi na Ministrstvo za notranje zadeve, a žal še ni dobila odgovora. Večina intervjuvancev je želela v okviru končnega izdelka projektne skupine ostati anonimna, zato smo se odločili, da jih navajamo le z njihovo funkcijo oziroma delovnim mestom.

V raziskavo sta vključena tudi obsežen (a seveda ne izčrpen) seznam sodnih odločitev ter povzetki njihovih bistvenih delov, ki se posebej nanašajo na položaj mladoletnih prosilcev za mednarodno zaščito. Sodna praksa je po poglavjih urejena glede na sodišče, ki je odločitev sprejelo, povzetki pa urejeni kronološko. Osredotočali smo se zlasti na sodno prakso slovenskih sodišč (Upravno sodišče RS, Vrhovno sodišče RS ter Ustavno sodišče RS) ter sodno prakso Sodišča Evropske unije in Evropskega sodišča za človekove pravice.

Sprva se dotaknemo uvodnih pojmov prava mednarodne zaščite ter izpostavimo pomembnejše pravne vire s tega področja. Sledi poglavje, v katerem pojasnujemo pomen in odsev Konvencije Združenih narodov o otrokovih pravicah v različnih pravnih virih s področja mednarodne zaščite, nato pa se posvetimo pravni ureditvi mednarodne zaščite v Republiki Sloveniji: analiziramo ureditev sprejemnih pogojev, vsebinske vidike odločanja o prošnji ter ureditev temeljnih procesnih jamstev v postopku za priznanje mednarodne zaščite. Ves čas pojasnujemo, kako se načelo otrokove največje koristi odseva v pravni ureditvi postopka za priznanje mednarodne zaščite, ter poskušamo izpostaviti pomanjkljivosti in mesta za izboljšavo. V posebnem poglavju obravnavamo vlogo, pomen in položaj zakonitih zastopnikov za mednarodno zaščito, ter pristop k psihološki obravnavi mladoletnih prosilcev. Nenazadnje se dotaknemo tudi posebnosti tolmačenja v postopkih za pridobitev mednarodne zaščite. Zaključimo s kratkim statističnim pregledom, ki nudi vpogled v število in strukturo prosilcev pri nas in v drugih državah članicah Evropske unije.

Obsežnemu teoretično-praktičnemu pregledu zakonodajne ureditve položaja mladoletnih prosilcev sledi zbrana in povzeta sodna praksa Sodišča Evropske unije, Evropskega sodišča za človekove pravice ter Upravnega, Vrhovnega in Ustavnega sodišča Republike Slovenije.

Raziskavi prilagamo tudi brošuro z naslovom "*Moje pravice v azilnem postopku*", ki je namenjena mladoletnim prosilcem in jim bo olajšala seznanjanje z njihovimi pravicami in obveznostmi v postopku ter (upamo) doprinesla tudi k njihovemu boljšemu počutju v družbi. Zaenkrat je brošura v slovenskem jeziku, v prihodnjih mesecih pa bo prevedena v različne jezike, ki jih razumejo in govorijo mladoletni prosilci. Menimo, da takšna brošura lahko predstavlja velik in pomemben doprinos k boljšemu položaju mladoletnikov v azilnih postopkih.

Z raziskovalnim delom smo želeli čim bolj obsežno in natančno prikazati položaj mladoletnih prosilcev za mednarodno zaščito v Republiki Sloveniji ter s tem vzpodbuditi razpravo o dobrih in slabih značilnosti ureditve ter možnostih za izboljšave in nadgradnje.

2. O MEDNARODNI ZAŠČITI¹

Državljeni tretjih držav in osebe brez državljanstva (apatridi)² lahko ob prihodu v Republiko Slovenijo pri katerikoli državnem organu ali organu samoupravne lokalne skupnosti izrazijo namero za podajo prošnje za mednarodno zaščito. Organ, pri katerem je posameznik podal namero za vložitev prošnje za mednarodno zaščito, mora o tem obvestiti policijo.³ Policija nato ugotovi posameznikovo istovetnost in pot, po kateri je prišel v Republiko Slovenijo, ter izpolni t. i. registracijski list.^{4,5} Od podaje namere do vložitve prošnje za mednarodno zaščito tujec ne sme biti odstranjen iz države, prav tako pa se njegov morebiten nezakonit prehod meje ne obravnava kot nezakonit, če v najkrajšem možnem času poda namero za podajo prošnje.⁶ Po zaključku policijskega postopka se tujca odpelje v Azilni dom v Ljubljani, kjer se začne postopek pridobivanja mednarodne zaščite na prvi stopnji.

Postopek mednarodne zaščite na prvi stopnji vodi ministrstvo za notranje zadeve (v nadaljevanju: MNZ). Notranja organizacijska enota MNZ, pristojna za mednarodno zaščito, je Urad za migracije, ki je del Direktorata za upravne notranje zadeve, migracije in naturalizacijo.⁷

Pred podajo prošnje tujec v Azilnem domu opravi zdravniški pregled, osebje ga fotografira in mu odvzame prstne odtise. Mlajšim od 14 let se prstnih odtisov ne jemlje.⁸ Mladoletnikom brez spremstva se še pred začetkom postopka postavi zakonitega zastopnika, ki je prisoten pri podaji prošnje ter v vseh naslednjih dejanjih postopka.⁹

Zakon o mednarodni zaščiti (v nadaljevanju: ZMZ-1)¹⁰ na prvi stopnji, torej za postopek pred MNZ, ne zagotavlja brezplačnega pravnega svetovanja, a to na podlagi javnega razpisa, ki ga financirata Sklad za azil, migracije in vključevanje ter Republika Slovenija, izvaja nevladna organizacije (Pravno-informacijski center nevladnih organizacij). Nevladna organizacija

¹Vse navedeno v tem poglavju je v nadaljevanju natančneje razčlenjeno in še posebej aplicirano na mladoletne prosilce za mednarodno zaščito. Poglavje predstavlja zgolj hiter in splošen pregled postopka za pridobitev mednarodne zaščite.

²V nadaljevanju zaradi poenostavitve uporabljamo le izraz "državljan tretje države", ki pa se smiselno nanaša tudi na osebe brez državljanstva.

³Prvi odstavek 42. člena ZMZ-1.

⁴Drugi odstavek 42. člena ZMZ-1.

⁵Tudi pri postopku na policiji ima državljan tretje države pravico do tolmača - več o tolmačenju v postopkih za priznanje mednarodne zaščite pa v 11. poglavju.

⁶35. in 36. člen ZMZ-1.

⁷Spletna stran Pravno-informacijskega centra nevladnih organizacij, Koristne informacije glede postopka s prosilci za mednarodno zaščito in tujci. Dostopno na: <http://pic.si/koristne-informacije-glede-postopka-s-prosilci-za-mednarodno-zascito-in-tujci/>.

⁸Prav tam.

⁹Prvi in šesti odstavek 16. člena ZMZ-1. Več o položaju in pomenu zakonitih zastopnikov v postopkih z mladoletniki brez spremstva glej v poglavju 9. poglavju.

¹⁰Zakon o mednarodni zaščiti (ZMZ-1), Uradni list RS, št. 16/17.

prosilcu poleg pravnega zastopanja na prvi stopnji nudi tudi t. i. informiranje - predstavi mu azilni postopek ter pravice in dolžnosti prosilcev v postopku.¹¹

Postopek obravnavanja prošnje za mednarodno zaščito na prvi stopnji vodi uradna oseba MNZ, ki prosilca najprej vpraša po osnovnih podatkih, nato pa prosilec samostojno poda izjavo o razlogih za vložitev prošnje. Uradna oseba, zakoniti zastopnik in pooblaščenec lahko nato podajo še dodatna vprašanja. S podpisom zapisnika o poteku intervjuja posameznik tudi uradno pridobi status prosilca za mednarodno zaščito, kar ima pomembne posledice za njegove pravice in obveznosti.¹²

Po podaji prošnje MNZ presodi, ali bo prošnjo obravnavalo vsebinsko (tega lahko ne stori, če na primer izda dublinski sklep ali sklep o varni tretji državi). Prošnjo se nato dodeli v vsebinsko obravnavo odločevalcu, ki prosilca povabi na osebni razgovor, na katerem se natančneje ugotavlja razloge za podajo prošnje za mednarodno zaščito ter vsa druga dejstva in okoliščine, ki bi lahko vplivala na odločitev.¹³ Odločevalec mora osebni razgovor voditi na način, ki prosilcu omogoča celovito predstavitev razlogov in osebnih okoliščin, pri tem pa je dolžan upoštevati vse osebne okoliščine posameznika, vključno z njegovim kulturnim poreklom, spolom, spolno usmerjenostjo in identiteto ali ranljivostjo.¹⁴ Izjemoma lahko odločevalec o prošnji odloči v pospešenem postopku, torej brez oprave osebnega razgovora.¹⁵

V slovenskem pravnem redu poznamo dve obliki mednarodne zaščite: status begunca in status subsidiarne zaščite.¹⁶ Obe obliki posameznikom, ki izpolnjujejo pogoje bodisi za eno bodisi za drugo, v Republiki Sloveniji nudita ustrezno zaščito in status. Poudariti pa velja, da ne gre za dve ločeni pravici, temveč za dve obliki ene pravice, to je pravice do mednarodne zaščite. To pomeni, da organ, pristojen za odločanje o prošnjah prosilcev za mednarodno zaščito (t. j. MNZ), odloča o pravici do mednarodne zaščite v celoti, zato prosilec ni treba postavljati dveh ločenih zahtevkov. MNZ najprej presoja, ali posameznik izpolnjuje pogoje za priznanje statusa begunca. Če jih ne, presoja še, ali morda izpolnjuje pogoje za status subsidiarne oblike zaščite.¹⁷

Izhodišče in osnova ureditve mednarodne zaščite je Konvencija o statusu beguncev¹⁸, ki status begunca opredeljuje v 1. členu in določa, da se status begunca prizna osebi, ki "zaradi utemeljenega strahu pred preganjanjem osnovanem na rasi, veri, narodni pripadnosti, pripadnosti določeni družbeni skupini ali določenemu političnemu prepričanju, nahaja izven

¹¹ Spletna stran Pravno-informacijskega centra nevladnih organizacij, Koristne informacije glede postopka s prosilci za mednarodno zaščito in tujci. Dostopno na: <http://pic.si/koristne-informacije-glede-postopka-s-prosilci-za-mednarodno-zascito-in-tujci/>.

¹² Prav tam.

¹³ Prav tam.

¹⁴ Prvi odstavek 37. člena ZMZ-1.

¹⁵ Razloge, zaradi katerih lahko uradna oseba opusti opravo osebnega razgovora, določa 38. člen ZMZ-1.

¹⁶ Obe obliki ureja ZMZ-1. Za namene te raziskave pa za pojem mednarodne zaščite uporabljamo tudi pojem "azil".

¹⁷ Drugi odstavek 42. člena ZMZ-1. Glej tudi odločitev Vrhovnega sodišča RS v zadevi, opr. št. I Up 155/2016 z dne 7. decembra 2016.

¹⁸ Generalna skupščina združenih narodov, Konvencija o statusu beguncev z dne 28. julija 1951, Združeni narodi, zbirka pogodb, zvezek 189, str. 137, (v nadaljevanju: Konvencija o statusu beguncev).

države, katere državljan je, in ne more, ali zaradi takšnega strahu noče uživati varstva te države, ali osebo, ki nima državljanstva, in se nahaja izven države, kjer je imela običajno prebivališče, pa se zaradi takšnih dogodkov ne more ali noče zaradi omenjenega strahu vrniti v to državo." Definicija statusa begunca je pravzaprav osrednji del Konvencije o statusu beguncev in je prenešana tako v pravne vire Evropske unije kot v slovenski Zakon o mednarodni zaščiti. Konvencija o statusu beguncev v nadaljnjih členih opredeljuje pravice in dolžnosti beguncev, na primer prepoved diskriminacije, svobodo veroizpovedi, pravico do zaposlitve in izobraževanja in podobno. V grobem so navedene pravice precej podobne tistim, ki jih opredeljujeta na primer Evropska konvencija o človekovih pravicah (v nadaljevanju: EKČP) in Listina Evropske unije o temeljnih pravicah.¹⁹ Konvencija o statusu beguncev v 33. členu opredeljuje tudi eno najpomembnejših načel prava mednarodne zaščite: načelo nevračanja (*non-refoulement*).²⁰

Subsidiarna zaščita je "izum" Evropske unije in, kot pove že samo ime, nudi zaščito osebam, ki sicer ne izpolnjujejo pogojev za status begunca, izpolnjujejo pa druge zakonske zahteve. Podeli se tistim državljanom tretje države ali osebam brez državljanstva, ki ne izpolnjujejo pogojev za status begunca, a obstaja utemeljen razlog, da bi bili ob vrnitvi v izvorno državo ali državo zadnjega običajnega bivališča, soočene z utemeljenim tveganjem, da utrpijo resno škodo.²¹

Obe definiciji, torej definicija statusa begunca in definicija subsidiarne zaščite, ter njuni aplikaciji na konkretne primere, sta natančneje opisani v 6. poglavju. Posebej je predstavljena nujnost drugačne oziroma prilagojene razlage ter uporabe obeh definicij, kadar gre za mladoletne prosilce za mednarodno zaščito.

MNZ po presoji vseh pridobljenih informacij, zlasti tistih, ki jih je prosilec podal na osebnem razgovoru, presodi izpolnjenost pogojev za pridobitev mednarodne zaščite in izda odločbo. Z odločbo lahko prošnji ugodi ali jo zavrne (bodisi bo rednem postopku bodisi po pospešenem, kadar je prošnja očitno neutemeljena).²² Posamezniku je zoper odločitev MNZ na voljo sodno varstvo - upravni spor. Zoper odločbe in sklepe izdane s strani MNZ v postopku za priznanje mednarodne zaščite se lahko pritoži na Upravno sodišče RS, za vložitev tožbe in zastopanjem pred sodiščem pa mu je na voljo tudi brezplačni svetovalec za begunce.²³ V okviru sodnega varstva je posamezniku omogočen tudi dostop do Vrhovnega sodišča RS ter, kadar gre za kršitve temeljnih ustavnih pravic, Ustavnega sodišča RS.

¹⁹Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, Uradni list Evropske unije št. C 326/391 z dne 26. 10. 2012, v nadaljevanju: Listina EU.

²⁰Prvi odstavek 33. člena Konvencije o statusu beguncev določa: "Nobena država pogodbenica na nikakršen način begunca ne bo izgnala ali prisilno vrnila na meje ozemlja, kjer bi bila njegovo življenje ali svoboda ogrožena zaradi njegove rase, vere, državljanstva, pripadnosti neki določeni družbeni skupini ali določenega političnega prepričanja."

²¹Tretji odstavek 20. člena Zakona o mednarodni zaščiti (ZMZ-1), Ur. l. RS, št. 16/2017

²²49. člen ZMZ-1.

²³9. in 70. člen ZMZ-1.

3. PRAVNI VIRI

Temeljni dokument na področju begunskega prava je Konvencija Združenih narodov o statusu beguncev iz leta 1951, t. i. Ženevska konvencija, sprejeta predvsem spričo grozot 2. svetovne vojne.²⁴ Ženevska konvencija predstavlja podlago praktično za vse druge z mednarodno zaščito povezane akte, saj definira begunca,²⁵ določa, kdo ne more biti begunec,²⁶ in našteva razloge za prenehanje statusa begunca.²⁷ Prav tako vsebuje seznam socialnih, političnih in ekonomskih pravic, ki jih morajo države podpisnice zagotoviti beguncem, pa tudi dolžnosti slednjih do države gostiteljice. Ženevska konvencija določa prepoved vračanja ("*non-refoulement*"),²⁸ ki je eno izmed temeljnih načel prava mednarodne zaščite. Z namenom odpraviti časovne in geografske omejitve opredelitve begunca, kot jih določa sama Ženevska konvencija, je bil leta 1967 sprejet še Protokol o statusu beguncev. Mednarodnopravna definicija begunca, kot izhaja iz Ženevske konvencije in njenega Protokola, v nespremenjeni obliki velja še danes. Konvencija je za države podpisnice sicer zavezujoča, vendar so sankcije za kršitev zgolj politične, ne pa tudi pravne narave, kar se v praksi lahko izkaže kot problematično, ni pa nujno – določbe Ženevske konvencije so danes vsebovane v številnih pravnih aktih, katerih kršitve lahko posamezniki uveljavljajo pred različnimi (nacionalnimi ali mednarodnimi) sodišči in tako dosežejo tudi pravno obsodbo države, ki ne spoštuje svojih obveznosti.

Poleg Ženevske konvencije v okviru Organizacije združenih narodov (v nadaljevanju: OZN) najdemo še številne druge pravne akte, ki na takšen ali drugačen način vplivajo na pravice beguncev in prosilcev za mednarodno zaščito oziroma pravno urejajo njihov status. Mednje spada na primer Splošna deklaracija človekovih pravic, ki v 14. členu določa, da ima vsakdo pravico v drugih državah iskati in uživati pribežališče pred preganjanjem. Nadalje je pomemben 13. člen Mednarodnega pakta o političnih in državljanskih pravicah, v skladu s katerim se lahko tujca, ki se zakonito nahaja na ozemlju druge države, izžene zgolj na podlagi zakonite odločbe, tujec pa ima pri tem pravico podati svoje razloge proti izgonu in zahtevati, da njegov primer preuči pristojni organ. Na podlagi Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, imajo tako begunci kot prosilci pravico dostopati do izobrazbe, hrane in zdravstvene oskrbe. Časovno sledi še Konvencija Združenih narodov proti mučenju in drugemu krutemu, nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju in kaznovanju, ki vsebuje načelo nevračanja, za potrebe našega prispevka pa seveda ne moremo mimo Konvencije Združenih narodov o otrokovih pravicah, ki bo sicer podrobneje predstavljena v nadaljevanju.

Evropska konvencija o človekovih pravicah ne vsebuje izrecnih določb o varstvu beguncev in prosilcev za mednarodno zaščito, je pa Evropsko sodišče za človekove pravice (v

²⁴ V nadaljevanju za Konvencijo o statusu beguncev na nekaterih mestih uporabljamo tudi izraz Ženevska konvencija.

²⁵ 1.A člen Ženevske konvencije.

²⁶ 1.F člen Ženevske konvencije.

²⁷ 1.C člen Ženevske konvencije.

²⁸ 33. člen Ženevske konvencije.

nadaljevanju: ESČP) v svoji sodni praksi že večkrat skladno z načelom *non-refoulement* odločilo, da bi vračanje prosilca v državo, v kateri bi mu bile kršene pravice, varovane s 3. členom EKČP, pomenilo kršitev tega člena, t.j. prepovedi mučenja in nečloveškega ravnanja.²⁹ Z vidika varstva pravic beguncev in prosilcev za mednarodno zaščito pa ima velik pomen tudi 8. člen EKČP, ki varuje pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja.

Velik korak k enotni obravnavi beguncev in prosilcev je v devetdesetih letih prejšnjega stoletja naredila Evropska unija, ki od srečanja v Tampereju stremi k oblikovanju Skupnega evropskega azilnega sistema, katerega cilj je predvsem uveljavitev pravičnih in učinkovitih postopkov in zagotovitev ustreznih in primerljivih pogojev za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito po celotni EU.³⁰ Sledilo je sprejemanje svežnja zakonodajnih aktov za usklajevanje in vzpostavitev minimalnih standardov skupne azilne politike. Slednja mora biti v skladu z Ženevsko konvencijo, z njenim protokolom in z drugimi ustreznimi pogodbami, kot to določa 78. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije. Pomemben dosežek je bil zagotovo vpeljava subsidiarne zaščite kot dodatne oblike mednarodne zaščite, ki je bila prvič urejen leta 2004 s t.i. Kvalifikacijsko direktivo I.³¹ Trenutno pravo EU na področju mednarodne zaščite obsega Kvalifikacijsko direktivo II, ki ureja pogoje za pridobitev in vsebino mednarodne zaščite; Postopkovno direktivo II, ki ureja skupne postopke za priznanje oziroma odvzem mednarodne zaščite; Direktivo o standardih za sprejem II; Dublinsko uredbo III, ki določa, katera država je pristojna za odločanje o prošnji; Uredbo EURODAC o evropskem sistemu; tesno pa so z njimi povezane tudi Direktiva o vračanju, Direktiva o pravici do združitve družine in Direktiva o začasnem zatočišču.³² Leta 2015 je Evropska unija sicer sprejela Evropsko agendo o migracijah, v okviru katere se predvideva prenovitev nekaterih direktiv oziroma njihovo preoblikovanje v uredbe z neposrednim učinkom, s čimer se poskuša doseči še večjo enotnost in preprečiti, da bi države članice pri implementaciji izbirale različne ukrepe oziroma različne načine za doseganje ciljev skupne azilne politike.³³ Na ravni EU je sicer pomembna tudi Listina EU, ki je zavezujoča, in v 18. členu ob upoštevanju pravil Ženevske konvencije, Pogodbe o delovanju evropske unije in Pogodbe o Evropski uniji, priznava pravico do azila.

Nazadnje omenimo še nacionalne pravne vire, ki urejajo področje mednarodne zaščite. Najpomembnejša je seveda Ustava Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustava RS), ki v 48. členu definira pravico do pribežališča kot pravico, ki je v mejah zakona priznana tujim državljanom in osebam brez državljanstva, ki so preganjane zaradi zavzemanja za človekove pravice in temeljne svoboščine.³⁴ Pomemben je tudi 18. člen Ustave RS, ki določa prepoved

²⁹ Glej npr. *Cruz Varasand Others v. Sweden*, št. 46/1990/237/307 z dne 20. marca 1991.

³⁰ Dostopno na: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm.

³¹ Direktiva Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004.

³² Posamezni akti sekundarnega prava Evropske unije bodo natančneje obravnavani v nadaljevanju.

³³ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Evropska agenda o migracijah, 13.5.2015 COM(2015) 240 final, dostopno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0240>.

³⁴ Poudariti velja, da pravica do pribežališča, kot jo določa 48. člen Ustave RS, ne pomeni pravice do azila v smislu Ženevske konvencije, saj varstvo nudi le tistim posameznikom, ki so preganjani zaradi zavzemanja za človekove pravice in temeljne svoboščine.

mučenja. Krovni zakon, ki konkretizira ustavne določbe in v slovenski pravni red prenaša omenjene najpomembnejše direktive Evropske unije, je Zakon o mednarodni zaščiti. Njegove določbe bodo podrobno predstavljene v nadaljevanju.

Pravica do mednarodne zaščite in z njo povezane pravice so torej vsebovane v različnih zavezujočih in nezavezujočih pravnih aktih tako na mednarodni, regionalni in nacionalni ravni. Kot že omenjeno so sankcije za kršitev v okviru dokumentov OZN zgolj politične, posameznik pa lahko na ESČP vloži pritožbo proti državi podpisnici EKČP v primeru kršitve načela nevračanja. Če mu je bila kršena katera izmed pravic, vsebovanih v zakonodajnih aktih Evropske unije, lahko vloži tožbo pred nacionalnim sodiščem na podlagi odgovornosti države članice za kršitve prava Evropske unije. Prav tako so mu na voljo vsa redna in izredna pravna sredstva zoper odločitve nacionalnih organov, ki odločajo na podlagi nacionalne zakonodaje.

4. NAČELO OTROKOVE NAJVEČJE KORISTI

4.1. SPLOŠNO

Mednarodno pravo je igralo ključno vlogo pri razvoju pravic otrok in poudarjanju njihovega posebnega položaja ter posebne obravnave. Že Ženevska deklaracija o pravicah otrok, sprejeta 26. septembra 1924 s strani Društva narodov poudarja pomen skrbi za otroke.³⁵ V okviru Združenih narodov je bilo sprejetih že več dokumentov, ki otrokom zagotavljajo poseben položaj,³⁶ med njimi pa je gotovo najpomembnejša in prelomna Konvencija Združenih narodov o otrokovih pravicah, ki je bila sprejeta leta 1989, v veljavo pa je stopila leta 1990 (v nadaljevanju KOP).³⁷ Gre za prvi mednarodni dokument, ki določa izčrpen okvir otrokovih pravic,³⁸ in za prvi dokument, ki otroka določa kot samostojnega nosilca pravic. Eno najpomembnejših načel, ki jih vsebuje je zagotovo načelo otrokove največje koristi, ki mora biti temeljno in glavno vodilo vseh dejavnosti v zvezi z otroki, ne glede na to, ali jih izvajajo državne ali zasebne ustanove za socialno varstvo, sodišča, upravni organi ali zakonodajna telesa.³⁹ Načelo otrokove največje koristi je torej širok koncept, ki se nanaša na mnoga pravna področja in je konkretizirano in nadalje izpeljano v vseh dokumentih, ki obravnavajo kakršnokoli odločanje, povezano z otroki, vključno z vsemi določbami na področju prava mednarodne zaščite. Vsi mednarodni dokumenti s področja mednarodne zaščite vsebujejo posebne določbe, ki so namenjene varstvu mladoletnih prosilcev za azil - tako tistih s spremstvom kot tistih brez spremstva. V nadaljevanju poglavja bodo predstavljene nekatere za pravo mednarodne zaščite pomembnejše določbe KOP, zlasti pa bo predstavljena odslikava načela otrokove največje koristi v pravnih aktih Evropske unije ter v nacionalni zakonodaji.

4.2. KONVENCIJA ZDRUŽENIH NARODOV O OTROKOVIH PRAVICAH

Izhodišče mednarodnopravne ureditve varstva pravic otrok je KOP, ki velja za eno najpomembnejših in najpogostejše ratificiranih konvencij Združenih narodov. KOP v prvem odstavku 3. člena določa, da morajo biti otrokove koristi glavno vodilo pri vseh dejavnostih v zvezi z otroki. KOP je treba razumeti, brati ter razlagati kot celoto, katere temeljno vodilo pa je ravno načelo otrokove največje koristi. Največkrat poudarjena je povezanost 3. člena z 2., 6. in 12. členom. V 2. členu KOP določa, da so države pogodbenice vse pravice dolžne zagotavljati vsakemu otroku, ki sodi pod njihovo pravno pristojnost, ne glede na raso, barvo kože, spol, jezik, veroizpoved, politično ali drugo prepričanje, narodno, etnično ali družbeno poreklo, premoženje, invalidnost, rojstvo ali kakršenkoli drug položaj otroka, njegovih staršev ali zakonitega skrbnika (načelo nediskriminacije). KOP se torej v skladu s tem členom nanaša

³⁵Zagotavlja na primer, da je "človeštvo otroku dolžno najboljše, kar lahko da" (ang. *mankind owes to the child the best that it has to give*).

³⁶Na primer Deklaracija o otrokovih pravicah, sprejeta leta 1959 z resolucijo Generalne skupščine Združenih narodov 1386 (XIV), ki otrokom zagotavlja posebno zaščito (ang. *Special protection*).

³⁷Generalna skupščina Združenih narodov, Konvencija o otrokovih pravicah, 20. november 1989, Združeni narodi, Zbirka pogodb, zvezek 1577, str. 3.

³⁸Konvencija Združenih narodov o otrokovih pravicah je izjemno pomembna tudi zato, ker združuje tako pravice prve generacije (tj. državljanske in politične pravice) kot pravice druge generacije (tj. ekonomske in socialne pravice).

³⁹Prvi odstavek 3. člena Konvencije Združenih narodov o otrokovih pravicah.

na vse otroke, ki se nahajajo na območju države, vključno s prosilci za mednarodno zaščito, z otroki delavcev migrantov in tudi s tistimi, ki so v državi nezakonito. V 6. členu KOP poudarja neodtujljivost pravice do življenja, preživetja in razvoja, v 12. členu pa otrokovo pravico do sodelovanja ter izražanja mnenja pri odločanju v zvezi z njim. Pri določanju otrokove največje koristi je torej nujno izhajati iz načela nediskriminacije, pravice do življenja in razvoja ter spoštovanja mnenja otroka.

Posebej velja omeniti tudi 22. člen KOP, ki določa, da so države pogodbenice otroku, ki bodisi sam bodisi v spremstvu staršev ali katerekoli druge osebe prosi za status begunca ali v skladu z veljavno mednarodno ali notranjo zakonodajo velja za begunca, dolžne zagotoviti ustrezno varstvo in humanitarno pomoč pri uživanju pravic, določenih s KOP in drugimi mednarodnimi akti ter akti o človekovih pravicah. Nadalje člen določa, da so države zavezane, kolikor se jim to zdi primerno, sodelovati z vsemi mednarodnimi in nacionalnimi organizacijami, ki z Združenimi narodi sodelujejo pri varstvu in pomoči takemu otroku ter pri iskanju staršev ali drugih družinskih članov. Določba 22. člena kaže na poseben položaj mladoletnih prosilcev za mednarodno zaščito. Gre za otroke, katerih potrebe niso nič drugačne od potreb otrok, ki živijo v državi svojega državljanstva, a morajo biti zaradi situacije, v kateri so se znašli, deležni še toliko večje zaščite.⁴⁰

S podpisom in ratifikacijo konvencij Združenih narodov države pogodbenice hkrati podelijo pristojnost organom Združenih narodov za interpretacijo določb mednarodnih pogodb. Eden izmed takšen organov je tudi Odbor Združenih narodov za pravice otrok (v nadaljevanju: Odbor ZN).⁴¹ Odbor ZN izdaja splošne smernice, ki so avtoritativni politično in moralno zavezujoči dokumenti, ki pa hkrati nosijo določeno pravno-zavezujočo težo, saj so namenjeni hitrejši implementaciji določb Konvencije ter zagotavljanju enotne interpretacije nekaterih njenih določb. V obravnavanem kontekstu sta pomembna zlasti dva s strani Odbora izdana dokumenta: Splošne smernice št. 14, ki napotujejo države članice k pravilni implementaciji načela otrokove največje koristi,⁴² ter Splošne smernice št. 6, ki določajo temeljne smernice za varstvo mladoletnikov brez spremstva.⁴³ Države članice so politično in moralno zavezane k uporabi smernic, ki jih izdaja Odbor, zato mora razlaga in uporaba 3. člena KOP (in ostalih, z njim povezanih členov) v praksi temeljiti tudi na vsebini teh dokumentov.⁴⁴

4.3. LISTINA EVROPSKE UNIJE O TEMELJNIH PRAVICAH

Vse države članice Evropske unije so podpisnice KOP, zato so dolžne spoštovati vse njene določbe. Varstvo otrok kot posebej ranljive skupine pa ni urejeno zgolj na mednarodni, temveč tudi na regionalni in posledično tudi na nacionalni ravni. Že Listina EU izhaja iz

⁴⁰ Farrugia, Touzenis, The international protection of unaccompanied and separated migrant and asylum-seeking children in Europe, v: MIGRATING ALONE (2010), str. 28.

⁴¹ Odbor deluje v okviru Urada visokega komisarja Združenih narodov za človekove pravice (OHCHR).

⁴² General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1).

⁴³ General Comment No. 6 (2005), Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin.

⁴⁴ Kalverboer et al., The Best Interests of the Child in Cases of Migration, v: INTERNATIONAL JOURNAL OF CHILDREN'S RIGHTS 25 (2017), STR. 118-119.

načela otrokove največje koristi in v 24. členu določa, da imajo otroci pravico do potrebnega varstva in skrbi za zagotovitev njihove dobrobiti, nadalje pa je posebno varstvo otrok konkretizirano še v mnogih sekundarnih virih prava Evropske unije, ki urejajo postopke in pogoje za pridobitev mednarodne zaščite.

Glede na to, da 24. člen Listine EU vsebino črpa iz 3. člena KOP, je nujno tudi pri interpretaciji 24. člena Listine EU izhajati iz Splošnih smernic št. 14, vsebino le-teh pa je treba upoštevati tudi pri razlagi vseh določb evropske zakonodaje, ki so prežete z načelom otrokove koristi.⁴⁵

Z vidika sodne prakse Sodišča Evropske unije (v nadaljevanju: Sodišče EU) in načela oziroma pravice do varovanja otrokovih koristi pa je bistvena sodba Sodišča EU v zadevi MA BT DA,⁴⁶ v kateri je Sodišče EU spremenilo prvotno stališče o tem, da je varovanje otrokovih koristi "načelo", v stališče, da gre za "pravico", kar pomeni, da sodišča pri interpretaciji in uporabi tega pravila niso omejena z določbo petega odstavka 52. člena Listine EU,⁴⁷ temveč je treba to pravico upoštevati pri vseh odločitvah v zvezi z otroki.

4.4. SEKUNDARNI PRAVNI VIRI EVROPSKE UNIJE

Na ravni Evropske unije je bilo na področju mednarodne zaščite sprejetih več dokumentov in načelo otrokove koristi je bilo v vseh na tak ali drugačen način upoštevano. Načelo je mogoče najti na primer v 6. členu Dublinske uredbe III,⁴⁸ 23. členu Sprejemne direktive,⁴⁹ 5. členu Direktive o pravici do združitve z družino,⁵⁰ 20. členu Kvalifikacijske direktive⁵¹ ter v 25. členu Procesne direktive.⁵² Naštete direktive so bile v slovenski pravni red prenesene z Zakonom o mednarodni zaščiti, Dublinska uredba III pa se uporablja neposredno.

Vsi relevantni dokumenti mladoletnika opredeljujejo kot državljana tretje države ali osebo brez državljanstva, ki je mlajša od 18 let. Mladoletnik brez spremstva pa je opredeljen kot oseba, mlajša od 18 let, ki pride na ozemlje držav članic brez spremstva odrasle osebe, ki bi

⁴⁵Prav tam, str. 118-119.

⁴⁶Sodba sodišča EU na zahtevo MA in drugih proti Secretary of State for the Home Department z dne 6. 6. 2012, št. C-648/11.

⁴⁷Peti odstavek 52. člena Listine EU o temeljnih pravicah določa: "Določbe te listine, v katerih so določena načela, se lahko izvajajo z zakonodajnimi in izvedbenimi akti institucij, organov, uradov in agencij Unije ter akti držav članic za izvajanje prava Unije v skladu z njihovimi pristojnostmi. Nanje se sme pred sodišči sklicevati samo pri razlagi teh aktov in pri odločanju o njihovi zakonitosti."

⁴⁸Uredba (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države ali oseba brez državljanstva, v nadaljevanju: Dublinska uredba III ali Dublinska uredba.

⁴⁹Direktiva 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito, v nadaljevanju: Sprejemna direktiva.

⁵⁰Direktiva sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve z družino.

⁵¹Direktiva 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite in glede vsebine te zaščite, v nadaljevanju: Kvalifikacijska direktiva.

⁵²Direktiva 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite, v nadaljevanju: Procesna direktiva.

bila zanj odgovorna v skladu s pravom ali prakso države članice, in kolikor ga odrasla oseba ne vzame v dejansko oskrbo.⁵³

Dublinska uredba III vzpostavlja merila in mehanizme za določitev države članice, ki je odgovorna za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni izmed držav članic vloži državljani tretje države. Tudi iz Dublinske uredbe III pa je razvidno, da se države članice Evropske unije zavedajo posebne ranljivosti mladoletnih prosilcev za mednarodno zaščito ter izjemnega pomena spoštovanja načela otrokove največje koristi. V 6. členu namreč določa zaščitne ukrepe za mladoletnike in poudarja, da je pri vseh postopkih iz Dublinske uredbe III največja skrb držav članic prav največja korist otroka.

V zadevi opr. št. I U 1637/2017-5 z dne 7. 8. 2017 je Upravno sodišče presojalo sklep, s katerim je Ministrstvo za notranje zadeve (v nadaljevanju: MNZ), ki je pristojno za odločanje o prošnjah za mednarodno zaščito, prošnji prosilke iz Somalije in njenega mladoletnega otroka, rojenega v Sloveniji, zavrglo⁵⁴ in odločilo, da je za obravnavo njunih prošenj v skladu z Dublinsko uredbo III odgovorna Republika Italija. Upravno sodišče je presojalo zakonitost odločitve MNZ in zapisalo: *"Skladno s prvim odstavkom 6. člena Dublinske uredbe III, je pri izvajanju vseh postopkov iz te uredbe primarna skrb držav članic največja korist otroka, kar je sicer tudi določeno v členu 24(2) Listine EU o temeljnih pravicah. Toženka bi zato morala po presoji sodišča [...] zaradi varstva otrokovih pravic, skladno s sprejetimi stališči v sodbi Tarakhel proti Švici,⁵⁵ pred predajo tožnic Republiki Italiji, pridobiti od pristojnih italijanskih organov konkretno zagotovilo, da bosta tožnici ob prihodu v Italijo sprejeti in nastanjeni v prostore in pogoje, prilagojene starosti otroka in da bosta tožnici ostali skupaj."*⁵⁶ Iz navedene odločitve je med drugim razvidno, da je presoja otrokove koristi nujna, ne glede na to, ali gre za mladoletnika brez spremstva ali mladoletnika s spremstvom. Upravno sodišče je to izrecno poudarilo tudi v zadevi opr. št. I U 1436/2017-4 z dne 12. 7. 2017, kjer je zapisalo, da *"mladoletni otroci, ki so prosilci za azil, zahtevajo posebno zaščito, glede na njihove posebne potrebe in njihovo posebno ranljivost, tudi če so v spremstvu staršev."*

Države članice v postopkih po Dublinski uredbi III med seboj sodelujejo in pri ocenjevanju največje koristi otroka upoštevajo zlasti: možnost ponovne združitve z družino, dobro počutje in družbeni razvoj mladoletnika, vprašanja varnosti in varovanja, zlasti, kadar obstaja nevarnost, da mladoletnik postane žrtev trgovine z ljudmi, ter mnenje mladoletnika v skladu z njegovo starostjo in zrelostjo.⁵⁷

V zadevi opr. št. I U 1436/2017-4 z dne 12. 7. 2017 je Upravno sodišče posebej opozorilo na nujnost upoštevanja mnenja mladoletnika v skladu z njegovo starostjo in zrelostjo. V konkretnem primeru je namreč MNZ v postopku po Dublinski uredbi III ugotovilo, da

⁵³ 20. in 21. točka prvega odstavka 2. člena ZMZ-1.

⁵⁴ 51. člen ZMZ-1 namreč določa, da se prošnjo, za katero je v skladu z Dublinsko uredbo III odgovorna druga država članica, zavrne.

⁵⁵ Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice Tarakhel proti Švici, št. 29217/12 z dne 4. 11. 2014.

⁵⁶ Podobno je Upravno sodišče ugotovilo tudi v zadevi opr. št. I U 755/2016 z dne 1. 6. 2016.

⁵⁷ Tretji odstavek 6. člen Dublinske uredbe III. Veliko vlogo pri zagotavljanju otrokove največje koristi v postopku igrata zlasti zakoniti zastopniki mladoletnih prosilcev brez spremstva. Več o njihovem položaju v 9. poglavju.

Republika Slovenija ni pristojna za obravnavanje prošelj mladoletnika in njegovih staršev, pri tem pa ni upoštevalo niti dejstva, da mladoletnik v Republiki Sloveniji obiskuje osnovno šolo, niti mladoletniku ni dalo možnosti izjave v postopku, čeprav bi bilo to glede na njegovo starost (rojen je bil leta 2004) in zrelost (uspešno je zaključil sedmi razred mednarodne osnovne šole) primerno.

4.5. ZAKON O MEDNARODNI ZAŠČITI

Zakon o mednarodni zaščiti obravnava mladoletnikov ureja v II. poglavju z naslovom Obravnava ranljivih oseb s posebnimi potrebami. Pri obravnavi mladoletnikov je primarna skrb največja korist otrok. Mladoletniku je treba zagotoviti življenjski standard, ki je primeren njegovemu psihičnemu, duhovnemu, moralnemu in družbenemu razvoju.⁵⁸ Pri ocenjevanju otrokove največje koristi se upošteva zlasti možnost ponovne združitve z družino, dobro počutje in družbeni razvoj mladoletnika (zlasti ob upoštevanju okolja, z katerega mladoletnik izhaja), varnost in zaščito, zlasti kadar obstaja tveganje, da je mladoletnik žrtev trgovine z ljudmi ter mnenje mladoletnika v skladu z njegovo starostjo in zrelostjo.⁵⁹ Mladoletnikom, ki so bili žrtve kakršnihkoli zlorab, zanemarjanja, izkoriščanja, mučenja ali krutega, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali so trpeli zaradi oboroženih spopadov, je treba omogočiti dostop do rehabilitacije ter po potrebi zagotoviti psihološko zdravljenje in strokovno svetovanje. Mladoletnikom je treba zagotoviti, da so nastanjeni z družinskimi člani, če je to mogoče, in pod pogojem, da je to v njihovo največjo korist.⁶⁰

V skladu z 12. členom ZMZ-1 se ranljivim osebam, kamor seveda spadajo tudi mladoletni prosilci za azil, ne zagotavlja zgolj "posebna nega in skrb", temveč tudi "posebna obravnava." Upravno sodišče je že večkrat poudarilo, da je v primeru obravnavanja prošnje mladoletnega prosilca tudi ugotavljanje okoliščin v državi izvora nujno prilagoditi starosti in zrelosti prosilca, načelo največje koristi otroka se mora odražati tudi v dokaznem bremenu MNZ, v veljavi pa mora biti tudi bolj široka uporaba načela, po katerem je v dvomu treba odločiti v korist prosilca.⁶¹ V zadevi opr. št. I U 440/2016 z dne 26. 4. 2016 je na primer zapisalo: "*Pri obravnavi prošelj mladoletnih prosilcev brez spremstva je potrebno upoštevati poseben položaj mladoletnikov v postopku in dati večji poudarek ugotavljanju objektivnih okoliščin glede stanja v izvorni državi, [...] pri čemer mora pristojni organ potrebne informacije zbrati po uradni dolžnosti, saj je pri mladoletnih prosilcih glede ugotavljanja relevantnih dejstev na njem večje breme kot pa to velja v siceršnjih postopkih mednarodne zaščite. Ugotovljene objektivne okoliščine je potrebno upoštevati ne le pri odločanju o utemeljenosti prošnje za mednarodno zaščito, temveč že pri opravi individualnega razgovora z mladoletnim prosilcem, saj je mogoče, da otroci niso v celoti seznanjeni s stanjem razmer v izvorni državi in niso zmožni celostno in popolno obrazložiti razlogov preganjanja, vse navedeno pa je potrebno*

⁵⁸ Prvi odstavek 15. člena ZMZ-1.

⁵⁹ Drugi odstavek 15. člena ZMZ-1.

⁶⁰ Četrti in peti odstavek 15. člena ZMZ-1.

⁶¹ Navedeno stališče izhaja tudi iz Smernic UNHCR za mednarodno zaščito št. 8: Prošnje za azil otrok na podlagi člena 1(A)2 in 1(F) Konvencije o status beguncev in Protokola 1967 z dne 22. 12. 2009. Dostopno na: <http://www.unhcr.org/publications/legal/50ae46309/guidelines-international-protection-8-child-asylum-claims-under-articles.html>.

upoštevati že pri oblikovanju in postavljanju vprašanj mladoletnim prosilcem, nato pa še pri vsebinski presoji njihovih odgovorov." V zadevi opr. I U 1835/2016 z dne 19. 1. 2017 pa je Upravno sodišče navedlo, da je že Ustavno sodišče v zadevi U-I-292/09-9, Up-1427/09-16 z dne 20. 10. 2011 sprejelo stališče, da mora pristojni organ sam zbrati vse potrebne podatke in ni vezan zgolj na navedbe ali predložene dokaze prosilca za azil in navedlo: "Ker velja ta obveznost pristojnega organa v splošnih postopkih mednarodne zaščite, mora njena obveznost toliko bolj veljati v zadevah, ko je prosilec mladoletnik in je treba spoštovati načelo največje otrokove koristi."⁶²

Posebno obravnavo in skrb ZMZ-1 namenja mladoletnim prosilcem za mednarodno zaščito brez spremstva. V postopkih obravnave prošelj takšnih mladoletnikov je treba čim prej ugotoviti njihovo istovetnost in začeti postopek iskanja staršev ali drugih sorodnikov, predvsem pa jim je nujno še pred začetkom postopka postaviti zakonitega zastopnika, ki mladoletnika zastopa v postopku za priznanje mednarodne zaščite in drugih postopkih ter skrbi predvsem za uresničevanje načela otrokove največje koristi.⁶³ Mladoletnik brez spremstva (tako kot tudi mladoletnik, ki ima spremstvo) v postopku sodeluje na način, ki je primeren in prilagojen njegovi starosti ter stopnji duševnega razvoja.⁶⁴

V zadevi opr. št. I U 1209/2016 z dne 28. 9. 2016 je Upravno sodišče obravnavalo zakonitost zavrnitve prošnje za mednarodno zaščito. MNZ je prošnjo za mednarodno zaščito zavrnilo, saj naj mladoletni prosilec ne bi priložil osebnega dokumenta, s katerim bi utemeljil svojo trditev, da prihaja iz Afganistana, poleg tega pa naj bi bile njegove navedbe o preganjanju zgolj pavšalne. Upravno sodišče je zadevo vrnilo v ponovno odločanje, saj MNZ dejstva, da je prosilec mladoletnik, sploh ni povezal z uporabo načela varovanja največje koristi otroka. Iz odločitve MNZ tudi ni bilo razvidno, da bi začelo z iskanjem staršev ali drugih sorodnikov mladoletnika, prav tako ni storilo dovolj, da bi ugotovilo prosilčevo državo izvora in na podlagi tega preverilo, ali bi bila pot tja varna ter ali bi bil prosilec ob vrnitvi tja ustrezno zaščiten.⁶⁵

Poseben izziv v praksi pogosto predstavlja ocena starosti mladoletnika brez spremstva. Pogosto in logično namreč je, da večina prosilcev za mednarodno zaščito s seboj nima ustreznih dokazil in dokumentov. Način in pomen ugotavljanja starosti prosilca natančneje obravnavamo v 6. poglavju, na tem mestu pa velja opozoriti, da je uporaba načela otrokove največje koristi odvisna od ugotovljene starosti prosilca, zato je še toliko bolj pomembno, da odločitev organa o prosilčevi starosti ni preuranjena in pavšalna.

⁶² Stališče, da ima načelo varovanja otrokovih koristi pomen tudi v dokaznem postopku v povezavi s pravilno uporabo materialnega prava, potrjuje tudi sodba Velikega senata ESČP v zadevi Neulinger in Shuruk proti Švici, št. 41615/07 z dne 6. 7. 2010.

⁶³ Tretji odstavek 16. člena in 18. člen ZMZ-1.

⁶⁴ Drugi odstavek 16. člen ZMZ-1.

⁶⁵ Podobno je odločilo tudi Vrhovno sodišče RS v zadevi opr. št. I Up 171/2012 z dne 18. 4. 2012 ter Upravno sodišče v zadevi opr. št. I U 551/2016 z dne 12. 5. 2016. Glede varnosti poti v izvorno državo pa glej na primer zadevo opr. št. I U 648/2017-11 z dne 7. 6. 2017 in zadevo opr. št. I U 551/2016 z dne 12. 5. 2016.

Načelo otrokove koristi se, kot je bilo prikazano, tako ali drugače odraža v mnogih določbah mednarodnega, regionalnega in slovenskega prava mednarodne zaščite, in mora biti temeljno vodilo in izhodišče vsakega ravnanja z mladoletniki.

5. SPREJEMNI POGOJI

5.1. SPLOŠNO

Prošilec za mednarodno zaščito, torej državljan tretje države ali oseba brez državljanstva, ki je v Republiki Sloveniji podal prošnjo za mednarodno zaščito,⁶⁶ ima od trenutka vložitve prošnje pa vse do izvršljivosti odločitve pristojnega organa pravico:

- prebivati v Republiki Sloveniji,
- do materialne oskrbe v primeru nastanitve v azilnem domu,
- do finančne pomoči v primeru nastanitve na zasebnem naslovu,
- do nujnega zdravljenja,
- do izobraževanja,
- dostopa na trg dela,
- do humanitarne pomoči in žepnine.⁶⁷

Te pravice gredo tudi državljanom tretjih držav in osebam brez državljanstva, ki pri pristojnem organu vložijo prvi zahtevek za uvedbo ponovnega postopka, in sicer do izvršljivosti sklepa o zavrženju tega zahtevka oziroma izvršljive odločbe o zavrnitvi ponovne prošnje kot neutemeljene.

Skupek vseh teh pravic je zagotovljen ob samem sprejemu prosilcev v državo članico, v kateri zaprosijo za azil. Pogosto ravno zato govorimo o sprejemni oziroma recepcijski direktivi, ki velja na tem področju, kar izhaja iz tuje besede "reception" in v slovenščini pomeni "sprejem".

5.2. NASTANITEV

5.2.1. Prosilci

Nastanitev je poleg prehrane, obleke in obutve ter higienskih potrebščin, ena izmed sestavin pravice do materialne oskrbe.⁶⁸ Države članice morajo namreč v skladu s Sprejemno direktivo zagotoviti takšne materialne pogoje, ki zagotavljajo ustrezen življenjski standard, eksistenco prosilcev in omogočajo normalen fizični ter duševni razvoj, posebej pa je poudarjeno, da se takšen standard prilagodi starosti in okoliščinam zagotovi ranljivim osebam, med katere po 21. členu Sprejemne direktive in 22. točki 2. člena ZMZ-1⁶⁹ spadajo tudi mladoletniki in mladoletniki brez spremstva, na položaj katerih se bomo osredotočili v naslednjem podpoglavju.

⁶⁶ 11. točka 2. člena Zakona o mednarodni zaščiti (ZMZ-1), Uradni list RS, št. 16/17.

⁶⁷ 1. odstavek 78. člena ZMZ-1.

⁶⁸ 79. člen ZMZ-1.

⁶⁹ "ranljiva oseba s posebnimi potrebami" je zlasti mladoletnik, mladoletnik brez spremstva, invalidna oseba, starejša oseba, nosečnica, starš samohranilec z mladoletnim otrokom, žrtev trgovanja z ljudmi, oseba z motnjami v duševnem razvoju, oseba s težavami v duševnem zdravju in žrtev posilstva, mučenja ali drugih težjih oblik psihičnega, fizičnega in spolnega nasilja.

Kot pojasni Sodišče Evropske Unije v zadevi C-79/13,⁷⁰ ima država članica EU diskrecijo glede tega, ali bo prosilcem zagotovila materialne pogoje za sprejem v obliki finančne pomoči (žepnine) ali jih bo omogočila v naravi v obliki nastanitve, hrane in oblačil. Če se država odloči za finančno pomoč, mora ta biti dovoljšna, da prosilcem omogoča dostojno življenje. Takšna pomoč mora biti zagotovljena od trenutka podaje prošnje in mora biti dovolj visoka, da mladoletnim prosilcem omogoči bivanje skupaj z njihovimi starši ter tako zagotavlja enotnost družine.

Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada RS) za namen zagotovitve materialnih pogojev v naravi ustanovi azilni dom, katerega upravlja in organizira Urad Vlade Republike Slovenije za oskrbo in integracijo migrantov (v nadaljevanju: Urad), vendar lahko Vlada RS na podlagi javnega natečaja Urada, pooblasti za organizacijo azilnega doma tudi društvo, ustanovo, zavod ali katero drugo nepridobitno pravno osebo.⁷¹ V skladu z Uredbo o načinih in pogojih za zagotavljanje pravic prosilcem za mednarodno zaščito (v nadaljevanju: Uredba o pravicah prosilcev),^{72,73} ki nastanitev ureja v 9. členu, je vsak prosilec nastanjen na ustreznem oddelku, pri čemer se upošteva starost, spol in poseben položaj ranljivih oseb s posebnimi potrebami. Urad zagotovi, da se ves čas postopka spremlja poseben položaj ranljivih oseb s posebnimi potrebami in se jim zagotovi ustrezna podpora. Pri nastanitvi na ustrezen oddelek se mora vzeti v obzir tudi družbeno skupino, kateri pripada prosilec, načelo ohranjanja enotnosti družine, pravico do zasebnosti in osebnega dostojanstva ter varnosti. Vsakemu izmed prosilcev pripada ležišče in oprema v sobi, omogočena pa mora biti tudi souporaba čajne kuhinje, sanitarnih prostorov in ročne pralnice na nastanitvenem oddelku. V primeru pričakovanja večjega števila prosilcev, ki bi preseglo nastanitvene zmogljivosti azilnega doma, se lahko ustanovijo tudi njegove izpostave.⁷⁴

Oseba, ki je državljan tretje države ali oseba brez državljanstva, ki je v Republiki Sloveniji izrazila namen zaprositi za mednarodno zaščito,⁷⁵ se po obravnavi s strani policije nastani v sprejemnih prostorih azilnega doma, kjer so mu zagotovljene higienske potrebščine, prehrana in dostop do nujnega zdravljenja.⁷⁶

Po 82. členu ZMZ-1 stroške materialne oskrbe krije Urad, pri čemer prosilci, ki imajo zadostna sredstva za preživljanje, stroške krijejo v celoti ali deloma sami. V utemeljenih primerih, na podlagi dovolilnice, lahko za največ 7 dni prosilec prenoči zunaj azilnega doma, pri čemer se mladoletnemu prosilcu in mladoletnemu prosilcu brez spremstva dovolilnica izda samo s pisnim soglasjem starša oziroma zakonitega zastopnika.⁷⁷ Vsi nastanjeni v azilnem

⁷⁰ Sodba Sodišča Evropske Unije z dne 27. februar 2014, Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers proti Selver Saciri in drugim, C-79/13.

⁷¹ 1. odstavek 80. člena ZMZ-1.

⁷² Uredba o načinih in pogojih za zagotavljanje pravic prosilcem za mednarodno zaščito, Uradni list RS, št. 27/2017.

⁷³ Pred uveljavitvijo Uredbe o pravicah prosilcev, je na tem področju veljal Pravilnik o pravicah prosilcev za mednarodno zaščito (Uradni list RS, št. 68/11, s spremembami), ki je z dnem pričetka veljavnosti uredbe prenehal veljati, kot to določa sama uredba v končni določbi (31. člen Uredbe o pravicah prosilcev)

⁷⁴ Drugi odstavek 80. člena ZMZ-1.

⁷⁵ "vlagatelj namere" (10. točka 2. člena ZMZ-1).

⁷⁶ 1. odstavek 81. člena ZMZ-1.

⁷⁷ 5. odstavek 9. člena Uredbe o pravicah prosilcev.

domu so dolžni spoštovati hišni red. Če prosilec namerno povzroči škodo v azilnem domu ali njegovi izpostavi, Urad od njega zahteva finančno povrnitev. Če prosilec ne povrne povzročene škode, se mu s tem namenom in v višini povzročene škode odvzame žepnina.⁷⁸ Sprejemna direktiva v 20. členu kot sankcijo za kršitve hišnega reda predvideva tudi omejitev ali v ustrezno utemeljenih okoliščinah celo ukinitve materialnih pogojev. Ravno glede te določbe bo Sodišče EU odločalo v zadevi Haqbin.⁷⁹ Odgovoriti bo moralo na pomembna predhodna vprašanja, ki jih je postavilo belgijsko nacionalno sodišče. Med drugim je sporno vprašanje, ali so okoliščine za omejitev ali ukinitve od prvega do tretjega odstavka tega člena določene taksativno ali pa so lahko te sankcije izrečene tudi v drugih okoliščinah, na primer v okviru sankcije za hude kršitve pravil v nastanitvenih centrih in hudo nasilno vedenje, kar bi lahko izhajalo iz petega in šestega odstavka sporne določbe. Nadalje bo moralo sodišče odločati o tem, ali je v skladu s petim in šestim odstavkom dovolj, da pristojni organi samo preverijo ali je posamezniku po izrečenih ukrepih zagotovljen dostojen življenjski standard in v primeru, da ni, šele takrat sprejmejo potrebne ukrepe za odpravo pomanjkljivosti, ali morajo v vsakem primeru takoj po izreku sankcij zagotoviti dostojen življenjski standard vsem posameznikom.

Prosilci lahko v azilnem domu tudi pomagajo pri najrazličnejših opravilih, za kar je predvidena možnost prejema nagrade. V azilnem domu se za varnost oseb in premoženja zagotovi varovanje, ki ga lahko vodi tudi policija.

Ob pogojih ugotovljene istovetnosti prosilca, zagotovljenih ustreznih pogojev na zasebnem naslovu in opravljenega osebnega razgovora, lahko Urad na podlagi vloge, ki je k Uredbi o pravicah prosilcev dodana kot Priloga št. 4., prosilcu dovoli razselitev na zasebni naslov.⁸⁰ Prosilcu, pri katerem obstajajo utemeljeni zdravstveni razlogi ali drugi utemeljeni razlogi (izjemne osebne okoliščine), ki jih ugotovi pristojni organ, je po tretjem odstavku 83. člena ZMZ-1, torej če mu ni zagotovljena nastanitev v azilnem domu ali izpostavi, lahko odobrena razselitev na zasebni naslov tudi, če pogoja, da je ugotovljena istovetnost prosilca in da je bil z njim opravljen osebni razgovor, nista izpolnjena.⁸¹

Tudi v tem primeru prosilec vloži vlogo, ki ji priloži najemno pogodbo ali izjavo o soglasju lastnika v primeru brezplačne nastanitve, priložiti pa mora tudi dokazila o obstoju izjemnih osebnih okoliščin. Vlogo za razselitev na zasebni naslov prosilec vloži pri Uradu, ki jo z vsemi priloženimi dokazili posreduje komisiji iz četrtega odstavka 83. člena ZMZ-1, ki ugotavlja utemeljenost razlogov in o tem poda mnenje Uradu, ki nato odloči o razselitvi.⁸² Predsednika komisije in njegovega namestnika ter člane komisije in njihove namestnike za dobo štirih let imenuje in razrešuje predstojnik Urada.⁸³ Za opravljanje navedene naloge, ki je urejena v 1. alineji 30. člena omenjene Uredbe o pravicah prosilcev, komisijo sestavljajo

⁷⁸Četrty odstavky 82. členu ZMZ-1.

⁷⁹Sodba Sodišča EU z dne 29. marca 2018, Zubair Haqbin proti Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers, C-233/18.

⁸⁰Prvi odstavek 83. členu ZMZ-1.

⁸¹Odločba US RS, opr. št. U-I-295/12 z dne 9. 5. 2013.

⁸²12. člen Uredbe o pravicah prosilcev.

⁸³Drugi odstavek 28. členu Uredbe o pravicah prosilcev.

predsednik in trije člani. Vsi imajo tudi svoje namestnike, ki jih nadomeščajo v času odsotnosti. Za predsednika komisije in njegovega namestnika se imenuje predstavnik Urada, kot člani pa se imenujejo predstavnik Urada, medicinska sestra oziroma zdravstveni tehnik, zaposlen v azilnem domu, in predstavnik nevladnih organizacij s poznavanjem problematike področja mednarodne zaščite. Predsednik komisije lahko za pridobitev strokovnih mnenj povabi k sodelovanju tudi druge strokovnjake.⁸⁴ V primeru, da prosilec v takšnih okoliščinah nima lastnih sredstev za preživljanje, mu stroške zasebnega naslova krije Urad.⁸⁵

Nekoliko specifične je zaslediti v ureditvi, ki velja za mladoletne prosilce. Tudi v zvezi z nastanitvijo je nujno upoštevati načelo otrokove največje koristi, izrecno urejeno v 15. členu ZMZ-1, ki položaj mladoletnikov ureja identično kot 23. člen Direktive. Ker je v splošnem mladoletniku treba zagotoviti takšen življenjski standard, ki ustreza njegovemu psihičnemu, duševnemu, duhovnemu, moralnemu in družbenemu razvoju, je primerna nastanitev eden izmed ključnih faktorjev, s katerimi se to zahtevo izpolnjuje. Drugi odstavek 15. člena ZMZ-1 določa, da se pri zasledovanju omenjenega načela upoštevajo zlasti dejavniki, kot so:

- možnost ponovne združitve z družino,
- dobro počutje in družbeni razvoj mladoletnika,
- varnost in zaščita, zlasti v primeru tveganja zlorabe s trgovino z ljudmi, ter
- mnenje mladoletnika, ki se upošteva v skladu z njegovo starostjo in zrelostjo.

V novejšem poročilu in komentarjih Urada Visokega komisariata Združenih narodov za begunce (v nadaljevanju: UNHCR)⁸⁶ glede Sprejemne direktive in sprejemnih pogojev, so ti štirje izrecno naštetih dejavniki ovrednoteni kot "zelo dobrodošli", saj državam članicam specificirajo način zasledovanja vodilnega načela in jim hkrati pomagajo učinkoviteje izpolnjevati obveznosti iz 3. člena KOP in 24. člena Listine EU. UNHCR spodbuja države članice, da poleg teh taksativno naštetih elementov upoštevajo še ostale okoliščine, na primer otrokove konkretne, individualne lastnosti, kot so spol, spolna usmerjenost, vera, stopnja intelektualne zrelosti in stopnja psihične, fizične ter čustvene ranljivosti.⁸⁷ UNHCR v sklopu implementacije Sprejemne direktive državam članicam predlaga, da pri zasledovanju postavljenega standarda sodelujejo usposobljeni strokovnjaki, vključno s socialnimi in zdravstvenimi delavci.⁸⁸ V prostorih, kjer je mladoletnik nastanjen, mora biti poskrbljeno za dostop do priložnosti dejavnosti, kot sta igra in rekreacija, primerna njegovi starosti, ter dostop do dejavnosti na prostem.⁸⁹

⁸⁴ 1., 2., 3., 4., 6. odstavek 29. člena Uredbe o pravicah prosilcev.

⁸⁵ 2., 3., 4., 5. odstavek 83. člena ZMZ-1.

⁸⁶ UNHCR Annotated Comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast), april 2015, dostopno na: <http://www.refworld.org/pdfid/5541d4f24.pdf>.

⁸⁷ UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration, 29. 5. 2013, str. 13-17, dostopno na: <http://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html>.

⁸⁸ Glej op. 54, str. 55.

⁸⁹ 3. odstavek 15. člena ZMZ-1.

V primeru mladoletnih prosilcev je treba nastanitev zagotoviti skupaj s starši, neporočenimi mladoletnimi brati ali sestrami ali z odraslo osebo, ki je po zakonu ali praksi zanje odgovorna, vedno pod pogojem, da se na ta način resnično zagotovi otrokova največja korist.⁹⁰

Kadar imamo v postopku opravljanje z mladoletnikom brez spremstva, je po sedmem odstavku 16. člena ZMZ-1 za primerno in ustrezno nastanitev v Azilnem domu prav tako pristojen Urad. V izjemnih primerih, zaradi zdravstvenih ali drugih potreb mladoletnika brez spremstva, se nastanitev, oskrba in obravnava zagotovi v drugih ustanovah zunaj Azilnega doma. Vselej mora o primernosti in ustreznosti nastanitve mnenje podati tudi krajevno pristojni Center za socialno delo. Urad mora ob izvajanju nastanitve in oskrbe ves čas sodelovati z zakonitim zastopnikom, ki je bil mladoletniku predhodno postavljen. V 24. členu Sprejemne direktive je za razliko od slovenskega zakona natančneje urejeno, da se takšne osebe od trenutka, ko jim je dovoljen vstop na ozemlje, do trenutka, ko morajo zapustiti državo članico, namesti z odraslimi sorodniki, v rejniški družini, v nastanitvenih centrih s posebno oskrbo za mladoletnike ali v drugih nastanitvenih kapacitetah, primernih za mladoletnike. Opcijsko je podana tudi možnost, da se mladoletnike brez spremstva, ki so starejši od 16 let, namesti v nastanitvene centre za odrasle, če se izkaže, da je to v njihovo največjo korist. UNHCR se na tem mestu ne strinja s primernostjo takšne določbe oziroma jo ocenjuje kot določbo, ki ni v skladu z načelom otrokove največje koristi. Določba sama po sebi kljub rahli prevladnosti odpira prevelike možnosti zlorabe otrok, izpostavljenosti spolnega ali drugega nasilja.⁹¹

Sklicujoč se na smernice, je mogoča primerjava z dejanskim stanjem v nastanitvenih kapacitetah za mladoletnike pri nas, kolikor smo vanj dobili vpogled s pomočjo intervjujev. Zakoniti zastopniki za mladoletnike brez spremstva sta kot največjo težavo izpostavili začetno fazo postopka nastanitve, ko Center za socialno delo kontaktira vse obstoječe zakonite zastopnike, saj se še ne ve, kje natančno bo otrok nastanjen. K situaciji bi pozitivno pripomogli vnaprej določeni kriterijih, po katerih bi se že od samega začetka vedelo, iz katerega območja Slovenije, torej iz Ljubljane ali Postojne, naj bo zakoniti zastopnik. Na ta način bi bila izboljšana tako komunikacija med zakonitim zastopnikom in mladoletnikom kot zagotavljanje mladoletnikovih pravic. Zakoniti zastopniki namreč zaradi krajeвне oddaljenosti objektivno ne morejo biti odzivni tako hitro, kot bi to bilo v posameznih primerih potrebno. Po besedah zakonitih zastopnic je v azilnem domu (tako v Ljubljani kot v Postojni) na voljo precej socialnih delavcev in varnostnikov, a vendar prevladuje trend, da navsezadnje vse funkcije opravljajo zakoniti zastopniki, na katere osebe nemalokrat preloži tudi svoje naloge. S tem se povečuje obremenjenost zakonitih zastopnikov in niža kvaliteta obravnave mladoletnikov, kar zagotovo ni primerno in sprejemljivo. Po besedah zakonitih zastopnic stanje v azilnih domovih tako v Ljubljani kot v Postojni naj ne bi bilo slabo - zagotovljenih je veliko prostora dejavnosti ter aktivnosti, ki jih med drugim organizira tudi Slovenska Filantropija. Obe zakoniti zastopnici pa sta izpostavili, da je med nastanitvijo v Azilnem domu na Viču in nastanitvijo v Postojni bistvena razlika. V Postojni so nastanjeni zgolj mladoletniki, kar pomeni, da niso nastanjeni skupaj z odraslimi. Tudi v Azilnem domu na

⁹⁰ 4. odstavek 15. člena ZMZ-1.

⁹¹ Glej op. 54, str. 56.

Viču je sicer ustanovljen posebni oddelek za mladoletnike, a popolna ločitev praktično ni mogoča. Takšna ureditev ni v skladu s smernicami UNHCR, saj so otroci tako potencialno izpostavljeni posameznikom, ki se ukvarjajo s trgovino z ljudmi. Zakoniti zastopniki menita, da bi morala biti nastanitev mladoletnikov v Azilnem domu na Viču zgolj začasne narave. V dijaškem domu v Postojni je po njunih besedah namreč tudi skrb za otroke s strani usposobljenih strokovnjakov bistveno aktivnejša, na pomen česar opozarja tudi UNHCR. Zadnji, a nič manj pomembni vidik nastanitve mladoletnikov, ki sta ga izpostavili zakoniti zastopniki, je negotovost. Obema se zdi skrajno neprimerno, da otroci do zadnjega trenutka ne vedo, kje bodo trajno nastanjeni oziroma so iz ustaljene nastanitve nepredvidljivo premeščeni. Takšen primer se je na primer zgodil v Novi Gorici: tamkajšnjemu dijaškemu domu avgusta 2017 potekla pogodba in vsi otroci so se morali preseliti. Takšni dogodki so za mladoletnike lahko velik šok, predvsem z vidika stabilnosti in ohranjanja socialne mreže, ki so si jo zgradili. S takšnimi dogodki hodimo po robu načela otrokove največje koristi in mejo pomikamo vse bolj v otrokovo škodo.

UNHCR opozarja tudi na potencialno nevarnost nastanitve otroka z njegovimi odraslimi sorodniki. Pri tem je priporočeno, da se v oceni najboljše koristi otroka upošteva otrokov vidik, varnost in zaščita, hkrati pa tudi pripravljenost sorodnika za skrb za otroka. Vedno je nujno upoštevati tudi znake ogroženosti, predvsem kakršnakoli znamenja, ki bi lahko nakazovala na trgovino z ljudmi, v katero so lahko vključeni tudi sorodniki.⁹² UNHCR v svojih priporočilih svetuje, da se ocena največje koristi opravi še preden je otrok nastanjen z odraslimi sorodniki in še preden se začne iskanje njegovih družinskih članov.

Ocena največje otrokove koristi je namenjena zagotavljanju standarda "primernosti" nastanitve.⁹³ Standard "primernosti" je pri nas urejen v četrtem odstavku 100. člena ZMZ-1, zagotavljal pa naj bi, da varnost otroka in njegove družine ne bi bila ogrožena, hkrati pa naj bi se tako resnično ugotovilo, ali je združitev z družinskimi člani v nastanitvenih kapacitetah v otrokovo največjo korist ali ne.

V zgoraj omenjeni zadevi Haqbin, o kateri Sodišče EU še ni odločilo, tretje pomembno vprašanje zadeva mladoletne prosilce, predvsem mladoletnike brez spremstva. Vprašanje, na katerega bo moralo Sodišče EU v sodbi odgovoriti je, ali je proti njim ukrep začasne ali dokončne izključitve iz nastanitvenih zmogljivosti zaradi kršitev hišnega reda ali v kakšni drugi situaciji ob upoštevanju načela otrokove največje koristi sploh mogoče izreči. V tej novejši še nedokončani zadevi se odpirajo pomembna vprašanja, ki bodo narekovala pravno usodo mladoletnih prosilcev v prihodnosti.

5.2.2. Osebe s priznano mednarodno zaščito

Oseba, ki ji je bila priznana mednarodna zaščita, ima po prvem odstavku 90. člena ZMZ-1 med drugim tudi pravico do prebivanja v Republiki Sloveniji in pravico do denarnega

⁹²European Union: European Agency for Fundamental Rights, Guardianship for children deprived of parental care : A handbook to reinforce guardianship systems to cater for the specific needs of child victims of trafficking, junij 2014, str. 75, dostopno na: <http://www.refworld.org/docid/53b14fd34.html>.

⁹³Glej op. 54, str. 57.

nadomestila za zasebno nastanitev. Vse pravice, ki ji gredo po tem členu, dobi oseba s trenutkom vročitve odločbe, s katero se njeni prošnji ugoti in podeli status begunca ali subsidiarne zaščite po 1. ali 2. alineji prvega odstavka 49. člena ZMZ-1. Prav ta odločba ima tudi naravo dovoljenja za stalno prebivanje v Republiki Sloveniji (v primeru, da je osebi priznan status begunca) oziroma naravo dovoljenja za začasno prebivanje (v primeru, da je osebi priznan ali podaljšan status subsidiarne zaščite).⁹⁴

Za obdobje največ enega leta Urad zagotovi naselitev v integracijski hiši ali drugih nastanitvenih zmogljivostih tako osebi, ki ji je priznana mednarodna zaščita, kot tudi njenim družinskim članom, ki so pridobili dovoljenje za prebivanje v Republiki Sloveniji na podlagi pravice združitve družine, ki je urejena v Zakonu o tujcih (v nadaljevanju: Ztuj-2).⁹⁵ V primeru obstoja utemeljenih zdravstvenih ali drugih razlogov, ki jih ugotovi Urad na podlagi mnenja zgoraj omenjene ter opisane komisije, se bivanje podaljša za največ 6 mesecev.⁹⁶

Tudi v tem primeru imajo osebe s priznanim statusom dolžnost spoštovanja hišnega reda, predpisanega s strani Vlade RS, katerega kršitve se kaznujejo z različnimi ukrepi. ZMZ-1 določa lažje in težje kršitve hišnega reda. Težje kršitve so izražanje kakršnekoli oblike nestrpnosti, žaljiv ali nasilen odnos do sostanovalcev, zaposlenih ali obiskovalcev, odtujevanje predmetov, posedovanje ali uporaba orožja, namerno uničevanje prostorov in opreme, omogočanje bivanja drugim osebam in vnašanje ali uživanje prepovedanih drog. Za takšne kršitve se izrečejo pisni opomin, ukrep preselitve v druge nastanitvene zmogljivosti, odpoved nastanitve ali povrnitev škode.⁹⁷ Pisni opomin se ob prvi težji kršitvi Urad izreče s sklepom, ob ponovitvi kršitve pa se z odločbo izreče premestitev v drugo nastanitveno kapaciteto. Če posameznik še drugič ponovi težjo kršitev, se nastanitev z odločbo lahko odpove. Zoper izrečene ukrepe je v treh dneh od vročitve mogoče vložiti ugovor, o katerem odloči predstojnik Urada, vendar ta ne zadrži izvršitve. V primeru povzročitve materialne se lahko izreče ukrep povrnitve škode.⁹⁸

Glede nastanitve osebe s priznano mednarodno zaščito na zasebnem naslovu je v tretjem odstavku 97. člena ZMZ-1 določena specialna ureditev za dijake, študente in udeležence izobraževanja za odrasle, do dopolnjenega 26. leta starosti. Za razliko od splošnega pravila, ko oseba pridobi pravico do denarnega nadomestila za nastanitev na zasebnem naslovu v primeru, ko je brez sredstev za preživljanje ali ji drugo bivanje ni bilo zagotovljeno, za 18 mesecev od dneva pridobitve statusa,⁹⁹ je v tem primeru obdobje podaljšano na 3 leta.

Četrty odstavek 97. člena ZMZ-1 specialno ureja položaj mladoletnikov brez spremstva, ki so do polnoletnosti bivali v posebnih nastanitvenih zmogljivostih za mladoletnike. Slednji imajo še 2 leti po dopolnjenem 18. letu pravico do denarnega nadomestila za nastanitev na zasebnem naslovu.

⁹⁴Prvi in drugi odstavek 92. člena ZMZ-1.

⁹⁵ Zakon o tujcih (Ztuj-2), Uradni list RS, št. 1/18, s spremembami.

⁹⁶ 93. člen ZMZ-1.

⁹⁷ 94 in 95. člen ZMZ-1.

⁹⁸ 96. člen ZMZ-1.

⁹⁹ Prvi odstavek 97. člena ZMZ-1.

Do sredstev, ki jih zagotavlja Urad, so v primeru združitve z družino po ZTuj-2 upravičeni tudi družinski člani, ki pridobijo pravico do denarnega nadomestila za zasebno nastanitev z dnem prihoda v Republiko Slovenijo.

V 100. členu ZMZ-1 je posebej urejen tudi položaj in postopek nastanitve mladoletnika brez spremstva s priznano mednarodno zaščito. Center za socialno delo, ki je krajevno pristojen za območje nastanitve mladoletnika, mu nemudoma postavi skrbnika in izpelje postopek nastanitve v skladu z veljavnimi predpisi. UNHCR je že v poročilu leta 2011¹⁰⁰ pozitivno ovrednotil celoten 23. člen in dodatno izpostavil prednost Sprejemne direktive v tem, da je vključen standard "nemudnosti" postavitve skrbnika, s čemer se v resnici zagotavlja otrokova največja korist. Velja pravilo, da se bratov in sester praviloma ne loči, pri čemer je vedno v ospredju vodilo največje koristi mladoletnika brez spremstva. Kakršnekoli spremembe bivališča morajo biti omejene na najmanjši možni obseg.

V primeru, da se iskanje mladoletnikovih družinskih članov še ni začelo, se to začne takoj, ko mu je priznan status mednarodne zaščite. Kadar pa iskanje družine že poteka, pristojni organ s tem nadaljuje, v kolikor je to primerno. Kadar bi lahko bila ogrožena življenje ali telesna celovitost mladoletnika ali njegovih bližnjih sorodnikov, zlasti če so ti ostali v izvorni državi, je treba poskrbeti, da so zbiranje, obdelava in kroženje informacij o teh osebah izvedeni zaupno.

5.3. ZDRAVSTVENA OSKRBA

5.3.1. Prosilci

Kot je omenjeno že na začetku prejšnjega poglavja, je ena izmed temeljnih pravic vseh prosilcev tudi dostop do nujnega zdravljenja. Države članice so prosilcem dolžne zagotoviti potrebno zdravstveno varstvo, ki vključuje vsaj nujno oskrbo in osnovno zdravljenje bolezni in resnih duševnih motenj.¹⁰¹ Dolžnost držav članic je tudi, da zagotovijo potrebno zdravniško ali drugo pomoč prosilcem s posebnimi potrebami glede sprejema, kar vključuje tudi ustrezno duševno zdravljenje, kadar je to potrebno. V slovenskem pravnem redu je pravica do zdravstvene oskrbe tudi ustavna pravica, ki je zapisana v 51. členu Ustave RS. Prvi odstavek navedenega člena določa, da ima vsakdo pravico do zdravstvenega varstva pod pogoji, ki jih določa zakon. Ustava daje torej podlago za nadaljnjo ureditev v relevantnem zakonu, kar je na področju mednarodne zaščite (tako za odrasle kot za mladoletnike) ZMZ-1. Natančnejšo ureditev zdravstvene oskrbe najdemo v 86. členu ZMZ-1, kjer je pojem nujnega zdravljenja taksativno opredeljen. V skladu z 21. členom Uredbe o pravicah prosilcev nujno zdravljenje izvajajo izvajalci zdravstvene dejavnosti, pri katerih prosilci to pravico uveljavljajo z veljavno izkaznico. Vsa sredstva, ki so potrebna za zagotovitev nujnega zdravljenja, zagotavlja ministrstvo, pristojno za zdravje.

¹⁰⁰UNHCR Comments on the European Commission's amended recast proposal for a Directive of the European Parliament and the Council laying down standards for the reception of asylum-seekers, 1. 6. 2011, str. 17, dostopno na: <http://www.unhcr.org/513da1cc9.pdf>.

¹⁰¹19. člen Sprejemne direktive.

Institut nujnega zdravljenja obsega pravico do nujne medicinske pomoči in nujnega reševalnega prevoza po odločitvi zdravnika ter pravico do nujne zobozdravstvene pomoči. V 2. točki prvega odstavka 86. člena ZMZ-1 so taksativno naštetih posegi oziroma storitve, ki se smejo po odločitvi lečečega zdravnika opraviti v okviru nujnega zdravljenja. To so (1) ohranitev življenjsko pomembnih funkcij, (2) zaustavljanje večjih krvavitev oziroma preprečitev izkrvavitve, (3) preprečitev nenadnega poslabšanja zdravstvenega stanja, ki bi lahko povzročilo trajne okvare posameznih organov ali življenjskih funkcij, (4) zdravljenje šoka, (5) storitve pri kroničnih boleznih in stanjih, katerih opustitev bi neposredno in v krajšem času povzročila invalidnost, (6) druge trajne okvare zdravja ali smrt, (7) zdravljenje vročinskih stanj in preprečevanje širjenja infekcije, ki bi utegnila voditi do septičnega stanja, (8) zdravljenje oziroma preprečevanje zastrupitev, (9) zdravljenje zlomov kosti oziroma zvinov ter drugih poškodb, pri katerih je nujno posredovanje zdravnika, in (10) zdravila s pozitivne in vmesne liste v skladu s seznamom medsebojno zamenljivih zdravil, ki so predpisana na recept za zdravljenje navedenih bolezni in stanj. V tretji točki istega odstavka je navedena tudi zagotovitev zdravstvenega varstva žensk na način zagotovitve kontracepcijskih sredstev, prekinitve nosečnosti in zdravstvene oskrbe v nosečnosti ter ob porodu.

Identična četrti odstavek 23. člena Sprejemne direktive in četrti odstavek 15. člena ZMZ-1 določata, da se mladoletnikom, ki so bili žrtve kakršnihkoli zlorab, zanemarjanja, izkoriščanja, mučenja ali krutega, nečloveškega in ponižujočega ravnanja ali ki so trpeli zaradi oboroženih spopadov, zagotovijo dostop do rehabilitacije in zagotovi, da se po potrebi organizira ustrezno psihološko zdravljenje ter strokovno svetovanje. Tudi v poročilu UNHCR je takšen pristop zelo pozitivno ovrednoten, predvsem pa UNHCR izpostavlja žrtve ženskega spola, ki so bile podvržene ženskemu genitalnemu pohabljenju, kot obrezovanje ženskih spolnih organov imenuje Svetovna zdravstvena organizacija. UNHCR opozarja na potencialno nevarnost in njeno preprečevanje, hkrati pa priporoča državam članicam, da so pozorne na prosilke ženskega spola, ki prihajajo iz držav, kjer je takšna praksa razširjena, in jim v primeru ugotovitve prestanosti takšnega posega v telo zagotovijo temu primerne sprejemne pogoje.¹⁰²

Vse ranljive osebe s posebnimi potrebami, izjemoma pa tudi drugi prosilci, imajo pravico do dodatnega obsega zdravstvenih storitev, vključno s psihoterapevtsko pomočjo, ki ga odobri in določi že omenjena komisija.¹⁰³ Slednja pri opravljanju te naloge deluje kot razširjena komisija in sicer z dodatnim članom, predstavnikom ministrstva, pristojnega za zdravje.¹⁰⁴

Mladoletni prosilci in prosilci, ki so mladoletniki brez spremstva, so upravičeni do zdravstvenega varstva v enakem obsegu kot otroci, ki so obvezno zdravstveno zavarovani kot družinski člani. V enakem obsegu so do zdravstvenega varstva upravičeni tudi otroci po 18.

¹⁰² UNHCR, Too Much Pain: Female Genital Mutilation&Asylum in the European Union; A Statistical Overview, February 2013, dostopno na: <http://www.refworld.org/docid/512c72ec2.htm>.

¹⁰³ Drugi odstavek 86. člena ZMZ-1.

¹⁰⁴ Prvi in peti odstavek 29. člena Uredbe o pravicah prosilcev.

letu starosti, ki se šolajo, in sicer do konca šolanja, vendar največ do dopolnjenega 26. leta starosti.¹⁰⁵

UNHCR v svojih smernicah v splošnem zaključku navaja, da bi morale države ob upoštevanju 19. člena Sprejemne direktive dodatno vzeti v obzir omogočanje (po)svetovanja ženskam v zvezi z reprodukcijskimi zadevami, še zlasti svetovalno, psihiatrično pomoč zgoraj omenjenim žrtvam genitalnega pohabljenja. Priporočljivo bi bilo vzpostaviti zaupne pogoje kar se tiče zdravniških pregledov in psihiatričnih obravnav, predvsem pa zaupnost in tajnost podatkov glede prostovoljnega testiranja za okužbo HIV. Nadalje mora biti psihološka oskrba dostopna vsem in brezplačno, nazadnje pa se predvideva in priporoča tudi strokovno usposabljanje zaposlenih, tako zdravnic in zdravnikov kot medicinskih sester in tehnikov, za ustrezno ravnanje z bolniki različnih ras in kultur.¹⁰⁶

Zakoniti zastopniki mladoletnikov brez spremstva sta v intervjuju poudarili, da je psihološka obravnava in pomoč mladoletnikom vedno dostopna. Kot pozitivno sta označili dejstvo, da ni obvezna, saj bi sicer delovala prisilno in ne bi imela tako dobrega učinka, kot če se mladoletnik zanj odloči prostovoljno. Prioriteta na tem področju je obravnava mladoletnikov, ki so bili žrtve trgovine z ljudmi. V zvezi s tem, kako ravnati in prepoznati znake trgovine z ljudmi, potekajo tudi posebna izobraževanja zakonitih zastopnikov in tudi strokovnih delavcev-psihiatrov. Izpostavili sta, da se problematičnost izvajanja psihološke pomoči in oskrbe v praks kaže predvsem v tem, da gre večinoma za fante ali najstnike, ki prihajajo iz kultur, v katerih je sramotno in nesprejemljivo pokazati šibkost. Ravno zato večinoma zavračajo pomoč in rehabilitacijo, čeprav jim je na voljo in bi jo tudi potrebovali. Pri večini mladoletnikov se stiske nato kažejo z impulzivnimi reakcijami in "zapiranjem vase", zato bi bilo morda smiselno razmisliti o relevantnih novejših psiholoških in metodoloških pristopih, s pomočjo katerih bi lahko tem mladoletnikom "prišli bližje", a hkrati spoštovali in upoštevali njihovo kulturno ozadje.

Ena izmed zakonitih zastopnic je v zvezi z zagotavljanjem psihološke pomoči izpostavila naslednji primer. Eden izmed mladoletnih prosilcev je popolnoma izgubil zaupanje v tovrstno zdravljenje, saj sta mu dva psihiatra postavila dve različni diagnozi. Eden je trdil, da je mladoletnik suicidalen, zato so ga pridržali v bolnici in je zamudil taborjenje s prijatelji, ki ga je imel v načrtu. Zapustil je azilni dom, psihiater pa je poklical policijo, kar je bilo za mladoletnega prosilca zelo obremenjujoče, še posebej, če upoštevamo, da je njegova prvotna psihiatrinja diagnozo, ki jo je postavil nadomestni psihiater, ovrгла in vse ukrepe označila za nepotrebne in pretirane. Po mnenju zakonite zastopnice opisani primer jasno ponazarja, kako lahko notranja nestrinjanja, pogosto tudi politično pogojena, vplivajo na mladoletnike in jih obremenjujejo.

Na tem mestu velja izpostaviti še opažanje zakonitih zastopnic glede kritja prevoznih stroškov in omogočanjem prevoza ter s tem zdravstvene oskrbe. Opozorili sta na pravno praznino in nedosledno udejanjanje obstoječe zakonodaje v praksi. V skladu z internimi navodili je

¹⁰⁵Tretji odstavek 86. člena ZMZ-1.

¹⁰⁶Glej op. 54, str. 47.

nedopustno, da bi zakoniti zastopniki do pristojnega zdravstvenega doma na Metelkovi ulici v Ljubljani mladoletne prosilce prevažali z lastnim prevoznim sredstvom. To navodilo se izkaže za problematično, kadar Urad odloči, da ne razpolaga z dovolj velikimi sredstvi, da bi v konkretnem primeru kril prevoz bolnega mladoletnika - takrat zakonitemu zastopniku naroči, naj kljub internemu navodilu prevoz zagotovi sam. Zakoniti zastopniki se tako znajdejo v kočljivi situaciji, ki je nato popolnoma odvisna od njihove presoje ter možnosti, ki so zakonitemu zastopniku sploh na voljo: nekateri na primer sploh nimajo osebnega avtomobila. Po mnenju zakonitih zastopnic je takšna situacija nesprejemljiva, še zlasti upošteva dejstvo, da gre lahko za hudo bolne mladoletnike. To vprašanje bi moralo biti bolj jasno in določeno normirano, pristojnosti in kritje stroškov pa točno določeno.

5.3.2. Osebe s priznano mednarodno zaščito

Kar se tiče zdravstvene oskrbe oseb, ki jim je mednarodna zaščita že priznana, je ureditev v Sloveniji strnjena v 98. člen ZMZ-1. Prvi odstavek predstavlja splošno ureditev za vse, ki jim iz naslova mednarodne zaščite pripada tudi pravica do obveznega zdravstvenega zavarovanja, če niso obvezno zavarovani že iz kakšnega drugega razloga. V drugem odstavku je specifično urejen položaj otrok. Otroci s priznano mednarodno zaščito so upravičeni do zdravstvenih storitev v enakem obsegu in pod enakimi pogoji kot otroci, ki so obvezno zdravstveno zavarovani kot družinski člani. V enakem obsegu so do zdravstvenega varstva upravičeni tudi šolajoči otroci po 18. letu starosti, in sicer do konca šolanja, vendar največ do dopolnjenega 26. leta starosti.

5.4. IZOBRAŽEVANJE

5.4.1. Prosilci

Dostop do izobraževanja v življenju priseljencea predstavlja ključen dejavnik za integracijo v družbo, saj se odrasli prosilci, še bolj pa otroci, na ta način lažje vključijo v novo okolje, spoznajo novo kulturo ter pridobijo nova znanja.¹⁰⁷

Izhodišče pravne ureditve izobraževanja vsakega posameznika v Republiki Sloveniji predstavlja že sama Ustava.¹⁰⁸ Nadalje je ta pravica konkretizirana v Zakonu o osnovni šoli in seveda (v kontekstu mednarodne zaščite) v ZMZ-1, ki tudi v zvezi s pravico do izobraževanja izhaja iz Sprejemne direktive.

Eden izmed pomembnejših mednarodnih dokumentov na področju izobraževanja mladoletnih otrok (prosilcev) je (poleg Konvencije o statusu beguncev¹⁰⁹) tudi KOP, ki v svojem 28. členu ureja otrokovo pravico do izobraževanja, ki ga mora država zagotavljati obvezno in vsem brezplačno dostopno, brez kakršnegakoli razlikovanja po rasi, barvi kože, spolu, jeziku, veroizpovedi, političnem ali drugem prepričanju, narodnem, etičnem ali družbenem poreklu,

¹⁰⁷ Vključevanje otrok priseljencev v slovenski vzgojno-izobraževalni sistem, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, marec 2017.

¹⁰⁸ 57. člen Ustave Republike Slovenije: Izobraževanje je svobodno. Osnovnošolsko izobraževanje je obvezno in se financira iz javnih sredstev. Država ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo ustrezno izobrazbo.

¹⁰⁹ Glej 22. člen Konvencije o statusu beguncev.

premoženju, invalidnosti, rojstvu ali kakršnemkoli drugem položaju otroka, njegovih staršev ali zakonitega skrbnika.¹¹⁰

V skladu z Sprejemno direktivo države članice mladoletnim otrokom prosilcev in mladoletnim prosilcem zagotovijo dostop do izobraževalnega sistema pod podobnimi pogoji kot svojim državljanom, dokler se zoper njih ali njihove starše ne izvede ukrep izгона.¹¹¹ Dostop morajo omogočiti najkasneje v treh mesecih od datuma, ko je mladoletnik vložil prošnjo za mednarodno zaščito ali je bila vložena v njegovem imenu.

Na podlagi Zakona o osnovni šoli,¹¹² imajo vsi otroci, ki so tujci ali osebe brez državljanstva in prebivajo v Sloveniji, pravico do obveznega osnovnošolskega izobraževanja pod enakimi pogoji kot državljani Republike Slovenije. Nadalje je pravica do izobraževanja urejena v 88. členu ZMZ-1. Tako kot v Sprejemni direktivi je tudi ZMZ-1 določeno, da se prosilcem zagotovi pravica do osnovnošolskega izobraževanja najkasneje v treh mesecih od dneva vložitve prošnje. Časovna omejitev je v navedenem členu omenjena kar dvakrat, kar kaže na trdno zavezo k izpolnitvi tega roka predvsem v primeru mladoletnih prosilcev. Glede na stopnjo izobrazbe ZMZ-1 določa, da se za mladoletne prosilce dostop do izobraževanja na poklicnih in srednjih šolah zagotovi, kar pomeni strožjo zahtevo, saj se ostalim prosilcem tak dostop le omogoči. Prosilec se prav tako "le" omogoči dostop do višješolskega, visokošolskega in izobraževanja odraslih. Ena ključnih določb je tudi zagotovitev pripravljalne učne pomoči z namenom olajšanja dostopa do izobraževalnega sistema, saj je vključevanje prosilcev v izobraževalni sistem težavno že zgolj zaradi jezikovnih ovir. Podobna določba izhaja tudi iz Sprejemne direktive, kjer je določeno, da se po potrebi mladoletnikom zagotovi pripravljali pouk, vključno z jezikovnim poukom, da se olajšata njihov dostop do izobraževalnega sistema in njihovo sodelovanje v njem.

Določba iz ZMZ-1 je še natančneje razdelana v 22. členu Uredbe o pravicah prosilcev, ki določa zlasti, kdo zagotavlja sredstva za izvrševanje pravice do izobraževanja. Sredstva za pripravljalo učno pomoč zagotavlja Urad Vlade Republike Slovenije za oskrbo in integracijo migrantov, sredstva za zagotavljanje pravic do osnovnošolskega, poklicnega, srednješolskega, višješolskega in visokošolskega izobraževanja ter izobraževanja odraslih pa zagotavlja ministrstvo, pristojno za izobraževanje. Prosilec, ki se izobraževanja redno udeležuje, je upravičen do kritja stroškov javnega prevoza do izobraževalnih institucij (stroške krije Urad) ter prehrane v šoli.

Posebne pristojnosti na področju izvrševanja pravice do izobraževanja ima Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, ki je v ta namen leta 2007 sprejelo Strategijo vključevanja otrok, učencev in dijakov migrantov v sistem vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji ter leta 2012 Smernice za vključevanje otrok priseljencev v vrtce in šole. Zaradi posebnosti položaja otrok prosilcev za mednarodno zaščito, ki pogosto prihajajo iz neslovansko govorečih področij, Ministrstvo priporoča dvostopenjski model vključevanja otrok v osnovne šole. Model zajema fazo "uvajalnice", ki se izvaja pred začetkom šolskega leta ter obsega 20-

¹¹⁰ 28. v zvezi z 2. členom KOP.

¹¹¹ 14. člen Sprejemne direktive.

¹¹² Zakon o osnovni šoli (ZOsn), Ur. l. RS, št. 81/06, s spremembami, 10. člen.

urni program učenja slovenščine in vključevanja v novo okolje ter fazo "nadaljevalnice", ki se izvaja med šolskim letom in zajema individualni program ali individualni načrt aktivnosti za učenca (lahko gre za intenzivni tečaj slovenščine, učno pomoč, nadaljevalni tečaj slovenščine, dopolnilni pouk, vključevanje v aktivnosti lokalnega okolja, dopolnilni pouk maternega jezika in kultur, interesne in druge dejavnosti v programu šole ter jutranje varstvo in podaljšano bivanje). Prehodno obdobje, ki so ga deležni učenci v drugi fazi traja dve šolski leti.¹¹³

Mladolletne prosilce, ki so mlajši od 15 let, se vključi v redni program osnovne šole, medtem ko mladolletniki, ki so starejši od 15 let, obiskujejo osnovno šolo za odrasle. Prednosti vključitve mladolletnih prosilcev, ki so mlajši od 15 let, v redne osnovne šole so bolj: ustaljena dnevna rutina z veliko raznolikimi dejavnostmi, podpora psihologov in socialnih pedagogov ter daljša vpetost v okolje, kjer se govori slovenski jezik. Po drugi strani izobraževanje odraslih, v katerega so vključeni mladolletni prosilci starejši od 15 let, omogoča večjo prilagodljivost ter individualnost, vendar je način dela primeren zgolj za starejše mladolletnike, saj obsega samo izobraževanje in ne tudi vzgoje, ki so je mlajši od 15 let gotovo potrebni.

Javni zavod Cene Štupar - Center za izobraževanje Ljubljana trenutno izvaja tretjo izvedbo "Opisemenjevanja v slovenščini za odrasle govorce drugih jezikov z dodatkom za mladolletne prosilce za mednarodno zaščito brez spremstva" v prostorih azilnega doma. Izobraževanje, ki traja 300 + 100 pedagoških ur, izvaja učitelj in po potrebi kulturni mediator. Pouk poteka v majhnih skupinah ter se izvaja 3-5 krat tedensko po 2-4 pedagoške ure. Namen programa je pripraviti udeležence, da se vključijo v osnovno šolo za odrasle, v kolikor je še niso zaključili v matični državi oz. v srednješolsko izobraževanje.

Tako zakoniti zastopniki mladolletnih prosilcev za mednarodno zaščito brez spremstva kot zaposleni v Zavodu Cene Štupar so opozorili na težavo, da se mladolletniki enostavno ne udeležujejo programov izobraževanja, temveč namesto tega iščejo načine za pridobitev drugih virov dohodka, kar jim omogoča status, ki ga pridobijo ob vpisu v izobraževalni program (delo preko študentskega servisa). Zaposleni v Zavodu Cene Štupar so še dodatno opozorili, da so pri mladolletnikih brez spremstva največje težave travme, ki jih imajo, nezaupanje in domotožje oziroma pomanjkanje družine. V večini primerov niso namensko v Sloveniji, temveč si prizadevajo priti v drugo državo, kjer imajo bodisi sorodnike ali znance, zato je pri nekaterih mogoče opaziti nemotiviranost za učenje, posledično pa velik osip v izobraževalnih programih. Možna izboljšava bi bila po mnenju sogovornikov urejena dnevna rutina, ki bi pri mladih ustvarila občutek dolžnosti in odgovornosti ter jih motivirala za učenje in napredek v šoli.

5.4.2. Osebe s priznano mednarodno zaščito

Osebe s priznano mednarodno zaščito so pri uveljavljanju obsega pravic na področjih predšolske vzgoje, osnovnošolskega, srednješolskega, višješolskega, visokošolskega

¹¹³Več o dvostopenjskem modelu vključevanja je dostopno na povezavi: http://www.mizs.gov.si/si/vkljucevanje_priseljencev_v_sistem_vzgoje_in_izobrazevanja/postopek_vkljucevanja.

izobraževanja in izobraževanja odraslih izenačene z državljani Republike Slovenije.¹¹⁴ Poleg tega so upravičene tudi do državne štipendije in nastanitve v dijaških in študentskih domovih. V nekoliko širšem okviru pa je osebam s priznano mednarodno zaščito določena tudi posebna pravica do pomoči pri vključevanju v okolje, ki velja tri leta od pridobitve statusa.¹¹⁵ Pri tem gre za različne dejavnosti glede izobraževanja in zaposlovanja, ki spodbujajo vključevanje v okolje, s poudarkom na tečaju slovenskega jezika in tečaja spoznavanja slovenske družbe. Uspešnost šolanja na vseh stopnjah izobraževanja pa je tudi ena izmed dolžnosti osebe, ki ji je priznana mednarodna zaščita.¹¹⁶

5.5. PRIDRŽANJE

V skladu s Sprejemno direktivo "pridrzanje" pomeni, da država članica prosilca pridržni na nekem mestu, kjer se mu odvzame svoboda gibanja.¹¹⁷ Na splošno velja, da se prosilci lahko svobodno gibljejo po ozemlju države članice gostiteljice, države članice pa lahko omejijo prosto izbiro bivanja prosilca in določijo, kje mora bivati. Ta omejitev je mogoča iz razlogov v javnem interesu, zaradi javnega reda ali kadar je to potrebno za hitro obdelavo in učinkovito spremljanje njegove prošnje za mednarodno zaščito.¹¹⁸ Svoboda gibanja, kot ena izmed temeljnih pravic vsakogar, ki se na ozemlju Republike Slovenije nahaja zakonito (torej tudi prosilcev za mednarodno zaščito) pa ni zgolj ena izmed pravic, ki gredo posamezniku po pravu EU. Določata jo tudi Ustava RS in Konvencija o statusu beguncev.¹¹⁹

Država članica ima tudi možnost pridržanja prosilca za mednarodno zaščito, vendar tega ne sme storiti zgolj zato, ker je prosilec.¹²⁰ Za izvrševanje ukrepa pridržanja je potrebna individualna presoja okoliščin posameznega prosilca za mednarodno zaščito ter nujnost takšnega ukrepa, torej da ni mogoče učinkovito uporabiti drugega, manj prisilnega ukrepa. Prosilca je torej mogoče pridržati le v jasno opredeljenih primerih, ki jih določata Sprejemna direktiva in ZMZ-1 ter ob upoštevanju načela nujnosti in sorazmernosti tako glede načina kot tudi glede namena takega pridržanja. Prosilcu morajo biti ob pridržanju zagotovljena tudi procesna jamstva, kot na primer pravica do pravnega sredstva in pravica do sodnega varstva.¹²¹

V skladu s tretjim odstavkom 8. člena Sprejemne direktive se sme prosilca pridržati le v šestih taksativno določenih primerih in sicer (1) v primeru preverjanja identitete ali državljanstva, (2) določanja elementov, na katerih temelji prošnja za mednarodno zaščito, ki jih brez pridržanja ne bi bilo mogoče pridobiti, zlasti če obstaja nevarnost, da bo prosilec pobegnil, (3) v primeru odločitve o pravici prosilca do vstop na ozemlje, (4) v primeru pridržanja zaradi

¹¹⁴Prvi odstavek 101. člena ZMZ-1

¹¹⁵ 103. člen ZMZ-1.

¹¹⁶ 105. člen ZMZ-1.

¹¹⁷2. člen Direktive.

¹¹⁸7. člen Direktive.

¹¹⁹ Glej 32. člen Ustave in 26. člen Konvencije o statusu beguncev.

¹²⁰Prvi odstavek 8. člena Direktive.

¹²¹15. člen preambule Direktive.

postopka vračanja v skladu z Direktivo 2008/115/ES,¹²² ko je mogoče utemeljeno domnevati, da prosilec prošnjo podaja samo zato, da bi zadržal ali otežil izvedbo odločbe o vrnitvi, (5) kadar to zahteva zaščita nacionalne varnosti ali javnega reda ter (6) ko je to v skladu z 28. členom Dublinske uredbe III.¹²³

Posebna zahteva glede pridržanja mladoletnikov izhaja že iz preambule Sprejemne direktive, kjer je določeno, da bi države članice morale zlasti zagotoviti, da se pri pridržanju prosilca uporablja 37. člen KOP, ki določa, da je lahko otrok prijet, priprt ali zaprt v skladu z zakoni in le v skrajnem primeru ter za najkrajši potreben čas. S takšnim otrokom je treba ravnati človeško in spoštovati njegovo dostojanstvo ter pri tem upoštevati njegovo starost.

Pridržanje mladoletnih oseb je v Sprejemni direktivi urejeno v posebnih določbah. V 11. členu je določeno, da je pridržanje mladoletnika skrajna možnost po tem, ko se ugotovi, da ni mogoče učinkovito uporabiti drugih, manj prisilnih ukrepov. Takšno pridržanje mora trajati čim krajše obdobje, prizadevati si je potrebno za čimprejšnjo izpustitev mladoletnika ter nastanitev v primernih prostorih.

Enako velja za mladoletnike brez spremstva - tudi te je mogoče pridržati le v izjemnih okoliščinah. Storiti je treba vse, kar je mogoče, da se pridržanega mladoletnika brez spremstva čimprej izpusti. Posebno pa je določeno tudi, da mladoletnikov brez spremstva nikoli ni dopustno pridržati v zaporu. Kolikor je mogoče, se mladoletnikom brez spremstva zagotovi namestitve v ustanovah, ki imajo osebje in zmogljivosti, ki upoštevajo potrebe oseb njihove starosti.

Kadar se pridržati mladoletnika brez spremstva, države članice zagotovijo, da je nameščen ločeno od odraslih oseb.¹²⁴ V skladu s 84. členom ZMZ-1 mladoletnega prosilca za mednarodno zaščito ni mogoče pridržati v Centru za tujce, temveč se mu lahko pod določenimi pogoji iz navedenega člena odredi le obvezno zadrževanje na območju azilnega doma. Omejitev gibanja¹²⁵ otrok in mladoletnikov, ki v Sloveniji prebivajo nezakonito in so v postopku vračanja oziroma odstranitve, se zagotovi ločeno, da je zagotovljena ustrezna zasebnost.¹²⁶ Mladoletnike brez spremstva in družine z otroki je treba nastaniti v primernih ustanovah za nastanitev mladoletnih oseb, nastanitev v Centru za tujce pa je mogoča le izjemoma, če ni mogoče zagotoviti druge primerne namestitve.¹²⁷

Pravno-informacijski center že vrsto let opozarja na neustrezno nastanitev otrok, pri tem pa vidi problem tudi v omejitvi gibanja in navaja: *“Kljub dvema sklepoma vlade, s katerimi sta bila vzpostavljena projekta nastanitve otrok brez spremstva v dijaških domovih, se otroke brez*

¹²²Direktiva 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav, Uradni list EU L 348/98, 24. 12. 2008.

¹²³Uredba EU št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vložijo državljan tretje države ali oseba brez državljanstva, Uradni list EU L 180/31, 29. 6. 2013.

¹²⁴3. odstavek 11. člena Direktive

¹²⁵V slovenski zakonodaji se za pridržanje uporablja termin omejitev gibanja.

¹²⁶76. člen Zakona o tujcih (ZTuj-2-UPB5), Ur. l. RS, št. 16/17

¹²⁷82 člen ZTuj-2

spremistva, ki ne zaprosijo za mednarodno zaščito, še vedno nastani v Centru za tujce. Tako nevladne kot mednarodne organizacije opozarjamo, da bi država morala ukiniti prakso nastanitve otrok v Centru za tujce, kjer jim je omejeno gibanje, in najti primerno rešitev nastanitve vseh otrok. Ob nastanitvi v Azilnem domu je vlagatelj namere za mednarodno zaščito najprej nastanjen v t. i. sprejemnih prostorih, kjer je različna praksa – včasih so sprejemni prostori zaklenjeni in gre za de facto omejitev gibanja, brez pravne podlage, medtem ko včasih niso zaklenjeni. Omejitev gibanja mladoletnih migrantov je namreč v nasprotju s Konvencijo o otrokovih pravicah in Zakonom o tujcih, ki nastanitev v Centru za tujce predvideva le kot skrajni ukrep. To bo lahko preseženo z oblikovanjem sistemske rešitve nastanitve otrok brez spremitve.”

Evropsko sodišče za človekove pravice je v svojih sodbah že večkrat poudarilo, da je primerna nastanitev mladoletnih prosilcev ključna pri zagotavljanju načela otrokove največje koristi. V sodbi *Kanagaratnam in ostali proti Belgiji*, št. 15297/09, z dne 13. 3. 2012, je ESČP ugotovilo kršitev 3. člena EKČP, ko so belgijske oblasti za skoraj štiri mesece pridržale otroke iz družine pritožnika ter jih izpostavile občutkom stiske in podrejenosti, kar je pomenilo nečloveško in ponižujoče ravnanje. Sodišče je ugotovilo tudi kršitev 5. člena EKČP, saj so bili mladoletni otroci pridržani v enakih pogojih kot odrasli, kar je zaradi ranljivosti otrok neprimerno, ne glede na to, ali gre za otroke brez spremitve ali otroke s spremitvom. V sodbi *Popov proti Franciji*, št. 39472/07 in 39474/07 z dne 19. 1. 2012, je sodišče obsodilo Francijo zaradi nevzdržnih razmer v centru za pridržanje,¹²⁸ ki so bile v nasprotju z mednarodnimi načeli zaščite otrok.¹²⁹

Upravno sodišče Republike Slovenije je v sodbi I U 313/2014 z dne 20. 2. 2014 presojalo pridržanje mladoletnih otrok v Centru za tujce v primeru družine, ki je bila v postopku vračanja po Dublinski uredbi III. V sodbi je sodišče ugotovilo, da *“pridržanje družine s tremi mladoletnimi otroki v Centru za tujce vsekakor ni v korist otrok”*.

Svoboda gibanja, v katero posega ukrep omejitve gibanja je urejena v 19. členu Ustave Republike Slovenije, ki določa, da ima vsakdo pravico, da se prosto giblje in si izbira prebivališče, da zapusti državo in se vanjo kadarkoli vrne. Ta pravica ni absolutna, omeji pa se lahko samo z zakonom in iz razlogov, ki so navedeni v drugem odstavku 19. člena Ustave. Vendar gre pri ukrepu omejitve gibanja, navkljub njegovemu poimenovanju, pravzaprav za poseg v osebno svobodo, ki je urejena v 32. členu Ustave.

¹²⁸ Družine so bile sicer ločene od drugih pripornikov, vendar so bile na voljo le železne postelje, ki so bile nevarne za otroke. Na voljo ni bilo nobenih igralnih površin za otroke ali dejavnosti, ki bi jih zaposlovale. Pogoji, v katerih so bili otroci pritožnikov zadržani dva tedna, v odraslem okolju z močno prisotnostjo policije, negotovostjo in sovražnim vzdušjem, skupaj s stresom njihovih staršev, očitno niso primerni za njihovo starost.

¹²⁹ Podobno je sodišče odločilo v primeru *S.F. in ostali proti Bolgariji*, št. 8138/16, z dne 7. 12. 2017, ko je ugotovilo kršitev 3. člena EKČP. Pridržalna celica je bila zanemarjena, barva je padala s stropa, tla so bila pokrita z umazanimi in vlažnimi kartonskimi listi, pridržani pa niso imeli dostopa do sanitarij in so bili brez hrane štiriindvajset ur. Podobne odločitve sodišča še v primerih: *Mubilanzila Mayeka in Kaniki Mitunga proti Belgiji*, št. 13178/03, z dne 12. 1. 2007, *Muskhadzhieva in ostali proti Belgiji*, št. 41442/07, z dne 19. 1. 2010, *A.B. in ostali proti Franciji*, št. 11593/12, z dne 12. 7. 2016, *R.K. in ostali proti Franciji*, št. 68264/14, z dne 12. 7. 2016, *R.C. in V.C. proti Franciji*, št. 76491/14, z dne 12. 7. 2016, *A.M. in ostali proti Franciji*, št. 24587/12, z dne 12. 7. 2016, *R.M. in ostali proti Franciji*, št. 33201/11, z dne 12. 7. 2016.

ESČP razlikuje med posegom v svobodo gibanja in posegom v osebno svobodo. Pravica do svobode gibanja se pojavlja predvsem v kontekstu omejevanja na določeno ozemeljsko področje, na področje določenega dela države, na kraj prebivanja, na ozemlje ene države. Skladno z različnimi primeri, ki jih je sodišče obravnavalo v okviru te problematike (sodba *Ashingdane proti Združenemu kraljestvu*¹³⁰ in sodba *Raimondo proti Italiji*¹³¹), pomeni ukrep iz 84. člena ZMZ-1 poseg v osebno svobodo oziroma prostost posameznika in ne zgolj posega v svobodo gibanja. Pri posegu v posameznikove pravice je ukrepe, ki v te pravice posegajo, ključno presoditi z vidika načela sorazmernosti v vsakem konkretnem primeru. Vrhovno sodišče je v sodbi, opr. št. I Up 1/2015, z dne 22. 1. 2015 na primer zapisalo: *“Presoja, ali ukrep omejitve gibanja na prostore Centra za tujce pomeni omejitev svobode gibanja ali pa že poseg v pravico do osebne svobode, je odvisna od vsakokratnih specifičnih okoliščin konkretne zadeve, v okviru katerih je treba upoštevati številne kriterije, kot so: vrsta, trajanje, učinki in način izvrševanja ukrepa, ki omejujejo posameznikovo prostost. Razlika med odvzemom prostosti in omejitvijo svobode gibanja je lahko zgolj v stopnji oziroma intenzivnosti odrejenega ukrepa, ne pa nujno v naravi oziroma vsebini tega ukrepa.”*

Bistvo ukrepa so torej procesna in materialno-pravna jamstva: organ jasno obrazloži svojo odločitev za takšen ukrep, prosilec je s tem seznanjen v njemu razumljivem jeziku in prosilcu bi morala biti zagotovljena tudi možnost, da sam predstavi svoja stališča v zadevi, do katerih bi se organ moral opredeliti. Če je vse to zagotovljeno, pristojni organ lahko uporabi ukrep pridržanja tudi, če gre za poseg v oziroma odvzem osebne svobode.

V 84. členu ZMZ-1 so taksativno naštetih primeri, v katerih lahko pristojni organ (t. j. MNZ) odredi ukrep obveznega zadrževanja na območje azilnega doma. Razlogi so skoraj identični razlogom iz tretjega odstavka 8. člena Sprejemne direktive. Posebnih določil za mladoletne prosilce v zakonu ni, razen določbe, da prosilcu, ki je mladoletnik ali mladoletnik brez spremstva, ni mogoče odrediti ukrepa omejitve gibanja na Center za tujce, razen če ukrepa obveznega zadrževanja na območje Azilnega doma ni mogoče učinkovito izvesti ali če je prosilec samovoljno zapustil območje obveznega zadrževanja.

UNHCR v svojih smernicah glede pridržanja prosilcev za azil¹³² jasno nasprotuje pridržanju oseb, ki zapošajo za mednarodno zaščito. Iz smernic izhaja, da bi moralo biti pridržanje skrajni ukrep, ki je nujen in sorazmeren v konkretnem primeru ter zasleduje legitimen cilj.¹³³ Ukrepi, ki bi lahko vodil k zmanjšanju uporabe pridržanja, so alternativni ukrepi, kot na primer različne oblike zahtev po javljanju skupnosti (npr. na najbližji policijski postaji), določitev kraja bivanja ali dovolitev zadrževanja. Deveta smernica določa, da je pri odrejanju ukrepa pridržanja treba upoštevati posebne okoliščine in potrebe konkretnega prosilca za mednarodno zaščito. Temeljno načelo, ki ga zasledujejo smernice UNHCR je, da otroci sploh ne bi smeli biti pridržani. Otroci so ena izmed ranljivih skupin prosilcev za mednarodno zaščito, zato jim je potrebno posvečati posebno pozornost in ravnati v smeri zmanjševanja

¹³⁰Case of *Ashingdane v. the United Kingdom*, application no. 8225/78, 28. 5. 1985.

¹³¹Case of *Raimondo v. Italy*, application no. 12954/87, 22. 2. 1994.

¹³²Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention, UNHCR 2012.

¹³³Prav tam. Str. 6.

travm in stisk, ki jim jih lahko povzroči ukrep pridržanja. Zaradi posebnega položaja mladoletnikov je treba v predhodnem postopku opraviti oceno ranljivosti posameznika ter nadaljnje ukrepe izvajati skladno s tem. Uvedba ukrepa pridržanja v primeru mladoletnega prosilca za mednarodno zaščito naj bo torej skrajno sredstvo, ki se uporabi, kadar drugačen, alternativen ukrep, ni dovolj učinkovit.

Po pregledu slovenske zakonodaje je poleg predhodno že ugotovljene neskladnosti z Sprejemno direktivo opaziti, da sistem alternativnih ukrepov, ki bi lahko prišli v poštev pri obravnavi mladoletnih prosilcev, ni vzpostavljen. Ključna težava je tudi zagotavljanje ustrezne nastanitve, ki bi bila prilagojena potrebam mladoletnikov in hkrati primerna za izvajanje ukrepa odvzema prostosti.¹³⁴

¹³⁴Alternative odvzemu prostosti v azilnih in migracijskih zadevah, diplomsko delo, Urša Regvar, 2016.

6. ODLOČANJE O PROŠNJI

6.1. SPLOŠNO

Zakonodajni okvir postopka podaje in odločanja o prošnji za mednarodno zaščito v Republiki Sloveniji predstavlja ZMZ-1, ki v slovenski pravni red prenaša Kvalifikacijsko direktivo, Postopkovno direktivo in Sprejemno direktivo. EU je namreč z namenom zagotavljanja visoke stopnje zaščite tistim, ki jo potrebujejo in preprečevanja zlorab nacionalnih azilnih sistemov, na ravni držav članic uvedla skupne minimalne standarde in poenotene postopke obravnavanja prosilcev, pri čemer imajo mladoletni prosilci poseben status ranljive skupine oseb. Navedeni zakonodajni akti poleg splošnih določb o postopku za pridobitev mednarodne zaščite vsebujejo tudi specifične določbe glede mladoletnikov, ki so izraz načela otrokove največje koristi. Kvalifikacijska direktiva vsebuje pogoje, ki jih mora izpolnjevati prosilec, da je upravičen do mednarodne zaščite in opredeljuje vsebino same zaščite, prenovljena Postopkovna direktiva ureja skupne postopke za priznanje in odvzem mednarodne zaščite, glede instituta združitve z družino pa je treba v obzir vzeti tudi določbe Zakona o tujcih (v nadaljevanju: ZTuj-2).

6.2. VSEBINSKA OBRAVNAVA

Kot že omenjeno, ZMZ-1 v slovenski pravni red med drugim prenaša tudi Kvalifikacijsko direktivo o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite. Glavni cilj te direktive je po eni strani zagotoviti, da države članice uporabljajo skupna merila za ugotavljanje, katere osebe resnično potrebujejo mednarodno zaščito, po drugi strani pa zagotoviti, da je v vseh državah članicah tem osebam na voljo minimalna raven ugodnosti. Pri tem ima seveda vsaka država članica možnost, da nudi višjo raven zaščite in ugodnejše standarde za prosilce. Določbe Kvalifikacijske direktive so večinoma v ZMZ-1 prenesene dobesedno in pri implementaciji ni prišlo do večjih odstopanj.

Pojem mednarodne zaščite vključuje tako status begunca kot status subsidiarne zaščite. V skladu z 20. členom ZMZ-1, ki temelji na Konvenciji o statusu beguncev, se status begunca prizna državljanu tretje države, ki se zaradi utemeljenega strahu pred preganjanjem iz razloga pripadnosti določeni rasi ali etnični skupini, veroizpovedi, narodni pripadnosti, pripadnosti posebni družbeni skupini ali političnemu prepričanju, nahaja izven države, katere državljan je, in ne more ali zaradi takega strahu noče uživati varstva te države, ali osebi brez državljanstva, ki se nahaja izven države, kjer je imela običajno prebivališče, in se zaradi utemeljenega strahu ne more ali noče vrniti v to državo. Prosilec mora torej izkazati utemeljen strah pred preganjanjem zaradi enega izmed v zakonu taksativno naštetih razlogov. Če ga je utemeljeno strah zgolj npr. vojne ali naravne katastrofe na ozemlju izvorne države, to ni dovolj za podelitev statusa begunca. Dodatno morajo biti dejanja preganjanja dovolj resne ali ponavljajoče se narave, da predstavljajo hudo kršitev temeljnih človekovih pravic ali predstavljati zbir različnih ukrepov, vključno s kršitvami človekovih pravic, ki so dovolj resne narave ali dovolj ponavljajoča se, da predstavljajo hudo kršitev človekovih pravic. To so zlasti

dejanja fizičnega ali psihičnega nasilja, diskriminatorni pravni, upravni, policijski ali sodni ukrepi, pa tudi dejanja, ki so povezana s spolom ali usmerjena na otroke.¹³⁵ Status begunca se podeli za nedoločen čas in preneha, če nastopi kateri izmed razlogov za prenehanje iz 67. člena ZMZ-1 oziroma razlogov za odvzem iz 68. člena ZMZ-1.

V kratkem bo moralo Sodišče EU v primeru Ahmedbekova¹³⁶ odgovoriti na nekaj pomembnih vprašanj glede podelitve statusa begunca članom iste družine oziroma t. i. izvedenega statusa begunca. Gre za primer Azerbajdžanske družine, v katerem oče utemeljuje svojo prošnjo z dejstvom, da je bil v izvorni državi preganjan (in je zato begunec v smislu Konvencije o statusu beguncev), mama in mladoletni otrok pa svoji prošnji utemeljujeta s tem, da sta njegova družinska člana, torej družinska člana osebe, ki je vložila prošnjo za mednarodno zaščito. Junija 2018 je svoje sklepne predloge podal generalni pravobranilec Mengozzi. Predložitveno sodišče je postavilo kar devet vprašanj, ki se nanašajo na razlago Procesne in Kvalifikacijske direktive. Predložitveno sodišče npr. s četrtnim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba relevantne določbe Kvalifikacijske direktive razlagati tako, da je treba obstoj utemeljenega strahu pred preganjanjem (za priznanje statusa begunca) ali tveganja za resno škodo (za priznanje subsidiarne zaščite) presoјati samo na podlagi dejstev in okoliščin, ki se nanašajo na samega prosilca. Iz preudarkov predložitvenega sodišča in okoliščin iz postopka v glavni stvari je razvidno, da je namen tega vprašanja razjasniti, ali je to, da država članica prosilcu za mednarodno zaščito prizna status begunca zgolj na podlagi tega, da je zadevni prosilec družinski član osebe s priznanim statusom begunca, združljivo s sistematiko Kvalifikacijske direktive. Po mnenju AG Mengozzija je treba sicer obstoj pogojev za priznanje statusa res presoјati na podlagi osebnosti samega prosilca za azil, vendar pa nobena določba ne izključuje možnosti, da je pogoje mogoče šteti za izpolnjene na podlagi družinske vezi med prosilcem in osebo, ki je bila žrtev dejanj preganjanja. Če dejstvo, da prosilec za azil v utemeljitev svoje prošnje navaja preganjanje enega od družinskih članov, samo po sebi v ta namen ne zadostuje, pa je treba status begunca priznati tudi družinskemu članu begunca, ki je zanj zaprosil, če se na podlagi ocene individualnega položaja in osebnih okoliščin prosilca ter na podlagi celote upoštevanih elementov, ki se nanašajo zlasti na razmere v državi izvora in na *modus operandi* subjektov preganjanja, izkaže, da se prosilec zaradi navedene družinske vezi na individualni podlagi utemeljeno boji, da bo sam žrtev preganjanja, obenem pa v zvezi z njim ne obstajajo razlogi za izključitev tega statusa. Nadalje predložitveno sodišče s šestim vprašanjem v navedenem primeru Sodišče EU v bistvu sprašuje, ali Kvalifikacijska direktiva nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki določa, da se status begunca prizna tudi družinskim članom begunca zgolj na podlagi družinske vezi, ki jih povezuje z zadnje navedenim. To vprašanje se z vsebinskega vidika v bistvu nanaša na združljivost nacionalne zakonodaje, ki omogoča samodejno priznanje izvedenega statusa begunca družinskim članom osebe, ki izpolnjuje merila za pridobitev statusa begunca, s Kvalifikacijsko direktivo. V zvezi s tem je treba poudariti, da takšen "izvedeni status" sicer ni opredeljen v Ženevski konvenciji o statusu beguncev, ki v opredelitvi pojma begunec ne

¹³⁵ Definicija begunca je v literaturi pogosto in natančno obravnavana. Gre za kompleksno in razvejano definicijo, najobsežnejši in verjetno tudi najpomembnejši raziskovalno doprinos na tem področju pa je delo Jamesa C. Hathaway-a (James C. Hathaway, *The Law of Refugee Status* 1991, 2. izdaja, 2016).

¹³⁶ C-652/17 Ahmedbekova, postopek v teku.

vključuje načela enotnosti družine, vendar pa sklepni dokument konference pooblaščenecv Združenih narodov, ki je oblikovala besedilo navedene konvencije, izrecno priznava bistveno pravico beguncev do enotnosti družine, državam podpisnicam konvencije pa priporoča sprejetje vseh potrebnih ukrepov za njeno ohranitev in, splošneje, za zaščito družine begunca. Organi Urada visokega komisarja Združenih narodov za begunce (UNHCR) so ta priporočila skozi leta večkrat ponovili. Tako je na primer stalni odbor UNHCR v dokumentu z dne 4. junija 1999 poudaril, da „iz načela enotnosti družine izhaja, da je treba status begunca praviloma priznati tudi vzdrževanim družinskim članom očeta, če ta izpolnjuje merila za priznanje statusa begunca“. UNHCR je v novjšem dokumentu predlagal, naj se izvedeni status begunca prizna tudi družinskim članom morebitnih žrtev pohabljanja ženskih spolnih organov, s čimer je omogočil, da lahko tudi mladoletnik s spremstvom nastopa kot glavni prosilec, ki ima pravico do enotnosti družine. Sklic na „izvedeni status begunca“ pa je mogoče najti tudi v smernicah na področju prošelj za mednarodno zaščito, ki jih vložijo mladoletniki. Nazadnje, ta status je običajno dovoljen tudi v postopkih za opredelitev statusa begunca, ki se izvajajo v okviru mandata UNHCR. Sama Kvalifikacijska direktiva pod naslovom "Ohranjanje enotnosti družine" določa zgolj, da imajo družinski člani begunca, ki sami ne izpolnjujejo pogojev za mednarodno zaščito, pravico do nekaterih ugodnosti, kar pa ne vključuje najbolj bistvene oblike zaščite, ki izhaja iz statusa begunca, t. j. zaščita pred vračanjem, zato takšnega varstva ne gre primerjati z izvedenim statusom begunca. Pravno podlago obema sicer predstavlja pravica beguncev do ohranjanja enotnosti družine.

Status subsidiarne zaščite se prizna državljanu tretje države ali osebi brez državljanstva, ki ne izpolnjuje pogojev za status begunca, če obstaja utemeljen razlog, da bi bil ob vrnitvi v izvorno državo ali državo zadnjega običajnega bivališča, če gre za osebo brez državljanstva, soočen z utemeljenim tveganjem, da utрпи resno škodo.¹³⁷ Resno škodo zakon opredeljuje kot smrtno kazen ali usmrtitev, mučenje ali nečloveško ali poniževalno ravnanje ali kazen prosilca v izvorni državi, lahko pa tudi resno in individualno grožnjo za življenje ali osebnost civilista zaradi samovoljnega nasilja v mednarodnih ali notranjih oboroženih spopadih.¹³⁸ Zgolj splošno sklicevanje na vojne razmere torej ni dovolj za podelitev statusa subsidiarne zaščite. Status subsidiarne zaščite se podeli vsaj za eno leto, mogoče pa ga je tudi podaljšati.¹³⁹

Pri tem je potrebno opozoriti, da se v skladu z ustaljeno prakso slovenskih sodišč pogosto mladoletnikom brez spremstva, ki v izvorni državi nimajo polnoletnih družinskih članov, ki bi zanje ob vrnitvi lahko poskrbeli, podeli subsidiarna zaščita. Zadnji takšen primer je primer prosilca iz Afganistana,¹⁴⁰ s katerim se je pred nedavnim ukvarjalo Upravno sodišče. Slednje je vzelo v obzir dejstvo, da na območju Afganistana potekajo oboroženi spopadi in da bi bil ob vrnitvi v domovino mladoletnik brez spremstva lahko žrtev ugrabitve ali napadov zaradi samovoljnega nasilja v mednarodnih ali notranjih oboroženih spopadih ter s tem izpostavljen resni in individualni grožnji za njegovo življenje ali osebnost, glede na to, da s starši nima

¹³⁷ 20/3. člen ZMZ-1.

¹³⁸ 28. člen ZMZ-1.

¹³⁹ 66. člen ZMZ-1.

¹⁴⁰ Sodba UPRS, opr. št. I U 2085/2017-37 z dne 27. 11. 2017.

stikov in ga v državi izvora nihče ne bi pričakal. Po mnenju sodišča takšna nevarnost ustreza definiciji resne škode iz 3. alineje 28. člena ZMZ-1, zaradi česar je bila mladoletniku, ki ni izpolnjeval pogojev za podelitev statusa begunca, podeljena subsidiarna zaščita. Za podobno situacijo je šlo tudi v zadevi, op. št. I U 1810/2016,¹⁴¹ v katerem Upravno sodišče sicer ni samo odločilo, je pa zadevo vrnilo v ponovno odločanje, čeprav je bila mladoletnemu prosilcu iz Afganistana že podeljena subsidiarna zaščita. Po mnenju sodišča bi lahko na podlagi pripadnosti posebni družbeni skupini, ki jo v Afganistanu predstavljajo otroci sirote, ki so izpostavljeni tveganju trgovine z ljudmi, nečloveškimi razmerami zaradi težaškega dela, ki ni primerno njihovi starosti, ter pomanjkanju oskrbe in prepuščenosti samemu sebi v boju za preživetje, mladoletni prosilec bil upravičen tudi do statusa begunca. Pri tem sodišče tudi opozarja, da "pripadnost posebni družbeni skupini, ki temelji na mladosti, nujno ne preneha zgolj zato, ker se mladost oziroma otroštvo konča. Posledice, ki jih že imajo pripadniki posebni družbeni skupini, se lahko tudi ne končajo, kljub temu, da ključni element identitete (v tem primeru otroštvo) ni več uporabljen." ¹⁴²

V literaturi in sodni praksi se vse bolj odraža zahteva po "letom prilagojeni" (ang. *age-sensitive assesment*) interpretaciji definicije begunca.¹⁴³ Presoja, ali mladoletnik izpolnjuje pogoje za pridobitev status begunca (in enako velja za pridobivanje subsidiarne zaščite), bi morala biti skladna s KOP. Prevladuje torej prepričanje, da načelo otrokove koristi ne pomeni zgolj namenjanja posebne pozornosti in drugačne obravnave ob sprejemu ali v procesnem smislu, temveč tudi pri oceni upravičenosti do mednarodne zaščite. UNHCR je že večkrat opozoril, da odločevalci pogosto napačno odločijo o prošnji za mednarodno zaščito ravno zato, ker ne upoštevajo, da gre za mladoletno osebo.¹⁴⁴ Tudi Upravno sodišče RS je že večkrat opozorilo na to, da načelo otrokove največje koristi ne pomeni le, da mora MNZ postopek prilagoditi prosilčevi starosti in da morajo biti mladoletniku postavljena kratka in enostavna vprašanja, temveč ima velik pomen tudi v procesu ocenjevanja utemeljenosti tveganja in se mora odražati v dokaznem bremenu ter pravilih in standardih dokazovanja.¹⁴⁵

V zvezi s tem Pravno-informacijski center nevladnih nevladnih izpostavlja: *"Kljub otrokovi največji koristi kot osrednjega vodila v Zakonu o mednarodni zaščiti se v okviru odločanja o prošnji za mednarodno zaščito otroka brez spremstva otrokova največja korist izrecno ne presoja (oz. se odločevalci do tega načela v odločbah izrecno ne opredeljujejo) – v smislu vpliva določene odločitve (priznan status begunca/subsidiarne zaščite/zavrnjena prošnja za mednarodno zaščito in postopek vračanja) na otrokovo dobrobit ter razvoj. S ciljem celovite obravnave otroka bi bilo smiselno v azilne postopke vpeljati presojo (določitev) otrokove*

¹⁴¹ Sodba UPRS z dne 2. 2. 2017.

¹⁴² Glede podelitve subsidiarne zaščite mladoletnikom zaradi neprimernih in nepredvidljivih okoliščin v izvorni državi glej tudi starejšo sodno prakso, npr. Sodba UPRS, opr. št. I U 1845/2012 z dne 30.1.2012 in Sodba UPRS, opr. št. I U 748/2012 z dne 18. 6. 2012.

¹⁴³ Najnovejšo študijo povezave med Konvencijo Združenih narodov o otrokovih pravicah in Konvencijo o statusu begunca je v svoji monografiji predstavil Jason M. Pobjoy (Jason M. Pobjoy, *The Child In International Refugee Law*, Cambridge University Press, 2017).

¹⁴⁴ Smernice UNHCR za mednarodno zaščito št. 8: Prošnje za azil otrok na podlagi člena 1(A)2 in 1(F) Konvencije o status beguncev in Protokola 1967 z dne 22. 12. 2009.

¹⁴⁵ Glej na primer sodno UP RS, opr. št. I U 1166/2016 z dne 7. 9. 2016.

največje koristi (različne dejavnike), posebej v primeru ranljivih otrok. V tujini obstajajo primeri dobrih praks, ko otrokovo največjo korist presoja strokovnjaki različnih disciplin, njihovo stališče pa se upošteva v azilnem postopku."

Pristojni organ prošnjo za mednarodno zaščito zavrne, če ima prosilec možnost, da se nastani v delu izvirne države, kjer spopadi ne potekajo, saj se v takšnih primerih šteje, da je prosilcu omogočena notranja zaščita. Prav tako v nobenem primeru ne smejo obstajati izključitveni razlogi, ki jih našteva 31. člen ZMZ-1. Prosilčeva prošnja za status begunca bo na primer zavrnjena v primeru, da že uživa pomoč ali zaščito organov in agencij Združenih narodov (razen UNHCR); če obstaja utemeljen sum, da je storil kaznivo dejanje proti miru, vojni zločin ali zločin proti človeštvu, kot jih določajo mednarodni akti; ali če je pred vstopom v Republiko Slovenijo storil hudo kaznivo dejanje nopolitične narave v drugi državi. Prav tako ne sme biti pravnomočno obsojen za hudo kaznivo dejanje, zaradi katerega bi predstavljal nevarnost za Republiko Slovenijo, niti ne smejo obstajati utemeljeni razlogi, da se ga obravnava kot nevarnega za varnost Republike Slovenije, kar se kaže zlasti v ogrožanju varnosti ozemeljske celovitosti, suverenosti, izvrševanja mednarodnih obveznosti in ogrožanju varstva ustavne ureditve.

Velja opozoriti, da ni nujno, da je bil prosilec že preganjan oziroma da mu je škoda že nastala v preteklosti. Subjekti, ki lahko izvajajo preganjanje ali povzročajo resno škodo, so država, politične stranke ali organizacije, ki nadzorujejo državo ali bistveni del njenega ozemlja, lahko pa tudi nedržavni subjekti, če država, politične stranke ali mednarodne organizacije niso sposobne ali nočejo nuditi ustrezne dejanske zaščite.¹⁴⁶ Šteje se, da je zaščita ustrezna takrat, ko ti subjekti sprejmejo razumne ukrepe za preprečitev preganjanja ali resne škode, med drugim z vodenjem učinkovitega pravnega sistema za odkrivanje, pregon in kaznovanje dejanj, ki pomenijo preganjanje ali resno škodo, prosilec pa ima dostop do take zaščite.¹⁴⁷

Prosilec mora sam navesti vsa dejstva in okoliščine, s katerimi utemeljuje svoj strah pred preganjanjem ali resno škodo, prav tako pa mora predložiti vse dokaze in vso dokumentacijo, s katerimi utemeljuje svojo prošnjo, in sicer do konca osebne razgovora.¹⁴⁸ V praksi je slednje problematično predvsem zato, ker prosilec po predložitvi dokumentacije na osebni razgovoru nima več možnosti, da bi se o predloženi dokumentaciji kakorkoli izjavil, preden uradna oseba sprejme svojo odločitev. Pogosto se na primer zgodi, da je dokumentacija selektivno prevedena, prosilec pa s tem ni seznanjen. Kadar prosilec dokazov ne more predložiti, pristojni organ upošteva naslednje okoliščine: ali se je prosilec kar najbolj potrudil za utemeljitev svoje prošnje; ali je podal utemeljene razloge, zakaj dokazov ne more predložiti; ali so njegove izjave skladne in verjetne ter ne nasprotujejo dostopnim specifičnim in splošnim informacijam, ki so povezane z njegovim primerom; ali je zaprosil za mednarodno zaščito takoj, ko je bilo to mogoče ali lahko izkaže utemeljen razlog, zakaj tega ni storil; ter ali je bila ugotovljena njegova splošna verodostojnost.¹⁴⁹ Pri obravnavanju

¹⁴⁶ 24. člen ZMZ-1.

¹⁴⁷ 25. člen ZMZ-1.

¹⁴⁸ 21. člen ZMZ-1.

¹⁴⁹ Prav tam.

prošnje organ preverja tudi splošne in specifične informacije o izvorni državi in jih primerja s prosilčevimi navedbami.¹⁵⁰

Kriterij splošne verodostojnosti prosilca je zelo ohlapen in je lahko predmet široke razlage. Prosilca tako lahko uradna oseba oceni kot neverodostojnega že npr. če se njegova izjava o tem, koliko časa je potreboval peš ali z javnim prevozom od točke A do točke B v svoji državi, ne ujema s podatki, ki ji uradna oseba šele kasneje, torej po osebnem razgovoru, pridobi s pomočjo enega izmed spletnih zemljevidov. Kadar gre za mladoletne prosilce je sicer potrebno upoštevati njihovo ranljivost in posledično prilagoditi postopek na vseh stopnjah, še zlasti na osebni razgovoru.

V zadevi I U 836/2014¹⁵¹ je Upravno sodišče poudarilo, da MNZ pri presoji splošne verodostojnosti tožnika ni upoštevalo, da je bil tožnik, ko je prečkal mejo med Hrvaško in Slovenijo, pri podaji prošnje ter v času osebnega razgovora še mladoleten. V konkretnem primeru po presoji sodišča od prosilca (upoštevaje njegovo mladoletnost in navedbe o družinskem nasilju) ni bilo mogoče pričakovati, da bo svoje razloge obširno in natančno pojasnil uradni osebi že ob prvem srečanju brez predhodne ustrezne obravnave. Osebam, pri katerih obstaja verjetnost, da so bile trpinčene oziroma zlorabljane, bi moral organ zagotoviti posebno obravnavo in sodelovanje ustrezno usposobljene osebe, kar še toliko bolj velja, kadar gre za mladoletno osebo. Sodišče je poleg tega izpostavilo, da bi morale MNZ tudi ostale navedbe ter okoliščine (na primer prepozno podajo prošnje za mednarodno zaščito, nepredložitev ustreznih dokazil o zatrjevanih zlorabah ipd.) presojati v luči tožnikove mladoletnosti.¹⁵² V primeru Afganistanskega prosilca¹⁵³ pa je bilo temu višjemu standardu zadoščeno. Tožbene navedbe prosilca, da je MNZ neutemeljeno sklepalo o njegovi splošni neverodostojnosti in njegovih izjav ni presojalo v luči njegove starosti, je sodišče zavrnilo, saj je bil prosilec ob sprejemu prošnje na zapisnik izrecno opozorjen, naj odgovarja čim bolj natančno in po resnici, soočen je bil s kontradiktornostjo lastnih izjav in nanje večkrat opozorjen, opozorjen na to, da mora navesti vsa dejstva in okoliščine, ki utemnjujejo njegov strah pred preganjanjem ali resno škodo, ter opozorjen, naj na vprašanja odgovarja čim bolj natančno in po resnici.

Kvalifikacijska direktiva v uvodnih določbah vsebuje kar nekaj temeljnih načel, ki se nanašajo na mladoletne prosilce za mednarodno zaščito. V 18. uvodni določbi tako določa, da bi morale biti v skladu s KOP koristi otroka najpomembnejše vodilo držav članic pri izvajanju Kvalifikacijske direktive. Pri ocenjevanju koristi otroka bi morale države članice zlasti upoštevati načelo enotnosti družine, dobrobit mladoletnika in njegov socialni razvoj, varstvene in varnostne vidike ter stališča mladoletnika v skladu z njegovo starostjo in zrelostjo.

¹⁵⁰ 22. člen ZMZ-1.

¹⁵¹ Sodba UPRS, opr. št. I U 836/2014 z dne 18. 6. 2014.

¹⁵² Glej tudi Sodbo UPRS, opr. št. I U 42/2012 z dne 15. 2. 2012.

¹⁵³ Sodba UPRS, opr. št. I U 1507/2013 z dne 7. 11. 2013.

Kvalifikacijska direktiva določa, da morajo države članice pri urejanju vsebine mednarodne zaščite upoštevati specifičen položaj ranljivih oseb, med katerimi so tudi mladoletniki in mladoletniki brez spremstva. Država mora zagotoviti zaščito pred vračanjem,¹⁵⁴ upravičencem do mednarodne zaščite čim prej omogočiti dostop do informacij v zvezi z njihovimi pravicami in dolžnostmi¹⁵⁵ in zagotoviti možnost ohranjanja enotnosti družine na način, da družinskim članom upravičenca, čeprav sami ne izpolnjujejo pogojev za takšno zaščito, omogočijo dostop do določenih ugodnosti. Ukinejo, zmanjšajo ali zavrnejo jih lahko le iz razloga državne varnosti ali javnega reda, lahko pa tudi odločijo da se ta člen uporablja tudi za druge bližnje sorodnike, ki so živeli skupaj kot člani družine v času odhoda iz izvirne države in ki so bili v tem času popolnoma ali pretežno odvisni od upravičenca do mednarodne zaščite.¹⁵⁶

Ugodnosti, do katerih je upravičen upravičenec in njegovi družinski člani po Kvalifikacijski direktivi so: dovoljenje za prebivanje, potovalni dokument, dostop do zaposlitve in izobraževanja, dostop do postopkov za priznavanje kvalifikacij, socialna blaginja, zdravstveno varstvo, dostop do nastanitve, prosto gibanje v državi članici, dostop do integracijskih ukrepov in do vrnitve v izvirno državo.¹⁵⁷

6.3. PROCESNE PRAVICE

Evropska unija je leta 2013 z namenom poenotenja evropskih migracijskih in azilnih postopkov sprejela Procesno direktivo. Procesna direktiva skuša v skladu s stockholmskim programom¹⁵⁸ zasledovati *“[...] enako raven obravnave kar se tiče postopkovnih ureditev in presoje o statusu, ne glede na to, v kateri državi članici so posamezniki vložili svojo prošnjo za mednarodno zaščito”*.¹⁵⁹

Republika Slovenija je vsebino direktive v svoj pravni red implementirala preko ZMZ-1. Mladoletniki veljajo za posebej ranljivo skupino ljudi, zato tako Postopkovna direktiva kot ZMZ-1 vsebujeta določbe s posebnimi procesnimi jamstvi za mladoletne prosilce za mednarodno zaščito, tako tiste s spremstvom, kot tiste brez.¹⁶⁰ Ker je ZMZ-1 zgolj instrument implementacije Postopkovne direktive, so njune določbe v bistvenem enake, zato naj napisano v nadaljevanju velja kot del obeh pravnih aktov. Posebej izpostavljene bodo zgolj razlike oziroma tiste določbe, ki so v ZMZ-1 urejene bolj podrobno.

¹⁵⁴ 21. člen Kvalifikacijske direktive

¹⁵⁵ 22. člen Kvalifikacijske direktive.

¹⁵⁶ 23. člen Kvalifikacijske direktive.

¹⁵⁷ 24. - 35. člen Kvalifikacijske direktive.

¹⁵⁸ Evropski svet je na zasedanju 10.-11. decembra 2009 sprejel stockholmski program, v katerem se je (po predhodnem haaškem programu) ponovno zavezal k cilju, da se do leta 2012 vzpostavi skupno območje zaščite in solidarnosti na podlagi skupnega azilnega postopka ter enotnega statusa oseb, ki uživajo mednarodno zaščito, pri čemer bi morale to temeljiti na visokih standardih zaščite ter pravičnih in učinkovitih postopkih.

¹⁵⁹ 8. Uvodna določba Procesne direktive.

¹⁶⁰ Zahteva po posebni in prilagojeni obravnavi izhaja že iz KOP.

Pri izvajanju migracijske politike v RS je po izrecnih navedbah Postopkovne direktive¹⁶¹ in ZMZ-1¹⁶² v ospredju njune uporabe načelo največje otrokove koristi. Že 33. uvodna določba Postopkovne direktive napotuje na upoštevanje določb Listine EU in KOP v postopkih mednarodne zaščite. Pri ugotavljanju, kaj je največja korist za otroka, pa bi v skladu s 33. uvodno določbo Postopkovne direktive države članice morale upoštevati predvsem dobrobit mladoletnika in njegov socialni razvoj, vključno z okoljem, iz katerega prihaja.

Postopek mednarodne zaščite lahko v grobem razdelimo na 3 dele in sicer na:

1. postopek pred odločanjem o prošnji prosilca,
2. postopek odločanja o prošnji prosilca ter
3. pritožbeni postopek.

Prvi del postopka zajema celotni sklop ravnanj od stika prosilca z državnimi organi do podaje prošnje za mednarodno zaščito, usmerjen pa je k učinkovitemu dostopu do postopka o odločanju o prošnji ter zbiranju relevantnih informacij, koristnih za tek postopka.

V postopku odločanja o mednarodni zaščiti veljajo vsa temeljna procesna načela upravnega postopka, zaradi njegove specifične narave pa so nekatera še posebej poudarjena. Kot že opisano, je eno izmed najpomembnejših izhodišč načelo največje otrokove koristi, ki naj bo vodilo samega postopka, predvsem v situacijah, ko so procesni subjekti osebe, mlajše od 18 let.

Ker so v postopkih mednarodne zaščite subjekti skoraj vedno osebe, ki ne govorijo slovenskega jezika, je upoštevanje jamstva glede postopka v jeziku, ki ga posameznik razume, še posebej pomembno.¹⁶³ Postopkovna direktiva in ZMZ-1 postopek za pridobitev mednarodne zaščite zagotavljata v jeziku, ki ga prosilec razume, in to jamstvo uvrščata med temeljna. Postopkovna direktiva za razliko od ZMZ-1 jamstvo glede jezika razširja tudi na jezik, za katerega se upravičeno domneva, da ga prosilci razumejo.¹⁶⁴ V kolikor prosilčev jezik torej ni slovenski oziroma uradni jezik države, v kateri zaprosi za mednarodno zaščito, so pristojni organi dolžni zagotoviti storitev prevajanja oziroma tolmačenja. V jezik, ki ga prosilec razume morajo biti prevedeni vsaj izrek, bistveni razlogi za odločitev in pravni pouk, tolmači pa se zagotovijo predvsem v primeru osebnega razgovora oziroma razgovora o dopustnosti. Prosilci imajo v okviru procesnih jamstev na voljo tudi možnost komuniciranja z UNHCR, ki jim zagotavlja pravno svetovanje ali drugo svetovanje v skladu s pravom zadevne države članice.¹⁶⁵ Procesna direktiva državam članicam nalaga tudi obveznost zagotavljanja brezplačnih pravnih in postopkovnih informacij v postopkih na prvi stopnji,¹⁶⁶ obveznost

¹⁶¹ Šesta točka 25. člena Procesne direktive navaja: "Največja korist otroka je najpomembnejše vodilo držav članic pri izvajanju te direktive."

¹⁶² 15. člen ZMZ-1.

¹⁶³ Natančneje o prevajanju in tolmačenju v azilnih postopkih glej 11. poglavje.

¹⁶⁴ Primerjaj 12(a). člen Procesne direktive ter 4. 5. in 6. člen ZMZ-1.

¹⁶⁵ Drugi odstavek 7. člena ZMZ-1.

¹⁶⁶ 19. člen Procesne direktive.

zagotavljanja pravne pomoči in zastopanja na vseh stopnjah postopka¹⁶⁷ ter obveznost zagotavljanja brezplačne pravne pomoči in zastopanja v pritožbenih postopkih.¹⁶⁸ Med temeljna procesna jamstva pa spada tudi pravica do vročitve odločbe v razumnem roku, torej brez nepotrebnega odlašanja.

Ker morajo imeti vse osebe pravico do podaje prošnje za mednarodno zaščito, lahko, v kolikor mladoletnik ni procesno sposoben po pravu zadevne države članice in prošnje ne more vložiti sam, to v njegovem imenu storijo njegovi starši ali drugi odrasli družinski člani ali odrasle osebe, ki so zanj odgovorne po pravu ali praksi zadevne države članice.¹⁶⁹ ZMZ-1 takšne situacije ureja tako, da se čim prej ugotovi mladoletnikova istovetnost ter začne postopek iskanja njegovih staršev ali drugih sorodnikov ter se mu pred začetkom postopka postavi zakonitega zastopnika, ki lahko v otrokovem imenu opravlja procesna dejanja.¹⁷⁰

V skladu s 45. členom ZMZ-1 lahko prošnjo za mladoletnika, mlajšega od 15 let, ob njegovi prisotnosti vloži zakoniti zastopnik.¹⁷¹ Mladoletnik, ki je starejši od 15 let ter mladoletnik brez spremstva pa podata prošnjo osebno ob prisotnosti zakonitega zastopnika. Mladoletnik brez spremstva v postopku sodeluje na način, ki je primeren in prilagojen njegovi starosti ter stopnji duševnega razvoja ter je skupaj z zakonitim zastopnikom prisoten pri vseh dejanjih v postopku. Pred sprejemom prošnje ga je treba seznaniti z njegovimi pravicami in dolžnostmi, pri čemer je treba način pojasnjevanja prilagoditi njegovi starosti in stopnji duševnega razvoja.

Eno bolj kompleksnih vprašanj, ki se pojavlja v postopkih mednarodne zaščite in predstavlja državam članicam tudi svojevrsten izziv, je določanje starosti prosilca.¹⁷² Prosilčeva starost je namreč zelo pomemben element pri obravnavanju subjekta v postopku, saj lahko vpliva tako na drugačno pristojnost organa, ki odloča o prošnji kot na polno uresničevanje načela varovanja otrokovih koristi, kar ima vpliv na uporabo materialnega prava, procesnih garancij in dokaznih standardov, prav tako pa tudi na izbiro objekta za namestitev osebe med trajanjem postopka in zagotovo tudi na končno odločitev pristojnega organa.¹⁷³

Procesna direktiva določa, da mladoletnih brez spremstva in/ali njegov zakoniti zastopnik privolita v zdravniški pregled za določitev starosti mladoletnika, zdravniški pregled pa lahko seveda tudi odklonita, pri čemer zavrnitev prošnje za mednarodno zaščito ne sme temeljiti

¹⁶⁷ 22. člen Procesne direktive.

¹⁶⁸ 20. člen Procesne direktive.

¹⁶⁹ Tretji odstavek 7. člena Procesne direktive.

¹⁷⁰ Prvi odstavek 6. člena ZMZ-1.

¹⁷¹ Položaj in vloga zakonitih zastopnikov mladoletnih prosilcev brez spremstva sta natančneje opisana v 9. poglavju.

¹⁷² Glej tudi sodbo in sklep VS RS, opr. št. I Up 283/2016 z dne 3. 11. 2016, sodbo UP RS, opr. št. I U 74/2015 z dne 11. 2. 2015, sodbo UP RS, opr. št. I U 433/2016 z dne 24. 8. 2016 in sodbo UP RS, opr. št. I U 1591/2010 z dne 3. 12. 2010.

¹⁷³ Glej tudi sodbo UP RS, opr. št. I U 440/2016 z dne 26. 4. 2016 ali pa sodbo UP RS, opr. št. I U 433/2016 z dne 24. 8. 2016, v kateri je Upravno sodišče zapisalo, da je "za pravilno uporabo materialnega prava, spoštovanja procesnih jamstev in dokaznega prava je bistvenega pomena, da pristojni organ z zadostno stopnjo zanesljivosti in v čim prejšnji fazi postopka ugotovi, ali je prosilec mladoleten ali ne; kajti, če je mladoleten, mora organ upoštevati načelo varovanja otrokovih koristi kot vodilno pravno načelo."

izključno na tej odklonitvi.¹⁷⁴ Podobno določa tudi ZMZ-1, ki predpisuje, da se (v kolikor se pri obravnavi prošnje za mednarodno zaščito na podlagi mnenja uradnih oseb oziroma oseb, ki so vključene v delo z mladoletnikom brez spremstva, podvomi v starost mladoletnika brez spremstva) lahko odredi pripravo izvedeniškega mnenja. V tem primeru se mladoletnika brez spremstva in njegovega zakonitega zastopnika pisno obvesti o možnosti ocene starosti z izvedeniškim mnenjem, in sicer v jeziku, ki ga mladoletnik brez spremstva razume. Obvestilo vključuje podatke o načinu pregleda in možnih posledicah ocenjene starosti v zvezi z obravnavanjem njegove prošnje ter o posledicah neutemeljene odklonitve takšnega pregleda. Pregled za oceno starosti mladoletnika brez spremstva se lahko opravi le, če mladoletnik brez spremstva in njegov zakoniti zastopnik v to pisno privolita. Če mladoletnik brez spremstva in njegov zakoniti zastopnik brez utemeljenih razlogov ne privolita v pregled za oceno starosti mladoletnika brez spremstva, se mladoletnik brez spremstva v zvezi z obravnavo njegove prošnje šteje za polnoletnega.¹⁷⁵

Že na tem mestu pred pričetkom samega postopka naletimo na (utemeljeno) precej kritizirano ureditev medicinskega pregleda za ugotavljanje starosti mladoletnikov brez spremstva v primeru, da uradna oseba podvomi v njihovo dejansko starost. To rešitev je uvedel ZMZ, po skrajšanem postopku sprejet konec leta 2012. Kot so zapisali predlagatelji, je namen pregleda, "da bi preprečili zlorabo odraslih prosilcev za mednarodno zaščito, ki trdijo, da so mladoletniki brez spremstva", čeprav na račun ranljive skupine dejanskih mladoletnikov. Maksimalna torej očitno ni mladoletnikova največja korist. Če za kazensko pravo velja načelo "bolje sto krivih izpustiti kot enega nedolžnega obsoditi", gre v azilnih postopkih očitno ureditev bolj v smeri "bolje stotim mladoletnikom izmeriti moda kot enemu polnoletnemu zagotoviti višjo raven varstva pravic". Nič čudnega ni, da so takrat spremembi nasprotovali Varuh človekovih pravic in vse vidnejše nevladne organizacije s področja človekovih pravic (Slovenska filantropija, Amnesty International Slovenije, Pravno-informacijski center nevladnih organizacij) ter celo UNHCR.

V zvezi z ugotavljanjem starosti prosilca za mednarodno zaščito je Pravno-informacijski center nevladnih organizacij pojasnil: *"V preteklosti so se v primeru dvoma o mladoletnosti prosilca za mednarodno zaščito izvajale ocene starosti (predvsem z ultrazvokom kosti), vendar resorno ministrstvo izvedenskih mnenj že približno dve leti ne pridobiva. Ocene starosti bi morale celovito obravnavati otrokovo starost in zrelost, izvajati bi jih morala večdisciplinarna skupina strokovnjakov."*

Del postopka pred odločanjem o prošnji prosilca je osebni razgovor s prosilcem, ki ga predvidevata tako Procesna direktiva kot ZMZ-1. Ker osebni razgovor dejansko pomeni izvrševanje načela kontradiktornosti, morajo biti razlogi za njegovo opustitev eksplicitno naštet in se mora zanje uporabljati ozka razlaga. Procesna direktiva opustitev osebnega razgovora predvideva v dveh primerih:

¹⁷⁴ 25. člen Procesne direktive.

¹⁷⁵ Glej 17. člen ZMZ-1.

- kadar lahko organ na podlagi dokazov, s katerimi razpolaga, izda ugoditveno odločbo glede statusa begunca ter
- kadar organ meni, da je prosilec nezmožen za osebni razgovor ali ga ne more opraviti zaradi trajnih okoliščin, na katere prosilec ne more vplivati.

V dvomu se organ za presojo posvetuje z zdravstvenim delavcem, da ugotovi, ali je stanje, zaradi katerega je prosilec nezmožen za osebni razgovor ali ga ne more opraviti, začasno ali trajno.¹⁷⁶

ZMZ-1 opustitvena razloga iz Procesne direktive razširja še za dva nadaljnja, in sicer je osebni razgovor mogoče opustiti tudi:

- kadar oseba vloži zahtevek za uvedbo ponovnega postopka po tem, ko ji je bil že izdan dokončen sklep o zavrženju prvega zahtevka za uvedbo ponovnega postopka ali dokončna odločba o zavrnitvi ponovne prošnje kot neutemeljene
- kadar je prosilec že na drug način podal ustrezne informacije za postopek določitve države, odgovorne za obravnavo prošnje, in sicer pod pogojem, da pristojni organ prosilcu omogoči, da pred sprejetjem odločitve o njegovi predaji odgovorni državi pošlje vse informacije, ki so pomembne za pravilno določitev odgovorne države.

Ustavno sodišče je v zadevi opr. št. Up-748/16 z dne 25.4.2018 odločalo o ustavni pritožbi prosilca za mednarodno zaščito zoper sodbo Vrhovnega sodišča, s katero je Vrhovno sodišče ugodilo pritožbi MNZ in samo zavrnilo tožbo pritožnika zoper upravno odločbo, s katero je bil pritožniku priznan status subsidiarne zaščite, ne pa status begunca. Pritožnik, ki je mladoletnik brez spremstva, je v postopku za priznanje mednarodne zaščite osebno vložil prošnjo za priznanje mednarodne zaščite, vendar mu upravni organ pred odločitvijo ni zagotovil dodatnega osebnega razgovora, ki ga zahteva 45. člen ZMZ-1. Pritožnik je nasprotoval stališču Vrhovnega sodišča, da opustitev dodatnega osebnega razgovora pomeni le relativno bistveno kršitev postopka, ki ne vpliva na zakonitost in pravilnost odločbe MNZ. Načelo največje koristi otroka zahteva, da morajo biti mladoletnikom brez spremstva v postopku zagotovljena posebna procesna jamstva, zato je Ustavno sodišče RS odločilo, da je osebni razgovor v postopku za priznanje mednarodne zaščite nujen za popolno in pravilno ugotovitev dejanskega stanja, odločitev pristojnega organa pa odvisna od prepričljivosti, verodostojnosti in konsistentnosti navedb, ki jih v svoj prid navaja prosilec. Načelo največje koristi otroka zahteva, da morajo bili mladoletnemu prosilcu za mednarodno zaščito brez spremstva v postopku zagotovljene vse procesne pravice za predstavitev elementov, nujnih za čim bolj popolno utemeljitev prošnje. Ker opustitev osebnega razgovora krši načelo največje koristi otroka iz 56. člena URS, je Ustavno sodišče RS sodbo Vrhovnega sodišča RS razveljavilo in zadevo vrnilo v novo odločanje.¹⁷⁷

Pomembno je, da uradna oseba vodi osebni razgovor na način, ki posamezniku omogoča, da razloge oziroma osebne okoliščine predstavi celovito. Pri tem upošteva osebne in ostale okoliščine posameznika, vključno z njegovim kulturnim poreklom, spolom, spolno

¹⁷⁶ 14. člen Procesne direktive.

¹⁷⁷ Odločba ustavnega sodišča, opr. št. Up-748/46 z dne 25. 4. 2018.

usmerjenostjo in identiteto ali ranljivostjo. Z mladoletnikom, starejšim od 15 let, in z mladoletnikom brez spremstva se osebni razgovor opravi osebno in ob prisotnosti zakonitega zastopnika. Po presoji uradne osebe, ki vodi postopek, se osebni razgovor lahko ob prisotnosti zakonitega zastopnika izjemoma opravi tudi z mladoletnikom, mlajšim od 15 let. Na izrecno željo osebe, s katero se opravlja osebni razgovor, je lahko prisotna tudi oseba, ki si jo ta izbere v pomoč ali podporo.¹⁷⁸ Slednje je še posebej pomembno pri postopkih, v katerih sodelujejo mladoletni prosilci, saj je bistveno, da se otroci med osebnim razgovorom počutijo varne in lahko po svojih najboljših močeh uradni osebi predložijo relevantne informacije, ki jih pristojni organ potrebuje za odločanje o prošnji.

Na predlog uradne osebe, ki vodi osebni razgovor, se za zakonitega zastopnika mladoletnika v primeru navzkrižja interesov lahko določi skrbnika za poseben primer. Skrbnika za poseben primer določi center za socialno delo, ki je krajevno pristojen za območje, na katerem je nastanjen mladoletnik.

Postopkovna direktiva prav tako predvideva posebno usposobljenost oseb, ki opravljajo osebne razgovore, saj pri nekaterih prosilcih obstaja precejšnja nevarnost posebne ranljivosti, saj so v preteklosti lahko doživeli hude travme ali pa so bili sami ali njihovi družinski člani izpostavljeni celo mučenju. Osebni razgovor mora potekati v razmerah, ki zagotavljajo ustrezno zaupnost, v določenih primerih pa so na osebnem razgovoru lahko prisotni tudi ostali družinski člani.¹⁷⁹

Na Pravno-informacijskem centru nevladnih organizacij so pojasnili, da bi v praksi uradne osebe potrebovale dodatna znanja in veščine glede prilagoditve uradnih dejanj azilnega postopka na otrokom prijazen način. Menijo, da je slednje z vidika azilnega postopka problematično, ker je ravno zastavljanje vprašanj oziroma vodenje razgovora orodje, ki v največji meri omogoči ustrezen in pravilen oris dejanskega stanja. Na podlagi trenutnega načina vodenja, verbalne in neverbalne komunikacije z otrokom in na podlagi trajanja uradnih dejanj (več ur) navajajo, da je potrebna krepitev usposobljenosti strokovnih oseb za otrokom prijazna uradna dejanja azilnega postopka. Poudaril je: *"Azilni postopek bi bilo treba prilagoditi potrebam in zrelosti otroka, vendar v praksi pri izvedbi uradnih dejanj azilnega postopka ni občutnih prilagoditev glede na postopek z odraslo osebo. Razgovori bi morali potekati v otroku prijaznem prostoru in na otroku prilagojen način, kar pomeni, da bi morali biti vsi deležniki (odločevalec oz. uradna oseba, zakoniti zastopnik, pravni pooblaščenec, tolmač) usposobljeni za delo z otroki brez spremstva ter občutljivi za morebitne zaznane ranljivosti."*

Bistvo osebnega razgovora s prosilcem je celovita predstavitev njegove prošnje. V ta namen so države članice dolžne sprejeti ukrepe, na podlagi katerih osebni razgovor vodi posebej za to usposobljena oseba, je po potrebi prisoten tudi tolmač in osebni razgovor s prosilcem vodi oseba istega spola, če prosilec to zahteva.

¹⁷⁸ 37. člen ZMZ-1.

¹⁷⁹ V praksi pogosto, kadar so zaslišani otroci.

Postopkovna direktiva državam članicam omogoča tudi, da se v primeru, da za mednarodno zaščito zaprosi veliko število državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva in se tako onemogoči pravočasno vodenje razgovorov, v osebne razgovore začasno vključi tudi osebe drugih organov.

Oba relevantna pravna akta pa določata pravico ostati v državi članici do zaključka obravnave prošnje.¹⁸⁰ Procesna direktiva to določa v obliki pravice prosilca, ZMZ-1 pa v obliki prepovedi odstranitve prosilca. Procesna direktiva v tem smislu omenja zgolj pravico ostati v državi izključno zaradi postopka, dokler organ za presojo ne izda odločbe v postopku, medtem ko ZMZ-1 to pravico razširja še na obdobje pred vložitvijo prošnje.

Ko je osebni razgovor opravljen in je pristojni organ pridobil vse relevantne informacije za odločanje o prošnji, lahko odloči v skrajšanem ali rednem postopku.¹⁸¹ Pristojni organ lahko odloži postopek obravnavanja prošnje, kadar se zaradi negotovih razmer v izvorni državi prosilca, za katere se predvideva, da sočasne narave, od pristojnega organa ne more pričakovati, da bo o prošnji odločil v rokih, predvidenih za odločitve. Vendar pa mora organ odločiti v največ enaindvajsetih mesecih od vložitve prošnje.

Pristojni organ lahko z odločbo: (1) prošnji ugotovi v rednem postopku, če ugotovi, da prosilec izpolnjuje pogoje za pridobitev statusa begunca po tem zakonu, (2) prošnji ugotovi v rednem postopku, če ugotovi, da prosilec izpolnjuje pogoje za pridobitev statusa subsidiarne zaščite po tem zakonu, (3) prošnjo zavrne v rednem postopku, če ob upoštevanju dejstev in okoliščin iz 23. člena ZMZ-1¹⁸² ugotovi, da prosilec ne izpolnjuje pogojev za priznanje mednarodne zaščite, (4) prošnjo zavrne v rednem postopku, če so podani izključitveni razlogi, določeni v 31. členu tega zakona, (5) prošnjo zavrne kot očitno neutemeljeno v pospešenem postopku, če prosilec očitno ne izpolnjuje pogojev za mednarodno zaščito in je podan razlog iz 52. člena ZMZ-1.¹⁸³

Vendar pa sme organ v slednjem primeru prošnjo mladoletnika brez spremstva zavrniti kot očitno neutemeljeno le v primerih: (1) uporabe koncepta varne izvorne države ali (2) če obstajajo tehtni razlogi za domnevo, da prosilec predstavlja grožnjo za javni red, javno varnost ali državno varnost Republike Slovenije ali je bil zaradi teh razlogov ogrožanja

¹⁸⁰ Procesna direktiva prepoved odstranitve prosilca v času trajanja postopka o odločitvi glede prošnje določa v 9. členu, medtem ko ZMZ-1 to določa v 36. členu.

¹⁸¹ Rok za odločanje v skrajšanem postopku je dva meseca, v rednem pa šest mesecev.

¹⁸² Prvi odstavek 23. člena ZMZ-1 določa: "Pri ugotavljanju pogojev za mednarodno zaščito uradna oseba upošteva predvsem: podatke iz prošnje; informacije, pridobljene v osebem razgovoru; dokaze, ki jih predloži prosilec; dokumentacijo, ki jo predloži prosilec [...] ; dokaze, ki jih pridobi pristojni organ; uradne podatke, s katerimi razpolaga pristojni organ; dokumentacijo, pridobljeno pred vložitvijo prošnje; splošne informacije o izvorni državi [...] ; specifične informacije o izvorni državi, ki so podrobne, poglobljene in povezane s konkretnim primerom [...] ; ali so imele dejavnosti prosilca od odhoda iz izvorne države izključni ali poglobljeni namen ustvarjanja potrebnih pogojev za prošnjo za mednarodno zaščito, da se oceni, ali bi bil prosilec ob vrnitvi v to državo zaradi teh dejavnosti izpostavljen preganjanju ali resni škodi; ali se od prosilca lahko utemeljeno pričakuje, da bo izkoristil zaščito druge države, kjer lahko uveljavlja državljanstvo."

¹⁸³ Torej, če je prošnja zaradi razlogov iz 52. člena ZMZ-1 očitno neutemeljena. Ti razlogi so na primer: če prosilec v postopku navajal samo dejstva, ki so nepomembna za obravnavanje upravičenosti do mednarodne zaščite po tem zakonu; če prihaja iz varne izvorne države; če je prosilec zavajal organe; so prosilčeve navedbe očitno nedosledne in nekonsistentne ipd.

javnega reda, javne varnosti ali državne varnosti odstranjen iz države.

V sklopu pritožbenega postopka ni nobenih specifičnih določb v zvezi z mladoletniki ali mladoletniki brez spremstva, pomembno je zgolj to, da tudi njim pripada temeljno procesno jamstvo pravice do pritožbe.

7. DUBLINSKA UREDBA

7.1. SPLOŠNO

Jedro t. i. Dublinskega sistema predstavlja Uredba (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države ali oseba brez državljanstva (v nadaljevanju Dublin III ali Dublinska uredba).¹⁸⁴ Dublinska uredba vzpostavlja hierarhijo meril in kriterijev za določanje pristojne države članice, ki bo vsebinsko obravnavala prošnjo podano s strani prosilca za mednarodno zaščito, velja pa v vseh državah članicah Evropske unije¹⁸⁵ ter na Norveškem, Islandiji, v Lihtenštajnu in Švici.

Dublinski sistem zelo natančno in podrobno ureja postopek določanja države članice, ki je odgovorna za vsebinsko obravnavo posamezne prošnje, izročitev prosilca odgovorni državi, v zvezi s tem pa se je razvila kar obsežna sodna praksa tako s strani ESČP kot Sodišča EU. Primarna cilja Dublinskega sistema sta bila zagotoviti hiter dostop do mednarodne zaščite na eni strani, na drugi pa preprečiti pojav "*asylum shoppinga*".

Kot izhaja tudi iz sodne prakse,¹⁸⁶ se pogosto pojavlja vprašanje, ali ima prosilec pravico zahtevati od države, da ta o njegovi prošnji odloči. Odgovor na to vprašanje je negativen. Prosilec te pravice nima, država pa se lahko svoji odgovornosti izogne tudi v primeru prenosa odgovornosti na drugo državo. V zvezi s tem sicer obstajajo omejitve, ki jih mora država strogo upoštevati, kot na primer načelo nevračanja,¹⁸⁷ prepoved diskriminacije, prepoved kaznovanja in prepoved nečloveškega ravnanja. Predvsem pa mora zagotavljati učinkovito varstvo pravic prosilcev, še toliko bolj v primeru mladoletnikov oziroma mladoletnikov brez spremstva. V nadaljevanju se bomo opredelili do delov Dublinske uredbe, ki se nanašajo predvsem na mladoletnike.

7.2. ZAŠČITNI UKREPI

Za legitimno izvedbo postopka, s katerim se določi pristojno državo je ključno, da država spoštuje postopkovne pravice prosilca za mednarodno zaščito. Prva in tudi temeljna pravica, ki jo določa Dublinska uredba, je dostop do postopka za obravnavanje prošnje za mednarodno

¹⁸⁴ Dostopna na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=en>

¹⁸⁵ Kot to izhaja iz 2. odstavka 288. člena PDEU.

¹⁸⁶ Kot to smiselno izhaja iz odločbe UP RS, opr. št. I U 918/2016 z dne 11. 7. 2016 v zvezi z vračanjem prosilca v odgovorno državo in odločbe UP RS opr. št. I U 1436/2017-4 z dne 12. 7. 2017 v zvezi s pomenom diskrecijske klavzule

¹⁸⁷ Načelo nevračanja je splošno priznано načelo v mednarodnem običajnem pravu. To načelo zajema varstvo pred preganjanjem (33. člen Konvencije o beguncih, Ur. l. FLRJ-MP, št. 7-76/1960 in Ur. l. RS-MP, št. 15/1992) in varstvo pred mučenjem oziroma drugim nečloveškim ravnanjem ali kaznovanjem (3. člen Konvencije Združenih narodov proti mučenju in 3. člen Evropske konvencije za človekove pravice, Ur. l. RS-MP št. 7/1994).

zaščito,¹⁸⁸ ki se odraža predvsem tako, da prošnjo prosilca obravnava ena sama država članica, to pa je tista, ki je za obravnavo odgovorna glede na merila iz poglavja III Dublinske uredbe. V zvezi s tem velja pomembna izjema: v primeru, da predaja v državo članico, ki je bila prvotno določena za odgovorno državo, ni mogoča,¹⁸⁹ država članica, ki izvede postopek določanja pristojnosti še naprej nadaljuje s preučevanjem meril, z namenom, da bi kot odgovorno za obravnavanje prošnje določila drugo državo članico. Kot eno izmed pomembnejših pravic Dublinska uredba zagotavlja tudi pravico do obveščenosti s strani države članice, v kateri je prosilec vložil prošnjo za mednarodno zaščito. Pravica do obveščenosti pomeni predvsem to, da se morajo prosilcu zagotoviti vse informacije, te pa morajo biti podane v pisni obliki in v jeziku, ki ga razume ali za katerega lahko država članica razumno domneva da ga razume.¹⁹⁰

Z namenom ugotovitve pristojen države članice, država, v kateri se prosilec nahaja, opravi osebni razgovor. Pri osebnem razgovoru je ključno, da prosilec pravilno razume podane informacije. Samo na tak način je lahko zadoščeno pravici do izjave, ki jo določa tudi Listina EU in tako predstavlja enega izmed temeljnih načel prava Evropske unije.

Osredotočiti pa se velja predvsem na 6. člen poglavja I. Dublinske uredbe, ki opredeljuje zaščitne ukrepe za mladoletnike. Primarno skrb in glavno, vodilno načelo pri izvajanju vseh postopkov iz Dublinske uredbe predstavlja skrb držav članic za največjo otrokovo korist. Na tem mestu velja opozoriti na sodbo Upravnega sodišča, opr. št I U 1166/2016 z dne 7. 9. 2016, v kateri sodišče v zvezi z načelom največje otrokove največje koristi zapiše: *"...upoštevanje načela varovanja največje otrokove koristi ne pomeni samo "da je tožena stranka postopek prilagodila prosilčevi starosti", da so mu bila "zastavljena kratka in enostavna vprašanja", da je naloga zakonitega zastopnika in PIC, da "skrbita za najboljše interese otroka in da varujeta njegove pravice v postopku", temveč je to zgolj nujni element v postopku razčiščevanja dejanskega stanja. Omenjeno načelo ima lahko pomen tudi v procesu ocenjevanja realnosti tveganja za kršitev absolutnih pravic mladoletnika v primeru vrnitve v izvorno državo in se mora odražati v dokaznem bremenu tožene stranke in pravilih in standardih dokazovanja."* V zvezi s tem imajo države članice pri ocenjevanju največjih koristi otroka dolžnost tesno sodelovati med seboj in upoštevati naslednje dejavnike:¹⁹¹

- možnost ponovne združitve z družino (v zvezi s tem ima država članica, v kateri je mladoletnik brez spremstva vložil prošnjo za mednarodno zaščito, obveznost čim prej ustrezno ukrepati in ugotoviti, ali ima mladoletnik brez spremstva na ozemlju držav članic morebiti družinske člane, brate, sestre ali sorodnike). Velik pomen tega

¹⁸⁸ Kot to izhaja iz 3. člena II. poglavja Uredbe (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države ali oseba brez državljanstva (v nadaljevanju: Dublinska uredba).

¹⁸⁹ Bodisi zaradi sistemskih pomanjkljivosti v zvezi z azilnim postopkom ali pa pogoji za sprejem, ki bi utegnili povzročiti nevarnost človeškega ali poniževalnega ravnanja ipd.

¹⁹⁰ Ravno to je pomen t. i. postopkovne pravičnosti, ki jo lahko razumemo kot osrednji del pravice do učinkovitega sredstva.

¹⁹¹ Tretji odstavek 6. člena Dublinske uredbe.

dejavnika v več sodbah izpostavi tudi Upravno sodišče (glej na primer zadeve: opr. št. I U 648/2017 z dne 7. 6. 2017, opr. št. I U 1166/2016 z dne 7. 9. 2016);¹⁹²

- dobro počutje in družbeni razvoj mladoletnika (v zvezi s tem je Upravno sodišče odločalo na primer v zadevi opr. št. I U 1436/2017-4 z dne 12. 7. 2017);¹⁹³
- varnosti in varovanja, zlasti v primerih, ko obstaja nevarnost, da mladoletnik postane žrtev trgovine z ljudmi (v zvezi s tem je na primer zanimiva odločitev Upravnega sodišča v zadevi opr. št. I U 1810/2016 z dne 2. 2. 2017);¹⁹⁴
- mnenje mladoletnika v skladu z njegovo starostjo in zrelostjo (v zvezi s tem je na primer Upravno sodišče odločalo v zadevi opr. št. I U 1436/2017-4 z dne 12. 7. 2017).¹⁹⁵

7.3. KRITERIJI ZA DOLOČANJE PRISTOJNOSTI

Dubljinska uredba v poglavju III določa kriterije, po katerih država članica, ki prejme prošnjo za mednarodno zaščito, odloča o pristojnosti za vsebinsko odločanje o prošnji. Ti kriteriji temeljijo na izrazito netipičnih pravilih za določitev krajevnosti pristojnosti, pri katerih je močno poudarjena socialna komponenta. Država, v kateri je prosilec prvič vložil prošnjo za mednarodno zaščito, se šteje kot odločilni trenutek za določitev pristojnosti. Vsaka merila so določena hierarhično in se uporabljajo po vrstnem redu kot ga določa Dubljinska uredba.

¹⁹²Upravno sodišče, opr. št. I U 648/2017 z dne 7. 6. 2018: "...Pri tem sodišče dodaja, da v kolikor bi se v ponovljenem postopku ugotovilo, da je tožnik še vedno mladoleten in da je izgubil stik s starši, kot je to zatrjeval v zadnjem postopku, je potrebno skladno s 1. alinejo prvega odstavka 16. člena ZMZ-1 začeti postopek iskanja njegovih staršev in drugih sorodnikov..."

¹⁹³Sodišče je sicer tožbo spoznala za utemeljeno, vendar predvsem iz vidika mladoletnih otrok, ki so prosilci za azil in zahtevajo posebno zaščito, tudi če so v spremstvu staršev. Sodišče je ugotovilo, da bi prekinitev šolanja mladoletnemu tožniku lahko povzročila nepopravljive posledice saj se je na življenje v Ljubljani že navadil, pri tem pa stkal tudi določena prijateljstva, zato predaja tožnikov v Republiko Italijo ne bi bila v otrokovo največjo korist.

¹⁹⁴Sodišče je opredelilo svoje stališče tudi do otrok, ki so že bile žrtve bodisi trgovine z ljudmi, izkoriščanja in nečloveških razmer. V zvezi s tem se zanimivo in po našem mnenju pravilno opredeli tudi do starosti v primeru "otrok sirot", in sicer: "...tožnik res ni uveljavljal razloga preganjanja, ker bil kot otrok sirota izpostavljen nečloveškim razmeram, vendar pa to smiselno izhaja iz njegovih navedb in bi tožena stranka to morala upoštevati, kar se sklada s petim odstavkom 27. člena ZMZ-1 lahko šteje kot posebna družbena skupina, zlasti skupina, katere članom je skupna prirojena lastnost ali skupno poreklo, ki je nesporeljivo. Smernice UNHCR glede otrok v odstavkih 49. in 51. navajajo, da starost strogo gledano ni niti prirojena niti stalna, ker se ves čas spreminja, vendar pa je biti otrok v svojem bistvu nespremenljiva značilnost v danem trenutku. Dejstvo, da bo otrok slej, ko prej odrasel in postal starejši, je irelevantno za identifikacijo posebne družbene skupine. Zato pripadnost posebni družbeni skupini, ki temelji na mladosti, po mnenju sodišča ne preneha nujno zgolj zato, ker se mladost oziroma otroštvo konča, saj se posledice, ki jih že imajo pripadniki posebni družbeni skupini lahko tudi ne končajo." in dalje "...pri presoji izpolnjevanja pogojev za priznanje statusa begunca v luči drugega odstavka 23. člena ZMZ-1, ki določa, da dejstvo, da je bil prosilec že izpostavljen preganjanju ali da mu je že bila povzročena resna škoda iz 28.člena ZMZ-1 ali da mu je preganjanje ali resna škoda že grozila, predstavlja resen znak prosilčevega utemeljenega strahu pred preganjanjem ali utemeljenim tveganjem resne škode."

¹⁹⁵Pri tem pa sodišče posebej pozorno opozori na določbo d) tretjega odstavka 6. člena Uredbe Dublin III, ki določa, da države članice pri ocenjevanju največjih koristi otroka upoštevajo tudi mnenje mladoletnika v skladu z njegovo starostjo in zrelostjo. V obravnavanem primeru pa iz izpodbijanega sklepa ne izhaja, da bi bil mladoletni v zadevi sploh kaj vprašan, čeprav bi glede na to, da je zaključil 7. razred mednarodne osnovne šole svoje mnenje gotovo lahko podal. Sodišče poudari tudi, da je treba pri vseh ukrepih, ki se nanašajo na otroke, prvenstveno upoštevati koristi otroka, kar pa izhaja iz 24. člena Listine, v kateri je tudi zapovedano, da je v stvareh, ki se zadevajo otroka, treba upoštevati tudi njihovo mnenje v skladu z njihovo starostjo in zrelostjo.

7.3.1. Mladolletniki

Dublińska uredba že v 13. in 16. uvodni določbi, ki določata zagotavljanje celovitega spoštovanja načela enotnosti družine in največje koristi otroka. Ti so že zaradi same starosti in različnih travmatičnih izkušenj, ki so jih doživeli, posebej ranljivi. Nedvomno pa je v primerih, ko gre za mladoletnike brez spremstva, treba zagotoviti še posebno varstvo in zaščito, saj gre za posebno občutljive položaje, na kar opozarja tudi Dublińska uredba, ki pravi, "da bi bilo treba za mladoletnike brez spremstva zaradi njihove posebne ranljivosti določiti posebna postopkovna jamstva."¹⁹⁶ Pogosto družine sicer potujejo skupaj, kar pomeni, da otroci v večini primerov spremstvo imajo. Ne gre pa prezreti dejstva, da se na dolgi in nevarni poti družine zaradi najrazličnejših razlogov proti svoji volji ločijo. Mladolletniki so v takih primerih pot primorani nadaljevati sami in se morajo sami znajti tudi v postopkih mednarodne zaščite, brez opore in pomoči družinskih članov. Ničkolikokrat pa se otroci že na pot odpravijo sami, razlogi za to pa so različni. Nekateri so že v izvorni državi ostali brez staršev in drugih bližnjih sorodnikov, velikokrat pa se zgodi, da družina zaradi finančnih stisk ni zmožna na takšno pot poslati vseh družinskih članov.

Vse to Dublińska uredba upošteva in za mladoletnike brez spremstva uvaja posebne kriterije, po katerih se določa, katera država je pristojna za obravnavo njihovih prošelj za mednarodno zaščito. Ti kriteriji se bistveno razlikujejo od splošnih kriterijev, po katerih se pristojnost posameznih držav članic določa v primerih, ko gre za polnoletne prosilce. Prilagojeni so spoštovanju načela največjih koristi otroka, ki, poleg dejavnika splošnega dobrega počutja in družbenega razvoja mladoletnika ter njegove varnosti, zasleduje predvsem možnost ponovne združitve družine.

7.3.1.1. Prvi kriterij

- a) Kadar je prosilec mladoletnik brez spremstva, je za obravnavo njegove prošnje pristojna tista država članica, kjer je zakonito prisoten njegov družinski član¹⁹⁷ ali brat ali sestra, pod pogojem, da je to v največjo korist mladoletnika. Enako velja tudi, če je prosilec poročen mladoletnik, katerega zakonec ni zakonito prisoten na ozemlju držav članic. V tem primeru je prav tako pristojna država članica, kjer so zakonito prisotni oče, mati ali druga odrasla oseba, odgovorna za mladoletnika, bodisi v skladu s pravom ali prakso te države članice, ali brat ali sestra.¹⁹⁸
- b) V primeru, ko ima mladoletnik brez spremstva sorodnika¹⁹⁹, ki je zakonito prisoten v drugi državi članici, ter se na podlagi individualne obravnave ugotovi, da lahko ta sorodnik poskrbi zanj, ta država članica združi mladoletnika z njegovim sorodnikom in je odgovorna država članica, pod pogojem, da je to v največjo korist mladoletnika. V tem primeru mora biti izpolnjen torej še dodatni pogoj – da lahko ta sorodnik dejansko poskrbi zanj.²⁰⁰

¹⁹⁶ Uvodni določbi 13 in 16 Dublinske uredbe.

¹⁹⁷ „Družinski člani“ pomenijo: kadar je prosilec mladoleten in neporočen, očeta, mater ali drugo odraslo osebo, ki je odgovorna za prosilca v skladu s pravom ali prakso države članice, v kateri je odrasla oseba prisotna.

¹⁹⁸ 1. odstavek 8. člena Dublinske uredbe.

¹⁹⁹ „Sorodnik“ pomeni odraslega strica ali teto ali starega starša prosilca, ki je prisoten na ozemlju države članice.

²⁰⁰ Drugi odstavek 8. člena Dublinske uredbe.

- c) Kadar je takih družinskih članov, bratov, sester ali sorodnikov, ki zakonito bivajo v drugi državi članici, več, se odgovorno državo članico določi na osnovi največje koristi mladoletnika brez spremstva.²⁰¹
- d) V odsotnosti družinskih članov, bratov, sester ali sorodnikov, se za pristojno šteje tista država članica, v kateri je mladoletnik brez spremstva vložil prošnjo za mednarodno zaščito, pod pogojem, da je to v njegovo največjo korist.²⁰²

Z razlago besedila točke d) se je ukvarjalo tudi Sodišče EU v zadevi C-648/11.²⁰³ Sodišče EU je odgovorilo na vprašanje, ali je treba to določbo razlagati tako, da v primerih, ko je mladoletnik brez spremstva in brez družinskega člana, ki bi bil zakonito prisoten na ozemlju države članice, vložil prošnje za azil v več državah članicah, kot „odgovorno državo članico“ določa državo članico, v kateri je ta mladoletnik vložil prvo prošnjo, ali državo članico, v kateri je prisoten po tem, ko je vložil zadnjo prošnjo. Sodišče je ugotovilo, da besedilo določbe samo po sebi ne omogoča, da se določi, ali je prošnja za azil tudi prva prošnja, ki jo je zadevni mladoletnik vložil v državi članici, ali tista, ki jo je vložil nazadnje v drugi državi članici, da pa je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso za razlago določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi njeno sobesedilo in cilje ureditve, katere del je. Sodišče EU je zopet potrdilo, da so mladoletniki brez spremstva posebej občutljiva skupina oseb in da se postopka določitve odgovorne države članice ne sme podaljševati bolj, kot je nujno potrebno, kar pomeni, da se jih načeloma ne predaja drugi državi članici in da to upoštevanje otrokove koristi zahteva, da se kot odgovorno določa državo članico, v kateri se mladoletnik nahaja, četudi je prošnja za mednarodno zaščito vložil že kje drugje. Kot izhaja iz navedene sodbe, se mladoletnika torej ne predaja drugi državi članici, kjer je morebiti že poprej vložil prošnjo za mednarodno zaščito, v kolikor je to v skladu z načelom otrokove največje koristi. Gre za pomembno odstopanje od splošnega pravila.

V tem kontekstu pa je potrebno omeniti tudi tiste mladoletne prosilce, ki sicer imajo spremstvo in torej opisane izjeme zanje ne veljajo.

Upravno sodišče je v eni izmed svojih sodb zapisalo, da *"mladoletni otroci, ki so prosilci za azil, zahtevajo posebno zaščito, glede na njihove posebne potrebe in njihovo posebno ranljivost, tudi če so v spremstvu staršev. Zato morajo biti pogoji za predajo oziroma premestitev mladoletnikov taki, da v že obstoječi stresni situaciji, ko so bili mladoletniki primorani zapustiti dom, sorodnike, prijatelje in podobno, ne povzročijo še dodatnega stresa in tesnobe."*²⁰⁴

Stališče Upravnega sodišča pravzaprav izhaja iz sodbe ESČP Tarakhel proti Švici²⁰⁵, ki velja za eno pomembnejših in prelomnih sodb na področju azilnega prava. Pritožniki, Golajan Tarakhel, njegova žena in njunih šest mladoletnih otrok prihajajo iz Afganistana in živijo v kraju Lausanne v Švici. Iz Turčije, kjer so nazadnje živeli, so pripotovali v Italijo, kjer so bili obravnavani v sklopu EURODAC sistema, nato pa so odpotovali v Avstrijo in za tem v Švico,

²⁰¹Tretji odstavek 8. člena Dublinske uredbe.

²⁰²Četrty odstavek 8. člena Dublinske uredbe.

²⁰³Sodba Sodišča EU, C-648/11 z dne 6. junija 2013.

²⁰⁴Upravno sodišče RS, opr. št. I U 1436/2017-4 z dne 12. julij 2017

²⁰⁵Tarakhel proti Švici, št. 29217/12, 4. 11. 2014

kjer so ponovno podali prošnjo za azil. Švica njihove prošnje ni vzela v obravnavo, saj je za pristojne razglasila italijanske oblasti. Zoper družino je bil odrejena predaja Italiji, zoper katero so se vlagatelji neuspešno pritožili. V pritožbi, ki so jo vložili na ESČP, so zahtevali suspenz prisilne deportacije v Italijo. ESČP kot pomembno dejstvo v primeru poudari otrokovo specifično ranljivost, ki jo je treba vedno vzeti v obzir, saj ima prednost pred obravnavo oseb kot ilegalne migrante.²⁰⁶ Otroci imajo posebne potrebe, ki se navezujejo na njihovo starost, odvisnost od staršev ter na njihov begunski položaj. Konvencija o otrokovih pravicah narekuje državam, da sprejmejo primerne ukrepe za mladoletne prosilce za mednarodno zaščito, ne glede na to, ali gre za mladoletnike s spremstvom ali brez. V primerih dublinskih vračanj je lahko presumpcija enakovrednosti vseh držav članic izpodbita, če obstajajo utemeljeni razlogi, da bo oseba ob vrnitvi izpostavljena tveganju kršitve 3. člena EKČP, nečloveškemu in ponižujočemu ravnanju. Zahteva po "posebni zaščiti" prosilcev za azil je toliko bolj poudarjena, ko so v postopku otroci. Pogoji v državi članici, v katero bodo predani, morajo biti takšni, da otrokom ne povzročajo stresa in anksioznosti ter nepotrebnih travmatičnih posledic. V konkretnem primeru je naloga švicarskih oblasti, da od italijanskih dobijo zadostno zagotovilo, da bodo vlagatelji ob prihodu nastanjeni v primernih, neprenapolnjenih kapacitetah, ki bodo prilagojeni starosti otrok in ohranjanju družinske skupnosti. Sodišče je ugotovilo, da Italija ni zagotovila konkretnega in specifičnega jamstva ter podatkov o tem, kje bo konkretna družina nastanjena in, ali bo ta nastanitev prilagojena starosti otrok in ohranjanju skupnosti družine. Švica je s tem, ko od italijanskih oblasti ni pridobila specifičnega zagotovila o tem, kje in kako bo nastanjena konkretna družina, kršila 3. člen EKČP.

7.3.1.2. Drugi kriterij

Dublinska uredba določa, da kadar ima prosilec družinskega člana (ne glede na to, ali je bila družina že prej oblikovana v državi izvora), in mu je kot upravičencu do mednarodne zaščite dovoljeno prebivanje v državi članici, je ta država članica odgovorna za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, pod pogojem, da zadevne osebe pisno izrazijo to željo.²⁰⁷

7.3.1.3. Tretji kriterij

Kadar ima prosilec v državi članici družinskega člana, o čigar prošnji za mednarodno zaščito v tej državi članici še ni bila sprejeta prva vsebinska odločitev, je ta država članica odgovorna za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, pod pogojem, da zadevne osebe pisno izrazijo to željo.²⁰⁸

7.3.1.4. Upoštevanje mnenja mladoletnikov

Iz opisanih kriterijev je razvidno, da Uredba poleg tehničnih, objektivnih kriterijev za določitev pristojnosti države, omenja tudi kriterij otrokove največje koristi. Zastavlja pa se vprašanje, na kakšen način pristojni organi to korist v kontekstu določanja pristojnosti

²⁰⁶ Na tem mestu glej tudi sodbi: Mubilanzila Mayeka in Kaniki Mitunga proti Belgiji, št. 13178/03, in Popov proti Franciji, št. 39472/07 in št. 39474/07.

²⁰⁷ Kot to 9. člen Dublinske uredbe

²⁰⁸ Kot to 10. člen Dublinske uredbe

posamezne države članice za obravnavo posamezne prošnje za mednarodno zaščito sploh ugotavljajo.

Upravno sodišče RS je v edni izmed sodb opozorilo prav na 6. člen Dublinske uredbe, ki določa, da države članice pri ocenjevanju največjih koristi otroka med seboj tesno sodelujejo in upoštevajo različne dejavnike, med njimi tudi mnenje mladoletnika v skladu z njegovo starostjo in zrelostjo. Poudarilo je, da *"je pri vseh ukrepih javnih organov ali zasebnih ustanov, ki se nanašajo na otroke, treba prvenstveno upoštevati predvsem koristi otroka, izhaja tudi iz drugega odstavka 24. člena Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. Ne nazadnje pa tudi Konvencija o otrokovih pravicah določa, da morajo biti pri vseh dejavnostih v zvezi z otroki, otrokove koristi glavno vodilo (3. člen) [...] V Listini, pa je tudi zapovedano, da v stvareh, ki se jih zadevajo, treba upoštevati tudi mnenje otrok, v skladu z njihovo starostjo in zrelostjo (prvi odstavek 24. člena)." V obravnavnem primeru je šlo družino prosilcev z mladoletnim otrokom, ki je bil star 12 let in je že uspešno zaključil sedmi razred mednarodne osnovne šole ter se vpisal v osmi razred. Iz izpodbijanega sklepa in upravnih spisov pa ni izhajalo, da bi bil v obravnavani zadevi sploh karkoli vprašan. Sodišče je zato ocenilo, da bi glede na svojo starost in zrelost mnenje prav gotovo lahko podal in ugotovilo, da so bila v postopku bistveno kršena pravila postopka, kar je vplivalo na zakonitost oziroma pravilnost odločitve.²⁰⁹*

7.3.2. Družinski postopek

Dublinska uredba predvideva tudi situacijo, kadar več družinskih članov hkrati zapusti izvorno državo in tako tudi istočasno vložijo prošnje za mednarodno zaščito v isti državi članici ali na datume, ki so dovolj blizu, da se lahko postopki določanja odgovorne države članice opravijo skupaj. Kadar bi uporaba meril pomenila njihovo ločitev, je pristojna država članica, ki je glede na merila pristojna za sprejem največjega števila zadevnih oseb. V kolikor to ni mogoče, je za obravnavo vseh prošenj pristojna tista država članica, ki je glede na merila pristojna za najstarejšega od teh.²¹⁰ V kolikor kljub jasnemu določilu Dublinske uredbe pride do razdružitve družine, je s tem kršena ne samo Dublinska uredba temveč tudi pravica do družinskega življenja, ki je zagotovljena tako s 7. členom Listine EU kot tudi z 8. členom EKČP.

²⁰⁹ Upravno sodišče RS, opr. št. I U 1436/2017-4 z dne 12. julija 2017.

²¹⁰ Kot to izhaja iz 11. člena Dublinske uredbe.

8. ZDRUŽITEV Z DRUŽINO

8.1. Splošno

Pravica do združitve z družino je ena temeljnih človekovih pravic. V evropskem pravu je podrobno urejena z dvema direktivama, in sicer z Direktivo Sveta 2003/86/ES o pravici do združitve družine z dne 22. 9. 2003,²¹¹ ki ureja pravico za državljane tretjih držav, ki se pridružijo svojemu družinskemu članu, prav tako državljanu tretje države, ki že zakonito biva v državi članici Evropske unije, ter z Direktivo Evropskega parlamenta 2004/38/ES o pravicah državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic z dne 29. 4. 2004,²¹² ki ureja pravico za državljane tretjih držav, ki se pridružijo svojemu družinskemu članu, ki je državljan države članice Evropske unije, vendar prebiva v drugi državi članici Evropske unije, ki ni država njegovega državljanstva.

Podlaga pravice do združitve družine v Zakonu o tujcih (ZTuj-2)²¹³ je Direktiva Sveta 2003/86/ES, ki je bila sprejeta 22. septembra 2003 in je začela veljati 3. oktobra 2003. Določa pogoje za vstop in bivanje družinskih članov, ki niso državljani EU in se pridružijo nedržavljanu EU, ki že zakonito biva v državi članici. Direktiva daje migrantom individualno pravico do združitve družine, vendar ne velja v vseh državah članicah EU ali pa je njena implementacija nepravilna.²¹⁴

8.2. Združitev z družino in pravica do celovitosti družine

Zakon o tujcih (ZTuj-2) v 47. členu opredeljuje združitev družine in pravico do celovitosti družine. Tujcu, ki prebiva v Sloveniji na podlagi dovoljenja za stalno prebivanje in tujcu, ki v Republiki Sloveniji prebiva zadnje leto na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje in ima dovoljenje za začasno prebivanje izdano z veljavnostjo najmanj enega leta, se v skladu z zakonom prizna pravica do združitve, ohranitve in ponovne pridobitve celovitosti družine z družinskimi člani, ki so tujci. Tujcu, ki prebiva v Sloveniji na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje zaradi opravljanja sezonskega dela ali kot dnevni delovni migrant, se pravica do združitve z družino ne prizna.²¹⁵

Tujec, ki želi združiti družinske člane, prošnjo za izdajo prvega dovoljenja za začasno prebivanje za svoje družinske člane vloži pri diplomatskem predstavništvu ali konzulatu Slovenije v tujini ali pri pristojnem organu v Sloveniji.²¹⁶

Za družinske člane se po tretjem odstavku 47. člena štejejo:

²¹¹ Direktiva Sveta EU o pravici do združitve družine (2003/86/ES), 2003.

²¹² Direktiva evropskega parlamenta in Sveta EU o pravicah državljanov EU in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic (2004/38/ES), 2004.

²¹³ Zakon o tujcih (ZTuj-2), Uradni list RS št. 45/14.

²¹⁴ Združeno Kraljestvo, Irska in Danska pri sprejetju Direktive niso sodelovale, z njo niso zavezane in je niso dolžne uporabljati, Direktiva Sveta (2003/86 ES), uvodni izjavi 17 in 18.

²¹⁵ Prvi odstavek 47. člena ZTuj-2.

²¹⁶ Drugi odstavek 47. člena ZTuj-2.

- zakonec, partner v partnerski skupnosti ali partnerski zvezi in partner, s katerim tujec živi v dalj časa trajajoči življenjski skupnosti,
- mladoletni neporočeni otroci tujca,
- mladoletni neporočeni otroci zakonca, partnerja v partnerski skupnosti ali partnerski zvezi ali partnerja, s katerim tujec živi v dalj časa trajajoči življenjski skupnosti,
- starši mladoletnega tujca, s katerim je pred prihodom v Slovenijo živel v družinski skupnosti,
- polnoletni neporočeni otroci in starši tujca, zakonca, partnerja v partnerski skupnosti ali partnerski zvezi ali partnerja, s katerim tujec živi v dalj časa trajajoči življenjski skupnosti, katere je tujec, zakonec, partner v partnerski skupnosti oziroma partnerski zvezi ali partner, s katerim tujec živi v dalj časa trajajoči življenjski skupnosti po zakonu države, katere državljan je, dolžan preživljati.²¹⁷

V posebnih okoliščinah se za družinskega člana lahko šteje tudi kak drug sorodnik, če okoliščine štejejo v prid združitvi družine.²¹⁸

Tujec, ki zaprosi za dovoljenje za prebivanje družine ali za njegovo podaljšanje, mora prošnji priložiti dokazila o zadostnih sredstvih za preživljanje družinskih članov, sredstva pa ne smejo biti nižja od ravni, ki je določena za pridobitev pravice do denarno socialne pomoči.²¹⁹ Redna in zadostna sredstva so omejena in sicer znašajo toliko, kot znaša osnovni znesek minimalnega dohodka v Sloveniji. Znesek se usklajuje z indeksom rasti cen življenjskih potrebščin, od 1.6.2018 osnovni znesek minimalnega dohodka znaša 385,05 €, od 1.1.2019 pa bo znašal 331,26 €. ²²⁰

Dovoljenje za začasno prebivanje zaradi združitve družine velja za družinske člane za isto obdobje kot za tujca, ki ima dovoljenje, vendar ne dlje kot za eno leto. Ravno tako se dovoljenje podaljša za enako obdobje tujcu in njegovim družinskim članom, vendar ne dlje kot za dve leti. Mladoletnim neporočenim otrokom tujca ali njegovega zakonca ali partnerja, s katerim je tujec v partnerski skupnosti oziroma zvezi ali dalj časa trajajoči življenjski skupnosti, se dovoljenje za začasno prebivanje ne more izdati ali podaljšati za čas od otrokove polnoletnosti dalje. Enako velja za starše mladoletnega tujca.²²¹

Družinskemu članu tujca se lahko dovoljenje za prebivanje podaljša tudi, če je tujec umrl ali če je zakonska oziroma partnerska skupnosti ali dalj časa trajajoča življenjska skupnost prenehala. Pogoj za to je, da je družinski član v Republiki Sloveniji najmanj tri leta, podaljša pa se lahko samo enkrat z veljavnostjo do enega leta.²²²

²¹⁷ Tretji odstavek 47. člena ZTuj-2.

²¹⁸ Četrty odstavek 47. člena ZTuj-2.

²¹⁹ Peti odstavek 47. člena ZTuj-2.

²²⁰ Dostopno na: http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/sociala/denarna_socialna_pomoc/, 25.8.2018.

²²¹ Šesti odstavek 47. člena ZTuj-2.

²²² Osmi odstavek 47. člena ZTuj-2.

8.3. Združitev z družino tujca s priznanim statusom begunca v RS

Tujcu, ki mu je v Sloveniji priznan status begunca po zakonu o mednarodni zaščiti se prizna pravica do združitve družine, če je družina obstajala že pred vstopom begunca v Republiko Slovenijo.²²³ Če je družinski član begunca postal družinski član šele po vstopu v Slovenijo, se zaradi združitve družine uporablja 47. člen ZTuj-2.²²⁴

Družinski člani begunca so po drugem odstavku 47.a člena ZTuj-2:

- zakonec, partner v partnerski skupnosti oziroma partnerski zvezi ali partner, s katerim begunec živi v dalj časa trajajoči življenjski skupnosti;
- mladoletni neporočeni otroci begunca;
- mladoletni neporočeni otroci zakonca, partnerja v partnerski skupnosti oziroma partnerski zvezi ali partnerja, s katerim begunec živi v dalj časa trajajoči življenjski skupnosti;
- polnoletni neporočeni otroci in starši begunca, zakonca, partnerja v partnerski skupnosti oziroma partnerski zvezi ali partnerja, s katerim begunec živi v dalj časa trajajoči življenjski skupnosti, če ga je begunec, zakonec, partner v partnerski skupnosti oziroma partnerski zvezi ali partner, s katerim begunec živi v dalj časa trajajoči življenjski skupnosti, po zakonu države, katere državljan je, dolžan preživljati;
- starši begunca, ki je mladoletnik brez spremstva.²²⁵

V primeru obstoja poligamne zveze se dovoljenje za začasno prebivanje lahko izda le enemu zakoncu.²²⁶

Ustavno sodišče je v zadevi opr. št. U-I-68/16, Up-213/15 z dne 5.5.2015 razveljavilo sodbo Vrhovnega sodišča, ki je sprejelo stališče, da osebe, ki živijo v dejanski življenjski skupnosti istospolnih partnerjev, ne morejo biti obravnavane kot družinski člani. Ustavno sodišče je navedlo, da pristojni organi v postopku priznanja mednarodne zaščite sprejemajo odločitve, ki lahko vplivajo na družinsko življenje, zato se različno obravnavanje v presojeni zakonski določbi nanaša na uresničevanje človekove pravice do družinskega življenja, navedene v 3. odstavku 53. člena URS, istospolna partnerska razmerja pa so na podlagi tega načela v primerljivem položaju z raznospolnimi razmerji in za razlikovanje med njimi pri ureditvi družinskih članov prosilcev ne obstaja ustavno dopusten razlog.²²⁷

Za družinskega člana se lahko izjemoma šteje tudi drug sorodnik, če obstajajo posebne okoliščine, ki so v prid združitvi družine v Republiki Sloveniji. Posebne okoliščine obstajajo, če med sorodniki obstoji življenjska skupnost, ki je v bistvenem podobna primarni družini,

²²³ Prvi odstavek 47.a člena ZTuj-2.

²²⁴ Deseti odstavek 47.a člena ZTuj-2.

²²⁵ Drugi odstavek 47.a člena ZTuj-2.

²²⁶ Enajsti odstavek 47.a člena ZTuj-2.

²²⁷ Odločba Ustavnega sodišča RS, opr. št. U-I-68/16, Up-213/15 z dne 5.5.2015.

kar pomeni, da so med družinskimi člani pristne družinske vezi, fizična skrb, čustvena podpora, zaščita, varstvo in finančna odvisnost.²²⁸

V odločbi Ustavnega sodišča opr. št. U-I-309/13, Up-981/13 z dne 14.1.2015 je Ustavno sodišče odločalo o ustavni pritožbi in pobudi za oceno ustavnosti, ki jo je vložila oseba s prizanim statusom begunca, ki ji je bila v postopkih pred MNZ in sodišču zavržena prošnja za združevanje družine v RS. MNZ, Vrhovno in Upravno sodišče so se oprli na stališče, da se bratje in sestre osebe, ki ji je priznana mednarodna zaščita, po 16.b členu ZMZ ne štejejo za družinske člane, zato zanje ni mogoče uveljavljati združevanja družine. Ustavno sodišče je v odločbi poudarilo, da na podlagi tretjega odstavka 53. člena Ustave RS varovano družinsko življenje vključuje tako t. i. primarno družino kot tiste življenjske skupnosti med drugimi družinskimi člani, ki so zaradi specifičnih dejanskih okoliščin v bistvenem podobne primarni družini oziroma imajo enako funkcijo. Zakonodajalec je v ZMZ možnost uveljavljanja združitve z družino omejil tako, da je naštel družinske člane, za katere begunce lahko uveljavlja združitev družine, ker pa je s tako ureditvijo izključil drugo obliko življenjske skupnosti, ki bi jo bilo treba glede na specifične dejanske okoliščine konkretnega primera šteti za življenjsko skupnost, v bistvenem podobno primarni družini. Zakonodajalec je po presoji Ustavnega sodišča nesorazmerno omejil pravico beguncev do spoštovanja družinskega življenja. Ustavno sodišče je presodilo, da je bila izpodbijana ureditev, ki je med postopkom prenehala veljati, v neskladju z Ustavo RS, hkrati pa je določilo, da je treba v še nepravnomočno končanih postopkih odločanja o združitvi družine dopustiti možnost, da lahko pristojni organ izjemoma šteje za družinskega člana tudi drugega sorodnika osebe s prizanim statusom begunca, ki ni bil določen v 16.b členu ZMZ, če posebne okoliščine govorijo v prid združitvi družine. Ustavno sodišče je zaradi kršitve pravice iz tretjega odstavka 53. člena Ustave RS izpodbijani sodni odločbi razveljavilo, odločbo MNZ pa odpravilo ter zadevo vrnilo v ponovno odločanje pristojnemu organu.²²⁹

Posebej zanimiva pa je tudi odločitev Sodišča Evropske unije v zadevi C-473/16²³⁰ glede razlage pojma "mladoletni prosilec" v smislu Direktive o pravici do združitve z družino. Dvema eritrejskima državljanoma in njunim trem mladoletnim sinovom je nizozemsko sodišče zavrnilo prošnjo za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje na podlagi združitve z družino z njuno starejšo hčerko. Ta je na nizozemsko prispela kot mladoletnica brez spremstva, ko pa je že postala polnoletna, je zaprosila za dovoljenja za prebivanje za svoje sorodnike na podlagi združitve z družino. Pojavilo se je vprašanje, kateri je tisti odločilni trenutek pri ugotavljanju, ali se oseba lahko šteje za mladoletnika / mladoletnika brez spremstva v smislu Direktive o pravici do združitve z družino. Mladoletniki brez spremstva imajo v skladu z Direktivo o pravici do združitve z družino nepogojno pravico do združitve in države pri tem nimajo diskrecijske pravice. Izraz mladoletniki brez spremstva za namene Direktive 2003/86 pomeni državljane tretje države ali osebe brez državljanstva, mlajše od osemnajst let, ki prispejo na ozemlje držav članic brez spremstva odrasle osebe, ki je zanje

²²⁸ Četrty odstavek 47.a člena ZTuj-2.

²²⁹ Odločba Ustavnega sodišča RS, opr. št. U-I-309/13, Up-981/13 z dne 14.1.2015.

²³⁰ Sodba Sodišča EU z dne 2. marca 2018, F, C-473/16.

odgovorna po zakonu ali običaju, dokler takšna oseba zanje učinkovito ne poskrbi, ali mladoletnike, ki ostanejo brez spremstva po vstopu na ozemlje držav članic. Upoštevajo se torej tako okoliščine ob samem vstopu, kot tudi nekatere okoliščine, do katerih pride pozneje. Na vprašanje, v katerem konkretnem trenutku je treba presoјati starost begunca, da bi ga bilo mogoče šteti za mladoletnika in da bi mu tako bila priznana pravica do združitve družine iz člena 10(3)(a) Direktive 2003/86, je treba odgovoriti glede na besedilo, sistematiko in cilj te direktive ob upoštevanju zakonodajnega okvira, v katerega je umeščena, in splošnih načel prava Unije. Če bi bila v teh okoliščinah pravica do združitve družine odvisna od trenutka, ko pristojni nacionalni organ formalno sprejme odločbo, s katero zadevni osebi prizna status begunca, in zato od večje ali manjše hitrosti, s katero ta organ obravnava prošnjo za mednarodno zaščito, bi bil ogrožen polni učinek te določbe in bi bilo to v nasprotju ne zgolj s ciljem te direktive, ki je spodbujanje združitve družine in v zvezi s tem odobritev posebnega varstva beguncem, zlasti mladoletnikom brez spremstva, temveč tudi z načeloma enakega obravnavanja in pravne varnosti. Posledica take razlage bi bila namreč, da bi lahko bila v zvezi s pravico do združitve družine mladoletna begunca brez spremstva, ki sta enake starosti in ki v istem trenutku vložita prošnjo za mednarodno zaščito, obravnavana različno glede na trajanje obravnave teh prošenj, na to trajanje pa na splošno nikakor ne vplivata in je lahko odvisno od količine dela pristojnih organov ter od političnih odločitev držav članic glede kadrov, ki so na voljo tem organom. Posledično je potrebno za mladoletnika šteti državljana tretje države ali osebo brez državljanstva, ki sta bila ob vstopu na ozemlje države članice in ob vložitvi prošnje za azil v tej državi stara manj kot 18 let, vendar sta med azilnim postopkom postala polnoletna in jima je bil nato priznan status begunca.

Begunec mora prošnjo za dovoljenje za stalno prebivanje družinskega člana na MNZ vložiti v roku 90 dni od priznanja statusa begunca. Priložiti mora listinske dokaze, s katerimi izkazuje družinsko vez in istovetnost družinskih članov. Če listinskih dokazov nima, mora v prošnji navesti vse podatke in dejstva, še posebej osebna imena, datume in kraje rojstva družinskih članov ter njihovo prebivališče v času vložitve prošnje. Poleg tega mora priložiti pisno soglasje, da dovoli pristojnemu organu preverjanje podatkov pri mednarodnih organizacijah, ki delujejo na področju migracij. Organizacija poda pisno izjavo, da bo te podatke varovala pred organi izvirne države.²³¹ Če begunec prošnje za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje družinskega člana ne vloži v roku in če istovetnost družinskega člana ni sporna, se lahko dovoljenje izda, če izpolnjuje pogoje iz tretjega odstavka 33. člena ZTuj-2, ki navaja obveznost veljavne potne listine, urejenega zavarovanja in dovolj sredstev za preživljanje.²³² Begunec, ki ne razume slovenskega jezika, ima pri preverjanju družinskih vezi pravico do brezplačnega prevajanja in pravico do postopka v jeziku.²³³

Družinskemu članu begunca, pri katerem istovetnost ni sporna, se prošnja za dovoljenje za stalno prebivanje lahko zavrne, če:

²³¹ Tretji odstavek 47.a člena ZTuj-2.

²³² Sedmi odstavek 47.a člena ZTuj-2.

²³³ Peti odstavek 47.a člena ZTuj-2.

- je tujcu prepovedan vstop v državo,
- obstajajo razlogi za sum, da utegne pomeniti nevarnost za javni red in varnost,
- obstajajo razlogi za sum, da se tujec ne bo podrejal pravnemu redu RS,
- obstajajo resni razlogi za domnevo, da je tujec žrtev trgovine z ljudmi,
- se ugotovi, da prihaja z območja, kjer razsajajo nalezljive bolezni z možnostjo epidemije,
- se ugotovi, da je bila tujcu v zadnjih šestih mesecih pred izdajo dovoljenja zavrnjena izdaja vizuma zaradi nevarnosti za javni red, varnost ali mednarodne odnose RS.²³⁴

Dovoljenje za stalno prebivanje družinskemu članu begunca, ki še ne prebiva v Sloveniji, vroči diplomatsko predstavništvo ali konzulat Slovenije, družinskemu članu begunca, ki pa že prebiva v Sloveniji, vroči MNZ. Vse druge odločbe beguncu vroči MNZ.²³⁵

8.4. Združitev z družino tujca s priznano subsidiarno zaščito v RS

Pravica do združitve družine se tujcu, ki mu je v Republiki Sloveniji priznana subsidiarna zaščita po Zakonu o mednarodni zaščiti za več kot eno leto, prizna pod pogojem, da je družina obstajala že pred vstopom osebe s priznano subsidiarno zaščito. Tujcu, ki ima priznano subsidiarno zaščito za eno leto, pa se pravica do združitve prizna, ko je subsidiarna zaščita podaljšana.²³⁶ Če je družinski član osebe s subsidiarno zaščito postal družinski član šele po vstopu v Slovenijo, se glede izdaje dovoljenja zaradi združitve družine uporablja 47. člen.²³⁷

Družinski člani osebe s priznano subsidiarno zaščito so:

- zakonec, partner v partnerski skupnosti oziroma partnerski zvezi ali partner, s katerim oseba s priznano subsidiarno zaščito živi v dalj časa trajajoči življenjski skupnosti;
- mladoletni neporočeni otroci osebe s priznano subsidiarno zaščito;
- mladoletni neporočeni otroci zakonca, partnerja v partnerski skupnosti oziroma partnerski zvezi ali partnerja, s katerim oseba s priznano subsidiarno zaščito živi v dalj časa trajajoči življenjski skupnosti;
- polnoletni neporočeni otroci in starši osebe s priznano subsidiarno zaščito, zakonca, partnerja v partnerski skupnosti oziroma partnerski zvezi ali partnerja, s katerim oseba s priznano subsidiarno zaščito živi v dalj časa trajajoči življenjski skupnosti, če ga je oseba s priznano subsidiarno zaščito, zakonec, partner v partnerski skupnosti oziroma partnerski zvezi ali partner, s katerim oseba s priznano subsidiarno zaščito živi v dalj časa trajajoči življenjski skupnosti, po zakonu države, katere državljan je, dolžan preživljati;
- starši osebe s priznano subsidiarno zaščito, ki je mladoletnik brez spremstva.²³⁸

²³⁴ Šesti odstavek 47.a člena ZTuj-2.

²³⁵ Deveti odstavek 47.a člena ZTuj-2.

²³⁶ Prvi odstavek 47.b člena ZTuj-2.

²³⁷ Deseti odstavek 47.b člena ZTuj-2.

²³⁸ Drugi odstavek 47.b člena ZTuj-2.

Za družinskega člana se lahko izjemoma šteje tudi drug sorodnik, če obstajajo posebne okoliščine, ki govorijo v prid združitvi družine v Sloveniji. Posebne okoliščine obstajajo, če med sorodniki obstoji življenjska skupnost, ki je v bistvenem podobna primarni družini, kar pomeni, da so med družinskimi člani pristne družinske vezi, fizična skrb, čustvena podpora, zaščita, varstvo in finančna odvisnost.²³⁹

V primeru obstoja poligamne zveze se dovoljenje za začasno prebivanje lahko izda le enemu zakoncu.²⁴⁰

Oseba s priznano subsidiarno zaščito mora prošnjo za dovoljenje za stalno prebivanje družinskega člana vložiti na MNZ v roku 90 dni od priznanja statusa subsidiarne zaščite. Priložiti mora listinske dokaze, s katerimi izkazuje družinsko vez in istovetnost družinskih članov. Če listinskih dokazov nima, mora v prošnji navesti vse podatke in dejstva, še posebej osebna imena, datume in kraje rojstva družinskih članov ter njihovo prebivališče v času vložitve prošnje. Poleg tega mora priložiti pisno soglasje, da pristojnemu organu dovoli preverjanje podatkov pri mednarodnih organizacijah, ki delujejo na področju migracij. Organizacija poda pisno izjavo, da bo te podatke varovala pred organi izvirne države.²⁴¹ Če oseba s priznano subsidiarno zaščito prošnje za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje družinskega člana ne vloži v roku in če istovetnost družinskega člana ni sporna, se lahko dovoljenje izda, če izpolnjuje pogoje iz tretjega odstavka 33. člena, ki navaja obveznost veljavne potne listine, urejenega zavarovanja in dovolj sredstev za preživljanje.²⁴² Oseba s priznano subsidiarno zaščito, ki ne razume slovenskega jezika, ima pri preverjanju družinskih vezi pravico do brezplačnega prevajanja in pravico do postopka v jeziku, ki ga razume.²⁴³

Družinskemu članu osebe s priznano subsidiarno zaščito, pri katerem istovetnost ni sporna, se prošnja za dovoljenje za stalno prebivanje lahko zavrne, če:

- je tujcu prepovedan vstop v državo,
- obstajajo razlogi za sum, da utegne pomeniti nevarnost za javni red in varnost,
- obstajajo razlogi za sum, da se tujec ne bo podrejal pravnemu redu RS,
- obstajajo resni razlogi za domnevo, da je tujec žrtev trgovine z ljudmi,
- se ugotovi, da prihaja z območja, kjer razsajajo nalezljive bolezni z možnostjo epidemije,
- se ugotovi, da je bila tujcu v zadnjih šestih mesecih pred izdajo dovoljenja zavrnjena izdaja vizuma zaradi nevarnosti za javni red, varnost ali mednarodne odnose RS.²⁴⁴

²³⁹ Tretji odstavek 47.b člena ZTuj-2.

²⁴⁰ Enajsti odstavek 47.b člena ZTuj-2.

²⁴¹ Tretji odstavek 47.b člena ZTuj-2.

²⁴² Šesti odstavek 47.b člena ZTuj-2.

²⁴³ Peti odstavek 47.b člena ZTuj-2.

²⁴⁴ Šesti odstavek 47.b člena ZTuj-2.

Dovoljenje za stalno prebivanje družinskemu članu osebe s priznano subsidiarno zaščito, ki še ne prebiva v Sloveniji, vroči diplomatsko predstavništvo ali konzulat Slovenije, družinskemu članu osebe s priznano subsidiarno zaščito, ki že prebiva v Sloveniji, pa vroči MNZ. Vse druge odločbe osebi s priznano zaščito vroči MNZ.²⁴⁵

Družinski član osebe s priznano subsidiarno zaščito, ki ima dovoljenje za začasno prebivanje, je na področju zdravstvenega, socialnega varstva, izobraževanja in zaposlovanja izenačen z državljani Slovenije.²⁴⁶

²⁴⁵ Deveti odstavek 47.a člena ZTuj-2.

²⁴⁶ Dvanajsti odstavek 47.b člena ZTuj-2.

9. VLOGA ZAKONITIH ZASTOPNIKOV

Zaradi narave in pomena njihove funkcije, vlogo zakonitih zastopnikov opisujemo in poudarjamo v različnih delih raziskave, a jim na tem mestu posvečamo posebno poglavje, v katerem bosta njihova vloga in doprinos še natančneje predstavljena. Kot že omenjeno, se mladoletniku brez spremstva že pred pričetkom samega postopka postavi zakoniti zastopnik,²⁴⁷ ki mladoletnega prosilca zastopa v postopku za priznanje mednarodne zaščite in na področjih varovanja zdravja, izobraževanja, varovanja premoženjskih pravic in koristi ter v zvezi z uresničevanjem pravic na področju sprejema, in sicer do izvršljivosti odločitve izdane v postopku mednarodne zaščite.²⁴⁸ Če mladoletnik zakonito zastopanje potrebuje tudi na področju, ki ga pooblastilo iz tega člena ne zajema, se mu za to postavi skrbnika v skladu z zakonom, ki ureja družinska razmerja. V takih primerih zakoniti zastopnik in urad nemudoma obvestita center.²⁴⁹

"V praksi je to zelo problematično," je povedala ena izmed zakonitih zastopnic. "Dejansko ima mladoletnik tekom celotnega postopka kar tri ali celo štiri različne zastopnike oziroma skrbnike. Najprej se mu pred začetkom postopka postavi zakoniti zastopnik. V primeru, da potrebuje zastopanje na katerem izmed nepokritih področij, dobi dodatnega skrbnika. Ko funkcija zakonitega zastopnika po ZMZ-1 preneha, dobi novega skrbnika. Zelo dobrodošlo bi bilo, če bi skozi celoten postopek in tudi po njem bile vse te funkcije združene v eni osebi, saj se samo tako lahko vzpostavi neka vez zaupanja. Takrat se ti prosilec zares odpre in ti pove veliko stvari, ki ti jih drugače ne bi, saj imajo res velik manko komunikacije. Verjetno bi na ta način tudi integracija lažje potekala."

V skladu z Uredbo o načinu izvajanja zakonitega zastopanja mladoletnikov brez spremstva ter načinu zagotavljanja ustrezne nastanitve, oskrbe in obravnave mladoletnikov brez spremstva zunaj azilnega doma ali njegove izpostave, ki jo je sprejela Vlada na podlagi četrtega odstavka 16. člena in tretjega odstavka 18. člena ZMZ-1 (v nadaljevanju: Uredba), se mora zakoniti zastopnik pri vsakem pomembnejšem opraviilu in odločitvah, ki zadevajo mladoletnika, posvetovati z njim, pri čemer upošteva njegovo mnenje v skladu z njegovo starostjo, zrelostjo in razvojnimi zmogljivostmi. Zakoniti zastopnik mladoletnika primerno in redno obvešča o izvedenih dejavnostih ter se pred tem z njim posvetuje. Zakoniti zastopnik lahko istočasno zastopa največ tri mladoletnike. Kadar ni mogoče zagotoviti zakonitega

²⁴⁷ Zakoniti zastopnik je lahko kdor: izpolnjuje pogoje za skrbnika, določene z zakonom, ki ureja zakonsko zvezo in družinska razmerja, in se je udeležil usposabljanja, ki ga organizira Fakulteta za socialno delo Univerze v Ljubljani. Vsi zakoniti zastopniki so uvrščeni na seznam, ki ga vodi ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. V vsakem konkretnem primeru zakonitega zastopnika s seznamom določi krajevno pristojen Center za socialno delo (glej 18. člen ZMZ-1).

²⁴⁸ 16. člen ZMZ-1.

²⁴⁹ 4. odstavek 2. člena Uredbe o načinu izvajanja zakonitega zastopanja mladoletnikov brez spremstva ter načinu zagotavljanja ustrezne nastanitve, oskrbe in obravnave mladoletnikov brez spremstva zunaj azilnega doma ali njegove izpostave, Uradni list RS, št. 35/17.

zastopanja za vsakega mladoletnika, ki to potrebuje, lahko zakoniti zastopnik izjemoma istočasno zastopa največ pet mladoletnikov.²⁵⁰

Medsebojno sodelovanje zakonitega zastopnika, Urada, MNZ-ja, Centra za socialno delo in ustanove, v kateri je mladoletnik nastanjen, mora biti usmerjeno v zagotovitev največje mladoletnikove koristi. Zakoniti zastopnik, urad, ministrstvo, pristojno za notranje zadeve, Center za socialno delo in ustanova, v kateri je mladoletnik nastanjen, drug drugega ažurno obveščajo o vseh pomembnih dejstvih oziroma izvedenih dejavnostih, ki zadevajo mladoletnika. Urad in ustanove, v katerih so nastanjeni mladoletniki, zakonitemu zastopniku in Centru za socialno delo v skladu s hišnim redom ustanove, v kateri je posamezen mladoletnik nastanjen, in razporedom dejavnosti omogočijo dostop do mladoletnika. Ob izginotju mladoletnika ustanova, v kateri je ta nastanjen, o tem nemudoma obvesti zakonitega zastopnika in Urad, slednji pa o tem nemudoma obvesti MNZ. Policija uporabi vsa razpoložljiva sredstva in postopke za iskanje pogrešanega mladoletnika.²⁵¹

"Na tem mestu prihaja do velikih odstopanj med teorijo in prakso. Dostop do mladoletnika v Azilnem domu je dostikrat otežen, na recepciji namreč niti zakonitemu zastopniku po besedah samih zaposlenih ne smejo povedati, ali je prosilec trenutno v Azilnem domu ali ne. Kar se tiče iskanja pogrešanih mladoletnikov, absolutno nihče ne ugotavlja, kaj se je z njimi zgodilo – niti ne preverijo, ali so kje drugje vložili prošnjo, v kateri državi se nahajajo. Najverjetneje jih velik odstotek pristane v rokah različnih kriminalnih združb, za njimi se izgubi vsaka sled."

Mladoletnik brez spremstva je skupaj s svojim zakonitim zastopnikom navzoč pri vseh dejanjih v postopkih po ZMZ-1. Eden izmed njih je morebiten zdravniški pregled za oceno starosti z izvedenskim mnenjem.²⁵²

"Takšni pregledi se sicer ne izvajajo, vsaj ne odkar so bili deležni številnih kritik stroke in javnosti. Po nekaterih informacijah naj bi se v zelo aktivni fazi večjega števila prosilcev začeli izvajati pregledi zob in las, ki pa pomenijo velik finančni zalogaj in se zato najverjetneje njihovo število ne bo bistveno povečalo" pravi zakonita zastopnica.

Zakoniti zastopnik nadalje v imenu prosilca vloži prošnjo za mednarodno zaščito²⁵³ in je brez izjeme prisoten pri osebnem razgovoru.²⁵⁴ Zakoniti zastopnik tudi sodeluje z Uradom za oskrbo in integracijo migrantov pri izvajanju nastanitve in oskrbe in pomaga pri zagotovitvi dostopa do izobraževanja.²⁵⁵

"Postopek poteka tako, da prejmeš klic, ponavadi dan prej. Na CSD najprej podpišeš izjavo, potem pa se v okviru informiranja spoznaš s prosilcem in mu razložiš, zakaj si tam in kakšna je tvoja vloga. Potem sledi podaja prošnje, po njej pa ga skupaj s prevajalcem in socialnim delavcem spremljaš na nastanitev. Sama po dnevu ali dveh vedno pokličem in ga vprašam,

²⁵⁰2. člen Uredbe.

²⁵¹3. člen Uredbe.

²⁵²17. člen ZMZ-1.

²⁵³45. člen ZMZ-1.

²⁵⁴37. člen ZMZ-1.

²⁵⁵88. člen ZMZ-1.

kako je, sicer pa se ponavadi v tej fazi zastopanje že konča. Le redki prosilci dejansko ostanejo dlje kot teden dni, ko se dobro naspijo in najejo. Kot zakoniti zastopnik nisi v poziciji, da jim onemogočaš, da grejo naprej, da imajo neko prosto izbiro. Dejansko še nisem imela primera mladoletnika, ki bi pri nas prišel tako daleč, da bi se začel šolati."

Zakoniti zastopniki torej nastopajo v različnih fazah postopka in ves čas spremljajo mladoletnika brez spremstva. Njihova vloga v postopku in njihov doprinos k skrbi za zagotavljanje otrokove največje koristi je velik in (najverjetneje) nenadomestljiv.

10. PSIHOLOŠKA OBRAVNAVA MLADOSTNIKOV

Splošno

Proces migracije je v življenju otroka oziroma mladostnika nenormativen pojav, zaradi česar lahko pri posamezniku opazimo psihološke posledice. Spremenjeno je njegovo duševno ali čustveno stanje, kar povzroči spremembo zaznave oziroma vedenja.²⁵⁶ V primeru pojavljanja čustvenih ali vedenjskih težav ter (ne)obstoja drugih dejavnikov, ki vplivajo na duševno zdravje, kot so na primer pripadnost večinskemu prebivalstvu, skladnost z vsakodnevnimi težavami, zadostno prilagajanje v družbi in življenje brez večjih vsakodnevnih težav, se pri posameznikih lahko pojavi tudi duševna bolezen.²⁵⁷

Duševne bolezni se kažejo zlasti preko težav pozunanjenja in ponotranjenja, ki se razlikujejo glede na stopnjo samonadzora posameznika – težave pozunanjenja se pojavijo zaradi pomanjkanja nadzora in se kažejo kot agresivnost, nasprotovanje, jeza in egoizem, težave ponotranjenja pa so posledica pretiranega nadzora, kamor sodi na primer anksioznost, potrtoost, odvisnost in osamljenost. Z obojim je povezano negativno čustvovanje, temperamentne značilnosti negativnega čustvovanja posameznika pa predstavljajo splošni dejavnik tveganja za otrokov socialni razvoj.²⁵⁸

V sistemski študiji Kouiderja, Koglin in Petermanna²⁵⁹ so preko preučevanja selekcijskega učinka migracije, učinka migracijskega procesa in učinka etične manjšine izvedli 36 študij z mladostniki in otroci begunci. Ugotovili so, da tveganje v večji meri predstavlja povečevanje ponotranjenja problemov, manj pogosto pa gre za pozunanjenje.

Avtorji so izpostavili sedem dejavnikov tveganja, ki lahko bistveno vplivajo na duševno zdravje: pogoji bivanja in družinsko ozadje, stopnja izobrazbe, poznavanje jezika in socialno-ekonomski status, kulturna identiteta, sprejetje in integracija v novi državi, razvojne naloge, spol, bolezni in odvisnost od nove države. V drugi študiji²⁶⁰ so kot primarne stresorje navedli še ekonomski, diskriminatorni in jezikovni vidik.

Pogoji bivanja in družinsko ozadje

Pogoji bivanja in družinsko okolje imata različen vpliv na posameznikovo duševno zdravje. Odvisen je od ujemanja vzgojnega sloga staršev v matični državi (avtoritarni, avtoritativni, permissivni, nevpleteni vzgojni slog)²⁶¹ s tistim v novi državi. Neujemanje vzgojnega sloga potrjujejo tudi zaposleni na Slovenski filantropiji, ki delajo z migrantskimi družinami: *"Rekel bi, da neujemanje vzgojnih stilov, ki se zagotovo razlikujejo med našo in njihovimi kulturami,*

²⁵⁶ Risk Steering Committee, DHS Risk Lexicon, dostopno na: <https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/dhs-risk-lexicon-2010.pdf>, str. 25.

²⁵⁷ Belhadj Kouider et al., Emotional and behavioral problems in migrant children and adolescents in Europe (2013), str. 375.

²⁵⁸ Marjanovič Umek et al. Razvojna psihologija (2009), str. 440-540.

²⁵⁹ Belhadj Kouider et al., Emotional and behavioral problems in migrant children and adolescents in Europe (2013), str. 376, 385.

²⁶⁰ Prav tam, str. 356.

²⁶¹ Marjanovič Umek et al., Razvojna psihologija (2009), str. 363-381.

pa tudi znotraj njihovih kultur, problem predstavlja predvsem nam in tistim, ki delamo s temi družinami. Ne toliko njim. Gre pa predvsem za drugačen vrednotni sistem."

Pozitivno korelacijo so odkrili med strogostjo mater in splošnimi težavami beguncev, nezadostno oziroma pomanjkljivo starševstvo pa naj bi napovedovalo bolj agresivno vedenje. V drugi študiji so kot potencialni dejavnik tveganja prepoznali družino s samo enim izmed staršev.²⁶² Eden izmed zaposlenih na Slovenski filantropiji je potrdil, da prihajajo takšne družine, tudi v Slovenijo: *"V Slovenijo prihajajo otroci in mladostniki v vseh oblikah – z družinskimi člani, sami, z drugimi odrasli, s sorodniki, z domnevnimi sorodniki. A v njihovi kulturi gledajo na družino drugače – zanje družina pomeni razširjeno družino. Zato svoje spremstvo pogosto vidijo kot "nepopolno družino", četudi pridejo z očetom in materjo. "*

Na otrokovo duševno zdravje pozitivno vpliva povezanost med družinskimi člani in psihološka podpora staršev, predvsem če so starši v matični državi dosegli visoko stopnjo izobrazbe.²⁶³

Vzgojni stili v Sloveniji in v izvornih državah beguncev se pogosto ne ujemajo, kar pa naj v Sloveniji ne bi predstavljalo dejavnika tveganja. Prej naj bi ga predstavljalo neujemanje vrednot. Posameznike, ki delajo mladoletnimi prosilci za mednarodno zaščito je treba na to pripraviti, prav tako pa o tem govoriti v javnosti in vzpodbujati sprejemanje drugačnosti in drugih kultur.

Stopnja izobrazbe, poznavanje jezika, socialno-ekonomski status

Stopnja izobrazbe, kompetence poznavanja jezika in socialno-ekonomski položaj lahko predstavljajo dejavnik tveganja pri vseh otrocih. V Sloveniji za izobraževanje skrbi Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport s Strategijo vključevanja otrok, učencev in dijakov migrantov v sistem vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji.²⁶⁴ Zakonita zastopnica in zaposleni na Slovenski filantropiji so šolstvo označili za pozitivno in dobro urejeno: *"V Sloveniji je za izobraževanje dobro poskrbljeno. Pouka se redno udeležujejo predvsem tisti mladoletniki, ki nameravajo v Sloveniji ostati, na to pa vzpodbudno vpliva tudi to, da se z izobraževanji začne že azilnem domu. Iz vidika rednosti obiskovanja pouka beguncev pomembno vpliva to, da je pouk izvajan nemoteno in brez odpadanj, kar je lahko problematično, kadar pouk vodijo prostovoljci [...] Zagotovljeni pa bi morali biti tudi izobraževanju primerni bivalni pogoji - teh zlasti v Azilnem domu v Ljubljani ni, saj mladoletniki v sobah nimajo pisalnih miz, omaric ipd. [...]. Šoloobvezni otroci redno obiskujejo pouk. V lanskem letu smo imeli na primer le en primer, ko šoloobvezni otrok ni hodil v šolo. Problematično je le, kadar otroci v Slovenijo pridejo aprila ali maja in lahko s poukom začnejo šele naslednje šolsko leto [...]."*

Vrtec ali šola je pogosto prvo okolje, v katerem se otroci in mladostniki begunci vključujejo v nov lingvistični in kulturni kontekst, kjer se sami aktivno vključujejo v novo socialno okolje.

²⁶²Belhadj Kouider et al., Emotional and behavioral problems in migrant children and adolescents in Europe (2013), str. 374.

²⁶³Prav tam, str. 352.

²⁶⁴Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, Vključevanje priseljencev v sistem vzgoje in izobraževanja, dostopno na: http://www.mizs.gov.si/si/vkljucevanje_priseljencev_v_sistem_vzgoje_in_izobrazevanja/.

Zlasti jezikovne prepreke lahko zanje predstavlja precejšen stres, saj sami sebe dojemajo kot objekte v odnosu do sogovornika. Posledično lahko to zmanjša voljo po učenju novega jezika in šolske snovi. Spodbujanje dobrih odnosov med otroki begunci in njihovimi vrstniki ter premagovanje stereotipov in predsodkov je zato izjemnega pomena.²⁶⁵ Zakoniti zastopniki sta na primer kot vzpodbudno okolje opisali: *"Manjše skupine v šolah imajo veliko prednost, še večja pa je, če so v skupini s svojimi prijatelji, s fanti iz istih ali sosednjih držav, kot so oni sami [...]. Za njihovo samozavest ni dobro, če so v razredu s samimi slovenskimi vrstniki. Počutijo se neprijetno, če so edini, ki jezika ne razumejo dobro."*

Kot zelo pomemben dejavnik se tako izkaže tudi poznavanje novega jezika – zaradi komunikacije, ki nujno vpliva na socialno življenje in duševno stanje otroka.²⁶⁶ Ena izmed zakonitih zastopnic je sistem spoznavanja slovenskega jezika pohvalila: *"Tečaj opismenjevanja v Sloveniji, ki traja 40 ur, preden se posameznik vključi v sistem izobraževanja, je v redu. Zadosti je predvsem za starejše od 15 let, ki se za tem vključijo v sistem izobraževanja za odrasle, ki jim je bolj prilagojeno, saj poteka s počasnejšim tempom in v skupini večih priseljencev iz različnih držav. Več težav imajo mlajši od 15 let, ker se nato takoj vključijo v šolo skupaj s slovenskimi otroci in ne razumejo dovolj."*

V eni izmed nemških študij so ugotovili, da je večina otrok v svoji matični državi živela v nizko socialno-ekonomskem položaju. Navadno naj bi se ta tekom migracije izboljšal.²⁶⁷ Stanje socialno-ekonomskega stanja otrok oziroma mladostnikov migrantov v Sloveniji je komentirala ena izmed zakonitih zastopnic: *"Vprašanje, kakšen socialno-ekonomski status so imeli begunci v matični državi, se vedno zastavi že pri podaji prošnje za mednarodno zaščito. Skoraj vedno odgovorijo, da premoženja nimajo, a to ne odraža vedno resničnega stanja – kasneje včasih opazimo, da dobivajo denar, posedujejo mobilni telefon, so dobro izobraženi ali pa iz njihovega pripovedovanja ugotovimo, da imajo doma zemljo, dediščino, premožno družino. A to je logično, saj jih je strah. Strah jih je, da bi jim oblast ali kdo drug vse vzela."*

Sistem izobraževanja šoloobveznih otrok je dobro utečen in ga otroci redno obiskujejo. Zanje je pomembno, kako so oblikovane skupine (s kom so v razredu), čemur po našem mnenju ni posvečeno dovolj pozornosti, saj se jih vključi v že obstoječ razred, v kraju, kjer bivajo. Učenje slovenskega jezika sicer predstavlja dejavnik tveganja, a so možnosti učenja jezika dobre.

Kulturna identiteta, sprejemanje in integracija v novi državi

Kulturna identiteta, sprejemanje in integracija v različnih študijah kažejo pomembne vplive na duševno zdravje. Na otroke lahko to vpliva preko staršev – če se ti v družbi ne počutijo sprejeti, se to prenese na otroke, pri katerih se posledično pojavlja več težav. Zaposlena na Slovenski filantropiji sta na tem mestu izpostavila, da se jima zdi, da bolj otroci vplivajo na starše: *"V družbo se prej vključijo otroci, predvsem če hodijo v šolo ali vrtec. Hitreje se*

²⁶⁵Baraldi, Promotion of Migrant Children's Epistemic Status and Authority in Early School Life (2015), str. 7.

²⁶⁶Belhadj Kouider et al., Emotional and behavioral problems in migrant children and adolescents in Europe (2013), str. 386.

²⁶⁷Prav tam, str. 386.

naučijo jezika. Pogosto se tudi starši integrirajo preko otrok ali pa se integrirajo otroci in starši ne."

Na njihovo vedenje, psihosomatske težave, zdravje, življenjsko zadovoljstvo in srečo naj bi imeli pomemben vpliv tudi nezadostna socialna integracija in nasilje oziroma preganjanje otrok beguncev,²⁶⁸ s čimer se otroci oziroma mladostniki migranti po besedah dveh zaposlenih na Slovenski filantropiji srečujejo tudi med bivanjem v Sloveniji: *"Zanimivo se mi je zdelo, ko mi je enkrat en fant rekel, da je prvo vprašanje, ki mu ga vsi vedno zastavijo, od kod je. Nekateri vrstnike privlači in zanima, ko jim pove, da je iz Afganistana, drugi pa zelo jasno pokažejo, da jim to ni všeč. Veliko mladoletnikov pove, da jih moti, da je to vprašanje vedno na prvem mestu. Od različnih reakcij sogovornikov je odvisno, ali se z vrstniki iz Slovenije nato dobro razumejo ali pa se zaprejo vase. [...] V zadnjem času je rasizem v vzponu. To mladoletnike odvrča od vzpostavljanja stikov z vrstniki iz Slovenije."*

Posebej občutljivi naj bi bili mlajši otroci, saj so najbolj odvisni od svojih staršev oziroma skrbnikov. Omejeni so tako v uporabi jezika kot z izkušnjami iz socialnega življenja, zaradi česar težko prevzemajo socialne vloge. Pripadnost različnim etičnim skupinam ni pokazala izrazitega vpliva.²⁶⁹ Zakoniti zastopniki sta izpostavili: *"Koliko se udeležujejo socialnih aktivnosti, je odvisno od vsakega posameznika. Športni navdušenec bo šel na vse športne aktivnosti, če pa ga to ne zanima, ne bo hodil na nič. Odvisno kaj ga zanima in kaj je pripravljen delati. Na udeleževanje pri aktivnostih pa vpliva tudi to, ali biva v azilnem ali dijaškem domu. V azilnem domu so aktivnosti pripravljene samo zanje, zaradi česar tudi nimajo nič stikov s slovenskimi vrstniki – edini stik so prostovoljci in zaposleni. V dijaškem domu pa je druženja z vrstniki iz Sloveniji več, saj so aktivnosti pripravljene za vse, ne le za mladoletne prosilce za azil ali begunce. "*

Eden izmed zaposlenih na Slovenski filantropiji pa je v zvezi s tem izpostavil: *"Tisti, ki pridejo z družino, se udeležujejo vsega, kar je možno, dokler so nastanjeni v azilnem domu. Pri mladoletnikih brez spremstva pa je vse odvisno od njihovih interesov in zanimanj."*

Menimo, da pri otrocih oziroma mladostnikih, ki si iščejo družbo in prijatelje, nenehno srečevanje novih ljudi ne vpliva dobro na njihov socialni razvoj. Že tako ali tako jim primanjkuje druženja, kar je potrdila ena izmed zakonitih zastopnic: *"Tem fantom je velikokrat dolgčas – jaz sem dobivala po 20 klicev na noč samo zaradi dolgčasa."*

Novi ljudje, ki jih v azilnem domu srečujejo, so različnih narodnosti, kultur in jezikov, zaradi česar lahko prihaja do konfliktov med njimi, kar ne zagotavlja optimalnih pogojev bivanja in občutka varnosti, pojavlja pa se še dodatna nevarnost, ki jo je izpostavila zakonita zastopnica: *"V vseh oddelkih azilnega doma, razen v enem, so mladoletni begunci skupaj z odraslimi, ob čemer obstaja verjetnost, da so notri hkrati s svojimi 'traffickerji'. Tako obstaja velika nevarnost, da bo mladoletni, predvsem brez spremstva, azilni dom zapustil, saj je dovzeten za mnenje oziroma ukaze svojega 'traffickerja'."*

Socialna integracija lahko pri otrocih oziroma mladostnikih beguncih v Sloveniji predstavlja dejavnik tveganja. Problem se pojavi zaradi predsodkov in ne-sprejemanja drugačnosti, kar

²⁶⁸Prav tam, str. 386.

²⁶⁹Prav tam, str. 386.

naj bi se reševalo z ozaveščanjem slovenskega prebivalstva. Koliko se posameznik udeležuje socialnih aktivnosti in se posledično integrira v družbo, je odvisno od njegovih osebnostnih značilnosti in kraja nastanitve. Socialne aktivnosti, ki so zanje organizirane kjer bivajo, imajo pozitiven vpliv in pomagajo pri integraciji, predvsem pa je vzpodbudno naravno druženje s slovenskimi vrstniki, ki ga primanjkuje predvsem v azilnem domu, v katerem tveganje predstavlja tudi nenehno menjavanje ljudi.

Razvojne naloge

Vsako obdobje posameznikovega življenja od njega zahteva, da osvoji določene razvojne naloge, to so spretnosti, znanja in načini vedenja, potrebni za učinkovito delovanje v družbi v danem času. Ena izmed ključnih razvojnih nalog v obdobju mladostništva je razvoj identitete.²⁷⁰ V večini evropskih družin in izobraževalnih ustanov prevladujejo vrednote samostojnosti, samo-zaposlitve in regulacije, medtem ko so v begunskih družinah večinoma v ospredju drugačne vrednote, kot na primer poslušnost, solidarnost, zvestoba, zanesljivost in večji nadzor staršev. Zanje oblikovanje identitete predstavlja večji izziv, rezultat pa je pogosto identiteta, ki ni v skladu niti z identiteto staršev niti z identiteto nove države, temveč je precej nestabilna in "nekje vmes".²⁷¹

Spol

Različno se z migracijami spopadajo mladostniki glede na spol – dekleta naj bi se težje soočala s tem, da bivajo v tuji državi, poleg tega pa naj bi imela več težav ponotranjenja. Medtem pa naj bi fantje težje usklajevali vrednote nove družbe z vrednotami družine ter v večji meri imeli težave pozunanjenja.²⁷² Eden izmed zaposlenih na Slovenski filantropiji je v zvezi z razlikami med fanti in dekleti izpostavil: *"Razlik med fanti in dekleti, ki bi se pojavljale zaradi spola, ne moremo generalizirati. A kulturno ozadje in kulturno pogojene spolne vloge zagotovo vplivajo na to, kako otroci oziroma mladostniki dojemajo življenje v naši družbi, kar lahko ovira njihovo vključevanje v družbo. Pogosto se zgodi, da družina mladoletnika pričakuje, da se dekleta obnašajo na način, ki velja za normo v njihovem domačem okolju. To se ne dogaja vedno, saj prihajajo tako tradicionalne, kot tudi sodobne družine."*

Vir pridobivanja informacij

Pri ugotavljanju vedenjskih in čustvenih težav se le-te razlikujejo glede na vir informacij. V več študijah so učitelji zaznali več tovrstnih težav kot starši, za razliko od njih pa niso opazili etičnih razlik. Avtorji so izpostavili, da bi lahko bil vzrok za manj zaznanih težav s strani staršev strah pred diagnosticiranjem psihičnih bolezni in psihičnem zdravljenjem.²⁷³ To je posledica negativne stigmatizacije duševnih bolezni in oviranja dostopa do zdravljenja pri psihiatru v veliko državah, iz katerih prihajajo migranti.²⁷⁴ To so s svojimi besedami potrdili

²⁷⁰ Marjanovič Umek et al., Razvojna psihologija (2009), str. 511-524.

²⁷¹ Belhadj Kouider et al., Emotional and behavioral problems in migrant children and adolescents in Europe (2013), str. 386.

²⁷² Prav tam, str. 387.

²⁷³ Prav tam, str. 387.

²⁷⁴ Belhadj Kouider et al., Internalizing disorders in migrant and non-migrant children and adolescents (2015), str. 356.

tudi nekateri zaposleni na Slovenski filantropiji: *"Mi včasih pri fantih ali dekletih prepoznamo, da bi takšno pomoč potrebovali, razmišljamo na kakšne način bi jim to približali oziroma kako iti z njimi v pogovor. Nekateri mislijo se pomoči ne poslužijo, ker se bojijo, da jih bo bodisi družba bodisi družina negativno označevala [...] Delno na domnevi negativne stigmatizacije slonijo tudi programi. Veliko beguncev zavrača takšne terapevtske in psihološke programe. V prvi fazi integracije jim je lažje pomagati s kakšnimi bolj socialno zastavljenimi programi. Na tem psihosocialni programi slonijo. A mnogi bi potrebovali prave psihoterapevtske programe, česar se lotevamo kar se da previdno [...] Sami si morajo priznati določene stvari. Spomnim se primera samopoškodbe pri mladoletniku brez spremstva. Obiskal sem ga v bolnici in njegova največja prošnja je bila ta, da mu ne povem, zakaj je tu oziroma kaj se mu je zgodilo."*

Zato je izredno pomembno, kako se pridobivajo informacije o psihičnem zdravju otrok in mladoletnikov ter kdo jih pridobiva. Menimo, da je dobro, da v Republiki Sloveniji to ugotavljajo usposobljeni strokovni delavci, zaposleni v azilnem domu, torej nepristranske osebe. Ena izmed študij²⁷⁵ je pokazala, da je največji napovednik psihološkega distresa pri mladoletnikih brez spremstva prvo merjenje. Kako je z nudenjem psihološke pomoči v Sloveniji sta opisali zakoniti zastopniki: *"V Sloveniji ni predpisane psihološke pomoči ob njihovem prihodu, torej prvega merjenja ni. Vemo, da bi bila takšna pomoč zelo malo uspešna, če bi bila obvezna. Psihološka pomoč oziroma pomoč psihiatra jim je tako dodeljena, če sami izrazijo željo po njej, če se pojavi sum trgovine z ljudmi (npr. policija je prišla več mladoletnikov brez spremstva z dvema odraslima, ki si niso v sorodu) ali pa če prisotni ob podajanju prošnje (v primeru da se prepozna v delu zgodbe posameznika ali se ga neposredno vpraša) ali zaposleni v azilnem domu prepoznajo, da bi jo posameznik potreboval. O tem so zaposleni izobraženi in so pozorni na določene vzorce, ki se ponavljajo. Tudi zakoniti zastopniki obiskujemo izobraževanja o trgovini z ljudmi in vedenjskih vzorcih, ki se lahko pojavljajo. Pomembno pa je to, da se jih o tem neposredno povpraša, saj se jim dogajajo zlorabe, na katere tako sploh ne gledajo, ker to doživljajo ves čas. 'Ali si ti zaradi tega, ker si hazard moral trpeti?' 'Ja, seveda.' 'Ali si bil tepen?' 'Vsak dan.'"*

Izkušnje zakonitih zastopnic kažejo, da se nekateri mladoletniki niti ne zavedajo, da se jim je v izvorni državi dogajalo kaj, kar se nam zdi problematično ali celo kaznivo. Pogosto niti ne zaznajo, da so bili zanje nekateri dogodki travmatični in bi jih bilo treba obravnavati. Izpostavili sta: *"Nekateri pa se tega zavedajo, toda neprijetne izkušnje raje skrivajo ter ne izrazijo želje po psihologu oziroma pogovoru, razlog za kar je morda kultura ali spol. Tveganje je, da to nato izrazijo skozi impulzivne reakcije ali zapiranje vase."*

Izpostavljenost nasilju, psihološki stres

Dejavnik tveganja pa lahko predstavlja tudi izpostavljenost nasilju in z migracijo povezan psihološki stres. V eni izmed študij²⁷⁶ so pri imigrantskih otrocih ugotovili, da so bili zelo izpostavljeni nasilju nad njimi oziroma so bili nasilju priča. Ena tretjina izmed teh otrok je kasneje trpela za simptomi postravmatičnega stresa, dobra osmina pa za simptomi depresije.

²⁷⁵Aldorando, Becker, Creating Infrastructures for Latino Mental Health (2011), 195-214.

²⁷⁶Prav tam, 195-214.

Psihološka zloraba, na katero so ob sprejemu v Republiki Sloveniji najbolj pozorni, je trgovina z ljudmi, kar je potrdila ena izmed zakonitih zastopnic: *"Mi otroke in mladostnike v trgovini z ljudmi dojemamo kot žrtve, sami pa sebe ne dojemajo vedno tako. Na odrasle, s katerimi so prišli, gledajo kot na nekoga, ki jim je pomagal, jim nudil službo. Po mojem mnenju več travm doživijo v svoji matični državi in so to razlogi, zaradi katerih zapustijo državo – bombni napadi, napadi Talibanov na družine in vasi, mučenja, zaničevanja, dokazovanje manjvrednosti njihove rase, odraščanje v družinah brez staršev ..."*

Mladolletniki brez spremstva

Posebno tveganje za psihološke posledice se pojavlja pri mladolletnikih brez spremstva, o katerih smo se pogovarjali predvsem z zakonitima zastopnicama mladolletnikov brez spremstva. Poudarili sta: *"V postopku podajanja prošnje se jih vpraša, zakaj potujejo sami. Pogosti odgovori so, da nimajo nikogar ki bi šel z njimi, da si starši niso mogli privoščiti da bi rešili več otrok, da so jih ugrabili ter so se rešili in zbežali, da so bili že v svoji matični državi ločeni od svoje družine ..."*

Ti mladostniki nimajo zaščite staršev ali skrbnikov, zaradi česar so bolj izpostavljeni zlorabam in zapostavljanjem,²⁷⁷ kar ima negativen vpliv na njihov razvoj in uravnavanje čustev.²⁷⁸ Izpostavljenost ločitvi od družine (še zlasti če se to zgodi pri nižji starosti otroka) in nasilju povečujeta verjetnost za psihološki distress na klinični ravni²⁷⁹ – pojavljajo se simptomi anksioznosti, depresije in postravmatičnega stresa. Ena izmed zaposlenih na Slovenski filantropiji je izpostavila: *"Otroci, ki pridejo z družinami, imajo ob sebi neko osebo, ki jim lahko svetuje, od katere so odvisni, jim nudi zaščito v določenih situacijah. Če si poskušam predstavljati, je popolnoma drugačen občutek, če imaš nekoga ob sebi, ki mu lahko stoprocentno zaupaš, ali pa če imaš osebo, ki si jo spoznal na poti oziroma je ne poznaš dobro in ne veš če ji lahko zaupaš, hkrati pa si od nje odvisen. To je ključna, nepredstavljiva razlika, s katero je pogojeno vse ostalo. Če si sam, se odločaš o vsem sam, kar ti predstavlja breme."*

Poleg tega imajo ti mladostniki težave s spoprijemanjem s stresnim vsakdanom, saj se ne morejo nasloniti na svojo socialno oporno mrežo in uporabiti dotedanjih uspešnih tehnik spoprijemanja,²⁸⁰ o čemer je govorila ena izmed zakonitih zastopnic: *"Poleg vsega pa tem otrokom in mladostnikom manjka tudi navezanosti – nimajo staršev, družine ... To so najstniki, ki so se sami znašli v tuji državi. Včasih že samo zaradi vloge v procesu podajanja prošnje, včasih zaradi napake v prevajanju, zakoniti zastopniki v očeh teh migrantov dobimo vlogo matere. To pomeni, da od nas zahtevajo stalno psihološko oporo, ki pa mu je ne moremo ves čas nuditi, spet drugi pa zaradi tega dobijo do nas odpor."*

Ti mladostniki torej v resnici nimajo nobenega, ki bi nudil ustrezno oporo, kar negativno vpliva na njihov psihološki razvoj oziroma na njihove odnose z drugimi ljudmi.

²⁷⁷ Ferrara et al., The "Invisible Children" (2016), str. 332-

²⁷⁸ Aldorando, Becker, Creating Infrastructures for Latino Mental Health (2011), 195-214.

²⁷⁹ Ferrara et al., The "Invisible Children" (2016), str. 332.

²⁸⁰ Aldorando, Becker, Creating Infrastructures for Latino Mental Health (2011), 195-214

"Druga težava, ki se pojavi je ta, da v primeru da je otrok oziroma mladostnik doživel travmo, ki zaznamuje njegovo vedenje, njegov skrbnik/skrbnica težko dela z njim, ga vzgaja, mu pomaga. Ker ni njegov/njen starš, nima razvitih vzgojnih prijemov, prav tako pa imata oba že izoblikovani osebnosti in metode dela, ki na konkretnem mladoletniku ne delujejo nujno."

Poseben problem predstavlja izginjanje mladostnikov brez spremstva, do česar prihaja tako med samo potjo do Evrope kot ob prihodu v "ciljno državo". Številke izgubljenih mladostnikov so velike, na Italijanskem ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve so na primer poročali, da prenehajo slediti eni tretjini mladostnikov brez spremstva.²⁸¹ Ena izmed zakonitih zastopnic je povedala: *"Jaz osebno sem vedno domnevala, da gredo zaprositi za azil v drugo državo. Ampak med izgubljenimi so tudi takšni, ki zapustijo azilni dom, a ne gredo zaprositi v drugo državo, temveč ostanejo v državi in bivajo kje drugje ali pa gredo v drugo državo, ampak tam ne zaprosijo ponovno za azil. Niso 'pod radarjem'."*

Razlogov, iz katerih se mladoletni posamezniki odločijo za tak način bivanja, je več. Za pot do Evrope so potrebovali denar, ki so si ga velikokrat dobili od družine v matični državi, ki pričakuje, da ga bo kmalu dobila nazaj²⁸² oziroma posameznik sam čuti do njih obveznost, da poravnava dolgove. A ne morejo si privoščiti več mesecev ali celo let, kolikor traja postopek obravnavanja prošnje oziroma vsaj devet mesecev, kolikor je potrebno, da lahko začnejo zakonito delati.²⁸³ Zato sprejmejo vsako delo, ki se jim ponudi, četudi je ilegalno, nevarno, premalo plačano ...²⁸⁴ Zakoniti zastopniki sta pojasnili, da imajo v Sloveniji mladostniki, starejši od 15 let in vpisani v šolo, na tem mestu možnost, da delajo preko študentskega servisa. *"S tem lahko začnejo takoj in ne rabijo čakati, česar se nekateri precej poslužujejo, saj sicer dobijo le 18 € na mesec, kar jim ne predstavlja dovolj velikega zaslužka. Dobra stran tega je, da se ne zapletajo v ilegalno, nedovoljeno delo, slabost pa je, da zaradi tega pogosto ne obiskujejo pouka in popolnoma prenehajo z izobraževanjem [...]"*

Ena izmed zaposlenih na Slovenski filantropiji pa je poudarila: *"Osebe ki so same, imajo breme, da skrbijo zase in še za druge, za mamo in pet mlajših sorojencev. Se mi zdi, da se to pozna na vedenju, v smislu, da morajo čimprej najti službo, zaposlitev, denar. Vsi bi dokončali šolo, če bi imeli to možnost, a so soočeni s tem, da si 'ne morejo privoščiti' še desetletnega izobraževanja, saj si morajo zagotoviti finančno varnost."*

Drugi otroci in mladostniki pa izginejo, ker bi se radi združili z družino, ki živi v drugi državi. To jim najhitreje uspe tako, da potujejo sami. Ta razloga sta najpogostejša v državah v Južni Evropi oziroma v državah, ki stojijo na poti do ciljnih držav migrantov, med katerimi je tudi Slovenija.²⁸⁵

Pogosto pa je vzrok bližanje polnoletnosti oziroma odraslosti, zaradi česar obstaja za do tedaj mladoletne migrante nevarnost, da jih izženejo nazaj v matično državo.

²⁸¹Ferrara et al., The "Invisible Children" (2016), str. 332.

²⁸²Prav tam, str. 332

²⁸³Sigona, Allsopp, Why are thousands of unaccompanied refugee children disappearing, dostopno na: <https://openmigration.org/en/analyses/why-are-thousands-of-unaccompanied-refugee-children-disappearing/>.

²⁸⁴Ferrara et al., The "Invisible Children" (2016), str. 333

²⁸⁵Sigona, Allsopp, Why are thousands of unaccompanied refugee children disappearing.

"Gre za običajen način bivanja. Nimajo izbire. Če nočejo deportacije in je bila njihova prošnja za mednarodno zaščito zavržena, gredo 'izven radarja'. Ne živijo prijavljeni. Njihovo življenje je še večja negotovost, kot je bila do zdaj, a hujše, kot to, da jih deportirajo, se jim ne more zgoditi."

Nevarnost pri tem je, da mladoletniki postanejo žrtve ugrabitev, trgovine z ljudmi, ilegalnega dela, spolnega zlorabljanja ali prostitucije.²⁸⁶ Bolj ranljivi so izolirani posamezniki, ki nimajo dobro razvite socialne mreže, ter padejo v roke bolj ali manj organiziranih tolp.²⁸⁷

Poleg vseh dejavnikov tveganja mladostnike brez spremstva spremlja pozitivna lastnost, to je odpornost oziroma *"drive to moveforward in life"*. Eden izmed zaposlenih na Slovenski filantropiji je poudaril: *"Pridobijo neko stopnjo samostojnosti, samostojnosti in iznajdljivosti. Tisti, ki prihajajo sami, to morajo razviti."*

Imajo sposobnosti, da si uspešno opomorejo od psiholoških travm, ki so jih doživeli med migracijo ali v matični državi. Po izgubi ali ločitvi od staršev gredo skozi procesa idealizacije in identifikacije. Imajo spomine na čas s starši oziroma družino, na vrednote, ki so jim jih starši in kulturno okolje predali, kar jih vzpodbuja k temu, da stremijo k boljši prihodnosti in ne izgubijo upanja.²⁸⁸

V študiji poudarjajo, da imajo lahko tu veliko vlogo intervencije, ki lahko s pravilnim pristopom preprečijo negativne posledice izgub, ki jih otroci in mladostniki doživijo. Mladostniki brez spremstva pa naj bi tudi uspešno obvladovali vsakodnevne stresorje. Z njimi se soočajo na štiri načine: kolektivnost in skupen jaz, mobilizacija *"notranjih moči"* ali pozitivno ponovno ocenjevanje, distrakcija ali sprejetje in potlačitev ali represija. Prva dva načina sta konstruktivna in posamezniku pomagata uspešno reševati probleme, distrakcija pa predstavlja nekonstruktiven način soočanja, saj se tako posameznik pasivno odzove na problemsko situacijo. Nekonstruktivna je tudi potlačitev, saj gre za obrambni mehanizem, kjer posameznik nezavedno problemsko vsebino (misli, čustva, izkušnjo) izrine in zavesti oziroma spomina.²⁸⁹

V Republiki Sloveniji naj bi se otrokom oziroma mladostnikom migrantom zagotavljalo čim boljše pogoje za življenje. Dobro urejen je sistem izobraževanja, starejši od 15 let imajo možnost zaslužka, sistem učenja slovenskega jezika je dobro organiziran, dobro organizirano pa je tudi strokovno ugotavljanje psihološke pomoči. V nekaterih drugih državah ti vidiki predstavljajo dejavnik tveganja. Menimo, da je pri nas skrb za zmanjševanje psiholoških posledic vsaj na normativni ravni urejena dobro, največjo vlogo pa pri izvajanju igrajo nevladne organizacije, brez katerih bi verjetno marsikateri institut obvisel v zraku. Ena pglavitnih aktivnosti oziroma dejavnosti je pospeševanje integracije migrantov, kar prav tako zmanjšuje tveganja za razvoj psiholoških težav. Največji problem zagotovo predstavlja ksenofobna miselnost, s katero se migranti srečujejo v vsakdanjem življenju, in je (žal) v porastu. Negativna stališča slovenskega prebivalstva zagotovo otežujejo socialno integracijo.

²⁸⁶Ferrara et al. The "Invisible Children" (2016), str. 332.

²⁸⁷Sigona, Allsopp, Why are thousands of unaccompanied refugee children disappearing.

²⁸⁸Aldorando, Becker, Creating Infrastructures for Latino Mental Health (2011), 195-214.

²⁸⁹Prav tam.

Nevladne organizacije poskušajo postopno spreminjati stališča, a to zahteva veliko časa, sredstev in energije. Eden izmed pomembnejših dejavnikov tveganja, na katerega pa razen z nudenjem psihološke pomoči žal ne moremo vplivati, je ločitev družine in psihološki stres, ki ga posamezniki doživijo v državi izvora ter na poti. Pri tem je največ, kar lahko storimo, to, da jim nudimo vso ustrezno psihološko podporo, da se z njimi pogovarjamo in poskušamo preprečiti negativno stigmatizacijo duševnih bolezni v družbi.

11.TOLMAČENJE V POSTOPKU ZA PRIDOBITEV MEDNARODNE ZAŠČITE

"Sicer pa se 'azil' razume v vseh jezikih"

Uvod

Eden od pomembnejših aspektov, ki omogočajo učinkovito izpeljavo postopka za pridobitev mednarodne zaščite je vsekakor vloga tolmačev. Ravno ti so med prvimi osebami, s katerimi prosilec za mednarodno zaščito stopi v stik, velikokrat pa ravno zaradi jezikovne bližine predstavljajo tudi psihosocialno podporo.

Že sama Postopkovna direktiva v uvodnih določbah zagotavlja pravico do tolmačenja in poudarja pomen tolmačev. Na področju Republike Slovenije pa položaj tolmačev in njihovo vlogo natančneje ureja Zakon o mednarodni zaščiti, ki v 4. členu tolmačenje in prevajanje uvršča med temeljna postopkovna jamstva, natančneje pa položaj tolmačev ureja v 6. členu.

Naj že na začetku poudarimo, da tolmačev, ki sodelujejo v postopkih za pridobitev mednarodne zaščite, ne gre enačiti s sodnimi tolmači. Če poenostavimo, vsak sodni tolmač lahko tolmači v postopkih za pridobitev mednarodne zaščite, vsak tolmač, ki pa tolmači zgolj po pogodbi z eno izmed organizacij v postopku za pridobitev mednarodne zaščite (Policija, Azilni dom, Center za tujce ipd.), pa še ni sodni tolmač in ne more prosilcu za mednarodno zaščito tolmačiti v morebitnih sodnih postopkih.

V nadaljevanju se bomo, v skladu z osrednjo temo projektnega dela, osredotočili na tolmačenje v postopkih za pridobitev mednarodne zaščite, natančneje bomo predstavili sam postopek pridobitve naziva tolmača, njihovo vlogo in na podlagi opravljenih intervjujev²⁹⁰ predstavili delo v praksi ter izpostavili morebitne predloge za izboljšavo.

Imenovanje tolmača v postopkih za pridobitev mednarodne zaščite

Kakor določata sedmi in osmi odstavek 6. člena ZMZ je za tolmača lahko izbran tisti,

- za katerega je na podlagi dosedanjega dela mogoče sklepati, da bo svoje delo opravljal strokovno, pošteno, vestno in bo varoval ugled instituta tolmačenja in strokovnosti,
- ki je poslovno sposoben in ima splošno zdravstveno zmožnost
- ki poda dokazila o znanju jezika,
- ki se z izjavo zaveže, da ne bo sodeloval z diplomatsko-konzularnim predstavništvom države, katere jezik tolmači, ali drugače sodeloval z oblastmi te države na način, ki zbuja sum v nepristranskost in spoštovanje zaupnosti v postopkih,
- ki ni pravnomočno kaznovan za kaznivo dejanje, za katero se storilec preganja po uradni dolžnosti in za katero je zagrožena kazen zapora šestih mesecev ali hujša kazen,

²⁹⁰Opravili smo intervju s tolmačem za francoski jezik, ki je sodeloval v postopkih na policiji in v centru za tujce ter s tolmačem za arabski jezik, ki sodeluje z azilnim domom v Ljubljani, z Visokim komisariatom združenih narodov za begunce in pa z Uradom vlade za oskrbo in integracijo migrantov.

- ki ni v kazenskem postopku za kaznivo dejanje, za katero se storilec preganja po uradni dolžnosti in za katero je zagrožena kazen zapora šestih mesecev ali hujša kazen.

Če so preostale alineje bolj ali manj jasne, je tretja nekoliko odprta za interpretacije. Ta določa, da je potrebno predložiti dokazilo o znanju jezika, tega dokazila pa ne specificira in tako ne omogoča vzpostavitve nekakšnega enotnega jezikovnega standarda. Za jezike, katerih govorniki predstavljajo večinski delež prosilcev, v Sloveniji ni mogoče pridobiti uradnega certifikata, zato se postavlja vprašanje, kdo sploh preveri nivo znanja, ga ovrednoti kot primernega in kakšni dokumenti potencialno pridejo v poštev.

Še bolj zaskrbljujoče pa je, da med kriteriji ni navedenega potrdila o znanju slovenščine. Kot smo izvedeli iz intervjujev s tolmači, materni jezik večine tolmačev za neevropske jezike ni slovenščina. Tolmač za arabski jezik je celo izpostavil primere, ko je bila slovenski besedni zaklad tolmača tako omejen, da je komaj lahko predal osnovno sporočilo prosilca. Naivna je torej miselnost, da je v primeru upravnega postopka garancija lahko nižja, ko pa ima zavrnila odločba ministerstva lahko hujše posledice za prosilca, kakor bi ga imel morebitni sodni postopek, kjer bi sodeloval sodni tolmač.²⁹¹

Dodaten argument k zgornjim trditvam je primer, ki nam ga je na podlagi svojih izkušenj zaupal tolmač za francoski jezik, t. i. institut *ad hoc* zaprisege, kjer ima sodnik bodisi zaradi časovne omejitve (pridrzanje ipd.) bodisi zaradi nerazpoložljivosti sodnega tolmača, pravico kot tolmača v sodnem postopku zapriseči tolmača, ki ni sodni, se pravi brez ustreznega izpita. Da bi azilni postopek lahko stekel, je nujno, da se morebitni kazenski predhodno zaključi. Tako se npr. morebitni prosilec za azil, ki prečka mejo s ponarejenimi osebnimi dokumenti znajde v kazenskem postopku, zaradi ekonomije časa pa ima preiskovalni sodnik pravico zapriseči tolmača, ki je tolmačil že v postopku za policijo. Glede na ohlapnost kriterijev o strokovnosti se tako lahko zgodi, da zaradi nekompetentnosti tolmača prosilcu nastane nepopravljiva škoda. Res je sicer, da so tolmači po zakonu in pogodbi zavezani k odškodninski odgovornosti zaradi nevestnega in nestrokovnega dela, vendar kakor je to po naravi stvari jasno šele post festum. Odveč je torej dodati, da je nedopustno prepustiti usodo prosilca, ki je že v osnovi šibkejša stranka postopka, žrebu in upati, da mu bo dodeljen tolmač, ki bo zaradi lastne integritete svoje delo opravil strokovno.

Postopki pri katerih sodeluje tolmač

Kot že omenjeno, Postopkovna direktiva v uvodni določbi št. 25 določa, da se prosilcu zagotovi tolmač za jezik, ki ga razume, oziroma se upravičeno domneva, da ga razume. ZMZ-1 je v tem pogledu strožji in v prvem odstavku 6. člena določa, da se prosilcu zagotovi tolmač za jezik, ki ga razume.

²⁹¹Zakon o sodnih izvedencih, sodnih cenilcih in sodnih tolmačih (ZSICT), Ur. l. RS, št. 22/18, ki sicer v celoti stopi v veljavo 1.1.2019, natančno določa merila za pridobitev naziva sodnega tolmača in predvideva predložitev dokazil o stalnem izobraževanju, vsakih pet let.

Prosilcu se tako zagotovi tolmača že ob prvem stiku z uradnimi osebami v Republiki Sloveniji, najpogosteje s policijo, bodisi na meji ali na policijski postaji. Tolmač je nato prisoten v vseh naslednjih fazah postopka:²⁹² opravi se razgovor, kjer prosilec poda izjavo o nameri, policija ga nato preda v azilni dom, kjer se opravi informiranje, prvi intervju, kjer poda prošnjo, in pa osebni razgovor. O prošnji odloča ministrstvo za notranje zadeve, prevedejo pa se le bistveni deli odločbe (izrek, bistveni del obrazložitve in pa pravi pouk). V primeru zavrnitve ima prosilec na voljo vsa redna in izredna pravna sredstva, pri katerih pa nato sodeluje sodni tolmač.

V postopkih pred policijo sodelujejo tolmači, ki imajo na podlagi predhodnega razpisa s policijo sklenjeno pogodbo. S tem se zavežejo, da bodo neprestano na razpolago, policija pa glede na potrebe izbere tolmača iz svojega imenika. Tolmač je tako prisoten na razgovoru s policijo oziroma drugo uradno osebo, na koncu se sestavi tudi zapisnik, ki ga tolmač a vista prevede prosilcu, da ta lahko doda morebitne popravke, nato pa ga podpiše.

V azilnem domu do prvega uradnega srečanja med prosilci in tolmačem pride pri informiranju, kjer se na podlagi 5. člena ZMZ *"vlagatelju namere pred začetkom postopka sprejema prošnje zagotovijo informacije o postopkih po tem zakonu, pravicah in dolžnostih prosilcev, možnih posledicah neupoštevanja obveznosti in nesodelovanja s pristojnim organom, rokih za uveljavljanje pravnih sredstev ter informacije o svetovalcih za begunce in nevladnih organizacijah, ki delujejo na področju mednarodne zaščite"*. Kot smo izvedeli iz intervjujev se smotrno in rutinirano informira več oseb, ki govorijo isti jezik, na enkrat.

Nato se opravi prvi intervju, kjer prosilec na obrazcu poda prošnjo za mednarodno zaščito. Da pa bi se prosilcu čimprej omogočila nastanitev v azilnem domu in prosto gibanje, na tej točki lahko sodeluje tolmač za jezik za katerega se domneva, da ga prosilec razume. Če navedemo primer iz prakse, ki nam ga je zaupal tolmač za arabski jezik. Zaposleni v azilnem domu upravičeno domnevajo, da prosilec govori arabsko in pokličejo ustreznega tolmača, ko pa ta prispe, se izkaže, da prosilec arabskega jezika ne govori oziroma razume najboljše, vendar pa se vseeno uspe sporazumeti v tolikšni meri, da lahko poda prošnjo in da postopek lahko čimprej steče, kar je seveda tudi v njegovem interesu. Nedopustno pa bi bilo – in se v postopkih v Republiki Sloveniji tudi ne dogaja – če bi bil tolmač za jezik, ki ga prosilec ne obvlada, prisoten v kasnejših stopnjah postopka.

Najpomembnejša je tako prisotnost in vloga tolmača pri t. i. osebnem razgovoru, kjer prosilec natančneje opiše razloge in okoliščine, ki so pripeljale do potrebe po mednarodni zaščiti.

Glavni instituti in s tem povezna vloga tolmača

Tolmač je skozi celoten postopek zavezan k strokovnosti in nepristranskosti. Da pa bi svoje zaveze lahko izpolnjeval, je pomembno, da se strokovno izpopolnjuje oziroma izobražuje, hkrati pa tudi, da ravna previdno in svoje vloge ne preceni.

²⁹²Pomembno je vedeti, da v celotnem postopku z enim prosilcem ne sodeluje vedno isti tolmač. Policija ima sklenjene pogodbe z določenimi tolmači in ko prosilca predajo v azilni dom, tam nastopijo tolmači, ki imajo pogodbo sklenjeno z azilnim domom. Po analogiji enako velja za center za tujce.

Glede izobraževanja velja izpostaviti dva vidika. Kot sta nam zaupala intervjuvana tolmača, je predvsem pomembno, da se tolmač seznani s slovenskim pravnim redom in potekom postopka. Tako bo lažje sledil postopku in bil hkrati aktiven udeleženec, ki ne bo zaviral odvijanja postopka. Istočasno pa je nujno, da se seznani s kulturološkim ozadjem jezika iz oziroma v katerega tolmači. Nujno je, da pozna specifične določenega govornega področja (dialekti, drugačna raba besed ipd.), hkrati pa vsaj glavne geopolitične okoliščine, na podlagi katerih lahko primerjalno gledano razloži, v kakšnem postopku se je prosilec znašel in kaj to zanj pomeni. Če si pogledamo na primeru, ki nam ga je podal tolmač za francoski jezik, prosilec, ki prihaja iz bivše francoske kolonije, govori slogovno močno zaznamovano francoščino, ki se razlikuje od standardne, uporablja besede kot so "brat" za prijatelje in prihaja iz okolja, kjer postopek pred uradno osebo ne nudi nikakršnega pravnega varstva in lahko pomeni celo hude posledice. Tolmač je na tem mestu dolžan uradni osebi pojasniti rabo določenih besed ali struktur, hkrati pa je dobro, da prosilcu pojasni, da postopek na policiji ne pomeni gotove obsodbe. V nasprotnem primeru lahko, če so te nepravilnosti vnesene v zapisnik, oseba, ki odloča o prošnji, o kulturnem ozadju pa ne ve ničesar, prosilca kratko malo označi za neverodostojnega in njegovo prošnjo zavrne.

Drugi pomembnejši institut je nepristranskost. Tolmač se mora zavedati, da je njegovo delo najstrožje gledano omejeno na tolmačenje oz. prevajanje. Iz tega sledi, da, ne glede na pretresljivost zgodb, ki jih sliši, ne sme podleči preveliki čustvenosti in hkrati, če pogledamo z drugega zornega kota, ne sme ravnati kot podaljšana roka uradne osebe. Seveda to ne pomeni, da je omejen zgolj na dobresedno prevajanje, kar je praktično nemogoče in hkrati nestrokovno. V interesu vseh udeležencev postopka je, da se ta odvije čimbolj učinkovito. Kot nam je zaupal tolmač za arabski jezik, tolmač na določenih mestih lahko vpraša, glede nejasnosti v sami zgodbi, predvsem kar se tiče kronologije, lahko pove, katere vrste informacij so pomembne na določeni točki,²⁹³ in hkrati pri vsem skupaj še vedno ostane nepristranski.

Če se za trenutek vrnemo k trditvi, da tolmač ne sme delovati kot podaljšana roka uradne osebe, moramo izpostaviti, da če se ob imenovanju zaveže, da ne bo sodeloval z diplomatsko-konzularnim predstavništvom države, katere jezik tolmači, ali drugače sodeloval z oblastmi te države, da se s tem ne bi pojavil dvom o nepristranskosti, je nujno dodati, da hkrati ne sme podleči aktualni politični klimi glede vprašanj begunske problematike, ampak mora seveda slediti zakonodaji in priporočilom lastne stroke.

Še eno izmed pomembnejših vprašanj se pojavi, ko tolmač posumi v neverodostojnost prosilčevih izjav. Ne moremo dovolj pojasniti kako nujno je, da tega ne izpostavlja. Seveda kot nekakšen izvedenec za jezik pozna tudi širši kontekst oziroma ga celo mora poznati, vendar so življenjske okoliščine tako nepredvidljive, da je nemogoče z vso gotovostjo trditi, da je določena izjava lažna. Takšno je tudi mnenje UNHCR in nujno je, da tolmač to upošteva. Če si pogledamo na primeru, prosilec trdi, da je iz X države, vendar tolmač posumi, da zaradi naglasa to ni res, povsem mogoče je, da je oseba odraščala v družini, kjer se ohranja takšen naglas ali pa so se preselili in prosilec, še ni izgubil naglasa. Še bolj nazorno se to kaže

²⁹³Pri tem ciljamo predvsem na prvi intervju, kjer je najpomembnejše, da se poda prošnja za pridobitev MZ, da se prosilec lahko nastani v azilnem domu, natančnejša pojasnila pa pridejo v poštev kasneje pri osebnem razgovoru.

na primeru geopolitičnih situacij, kjer se 'dejstva' lahko zelo hitro spreminjajo. Tolmač tako ne sme preceniti svojega znanja, zaradi česar bi lahko prosilcu zaradi domnevne neverodostojnosti prošnjo zavrnil, s tem pa bi zanj nastale nepopravljive posledice.

Kot smo izvedeli iz intervjujev, so okoliščine za tolmačenje le redko idealne. Pogosteje pride do situacij kjer so prosilci npr. prestrašeni, v slabem zdravstvenem ali psihičnem stanju, mladoletniki, neizobraženi, družine z otroki ipd. To nujno pomeni večjo angažiranost vseh udeležениh v postopku in od primera do primera drugačen pristop. Kot nam je povedal tolmač za arabski jezik, je prevajalec "*papagaj*"²⁹⁴ nujno slab prevajalec. Tudi uradna oseba je dolžna razumeti, da verodostojne in smiselne izpovedi ne bo mogoče izluščiti zgolj iz nepovezanih replik, ki bi potencialno izšle iz dobesednega prevoda in je zato nujno, da tolmaču omogoči določeno mero svobode.

Seveda vsa zgoraj naštetá odstopanja, ki v resnici to sploh niso, ne predstavljajo kršitev glavnih vodil o nepristranskosti in strokovnosti. Ne glede na to, kako se postopek odvija, poudarjamo, da je nujno, da se tolmač zaveda svoje vloge, ki jo mora zastopati nepristransko, predvsem pa povsem strokovno.

Nujno distanciranje

V priporočilih UNHCR lahko zasledimo, da je pomembno, da se med prosilcem in tolmačem vzpostavi zaupanje. Prosilec mora zaupati, da bo tolmač svoje delo opravil strokovno in da ni v službi uradne osebe. V ta namen je priporočljivo nevtrálo vedenje, neformálno in okoliščinam primerno oblačilo ter nujno vzpostavljánje distance. Kakor smo izvedeli iz intervjujev, se velikokrat zgodi, da ravno zaradi jezikovne bližine, prosilec tolmaču pripiše veliko večjo vlogo, kot jo ima v resnici. Oba intervjuvana tolmača sta nam zaupala, da sta se v praksi srečala z raznoráznimi prošnjámi,²⁹⁵ katerim za voljo profesionalnosti nista smela ugoditi. Nujno je tudi, da v časovno nepredvidljivih situacijah tolmač ne daje nikakršnih obljub in zgolj prenáša sporočila uradnih oseb.

Če ponazorimo s primerom, ki nam ga je podal tolmač za arabski jezik iz časa begunskega vala, ko je delal kot tolmač za UNHCR na avstrijsko-slovenski meji. Zaradi zaprtja meje ni bilo jasno, koliko ljudi in kdaj bo lahko svojo pot nadaljevalo v Avstrijo. Tolmač je bil v nenehnem stiku z begunci, jim prenášal sporočila, zato pa je bil na udaru različnih vprašanj in prošenj. Ko je bil nato tarča napadov, da je obljubil, da bodo v določenem času lahko nadaljevali pot, zaradi zunanjih dejavnikov pa to ni bilo mogoče, je bilo nujno, da je izpostavil, da on sam ni dajal nikakršnih obljub, ampak je samo prenášal informacije, ki jih je dobil od uradnih oseb. Npr. "Policist, in ne jaz, je rekel, da boste šli naprej v roku X ur." S tem je ohránil distanco in zaupanje, kar je omogočilo normalen nadaljnji potek dela.

Če govorimo o distanci, je potrebno izpostaviti še drugo plat. Tolmač se mora po opravljenih dolžnostih nujno distancirati od doživetega in ne sme dovoliti, da bi mu zgodbe, ki jih je slišal, prišle do živega. Seveda gre pri tem za razlike v osebnostih in tudi v intervjujih se je izkazalo, da so pogledi na to različni. Oba tolmača sta brez težav zatrdila, da med

²⁹⁴S tem je mislil tolmača, ki tolmači oziroma prevaja zgolj dobesedno, ne da bi bil poučen o širšem kontekstu.

²⁹⁵Telefonski klic, prošnja za prevoz, za posredovanje pri uradni osebi ipd.

opravljanjem dela nista imela težav z distanciranjem in sta oba delovala strokovno v korist postopka. Med tem, ko je tolmač za arabski jezik povedal, da sam nima nikakršnih težav te distance vzdrževati tudi po opravljenem delu, nam je tolmač za francoščino zaupal, da se je v nekaterih primerih zgodilo, da je kasneje, na primer na poti domov, razmišljal o usodi ljudi, s katerimi je delal. Morda se sliši grobo, vendar je za voljo uspešnega prihodnjega dela nujno, da se tolmač, kakor seveda tudi vse ostale osebe, ki sodelujejo v postopku, kar se da distancirajo od slišane.

Namesto zaključka

Kakor smo izvedeli iz intervjujev, nobeden od obeh tolmačev ni imel večjih sistemskih pripomb. Celo obratno, oba sta pohvalila delo policije in vseh udeleženi, ki gredo po njunih besedah včasih preko svojih pooblastil, da zagotovijo human pristop in uspešno izpeljan postopek.

Tolmač za francoščino, ki je delal predvsem s policijo, je izpostavil problem, da mora biti tolmač nenehno na razpolago. Ob redni službi je praktično nemogoče opravljati še poklic tolmača. Predlagal je uvedbo neke vrste dežurstev ali pa vsaj razporeditev po regijah. Seveda se s tem lahko strinjamo, vendar je potrebno opozoriti, da je za kaj takšnega tolmačev preprosto premalo. Tako se postavlja vprašanje, kako pritegniti več ljudi, ki bi se odločali za tovrstno delo in pa seveda, ali organizacije sploh razpišejo dovolj prostih mest. Drugi problem, ki ga je izpostavil, pa je "zbirokratiziranost" sistema. Seveda je nujno v podobnih primerih odločati podobno, vendar je pripadniku evropskega okolja veliko lažje pojasniti, zakaj je vse to potrebno, kakor pa nekomu, ki prihaja iz nekega povsem drugačnega okolja, z drugačnim pravnim sistemom in se morda s čim podobnim ni srečal še nikoli. Če karikiramo, podpisovanje izjave o nezarubljenosti s križcem ob treh zjutraj v Lendavi deluje prej groteskno kakor smotrno.

Glede na izsledke naših raziskav pa bi k izboljšavam na področju tolmačenja najbolj pripomogla vzpostavitev enotnega jezikovnega standarda, ki bi bil primerljiv sodnemu, z enotnim sistemom preverjanja oziroma dokazovanja. Nadalje bi bilo med kriterije za pridobitev naziva tolmača nujno vključiti potrdilo o znanju slovenskega jezika, kakršnega na primer izdaja Center za slovenščino kot drugi in tuji jezik na Filozofski fakulteti Univerze v Ljubljani. Potrebno bi bilo organizirati tudi seminarje s področja slovenskega pravnega reda, oziroma s področja azilnega postopka in tolmačenja na sploh, če ne periodično, pa vsaj ob pridobitvi naziva. In če ustanova pri sklepanju pogodbe s tolmačem že ima določeno diskrecijsko pravico, vodilo te ne bi smela biti čim nižja tarifa tolmača, ampak izobrazba, strokovnost in izkušnje.

Nenazadnje pa bi bilo potrebno apelirati na vse tolmače, da bi se ti zavedali svoje vloge v postopku in njene pomembnosti, kar je na koncu lahko odločilno.

12. STATISTIČNI PODATKI

Immigration by previous country of residence, 2016

	Total immigrants	From an EU Member State of previous residence		From a non-member country of previous residence		From an unknown country of previous residence	
	(thousands)	(thousands)	(%)	(thousands)	(%)	(thousands)	(%)
Belgium	123.7	71.9	58.1	51.3	41.5	0.4	0.3
Bulgaria	21.2	7.3	34.3	13.9	65.6	0.0	0.1
Czech Republic	64.1	28.8	44.9	35.3	55.1	0.0	0.0
Denmark	74.4	33.2	44.6	40.7	54.8	0.5	0.6
Germany (*)	1 029.9	444.9	43.2	505.0	49.0	80.0	7.8
Estonia	14.8	9.4	63.2	4.7	31.8	0.7	5.0
Ireland	85.2	46.1	54.1	39.1	45.9	0.0	0.0
Greece	116.9	43.0	36.8	73.9	63.2	0.0	0.0
Spain	414.7	128.1	30.9	286.6	69.1	0.0	0.0
France	378.1	135.3	35.8	242.8	64.2	0.0	0.0
Croatia	14.0	5.6	39.7	8.3	59.6	0.1	0.6
Italy	300.8	75.1	25.0	225.7	75.0	0.0	0.0
Cyprus	17.4	9.6	55.1	7.8	44.9	0.0	0.0
Latvia	8.3	4.8	57.3	3.6	42.7	0.0	0.0
Lithuania	20.2	11.1	55.1	9.0	44.8	0.0	0.1
Luxembourg	22.9	21.3	93.1	1.6	6.9	0.0	0.0
Hungary	53.6	31.1	58.0	22.5	41.9	0.0	0.1
Malta	17.1	10.1	59.0	7.0	41.0	0.0	0.0
Netherlands	189.2	83.7	44.2	104.3	55.1	1.2	0.7
Austria	129.5	66.8	51.6	57.9	44.7	4.9	3.8
Poland (*)	208.3	113.4	54.5	94.9	45.5	0.0	0.0
Portugal (*)	29.9	15.0	50.3	14.9	49.7	0.0	0.0
Romania	137.5	101.2	73.6	34.8	25.3	1.5	1.1
Slovenia	16.6	5.1	30.7	11.5	69.3	0.0	0.0
Slovakia	7.7	6.2	80.0	1.5	20.0	0.0	0.0
Finland	34.9	12.9	37.0	21.8	62.3	0.2	0.7
Sweden	163.0	39.2	24.1	120.0	73.6	3.8	2.3
United Kingdom	589.0	272.5	46.3	316.5	53.7	0.0	0.0
Iceland	8.7	6.4	73.9	2.2	25.4	0.1	0.7
Liechtenstein	0.6	0.2	29.2	0.4	70.5	0.0	0.3
Norway	61.5	25.7	41.9	35.7	58.1	0.0	0.0
Switzerland	149.3	95.8	64.1	49.3	33.0	4.2	2.8

Note: The values for the different categories of previous residence may not sum to the total due to rounding.

(*) Break in series.

(*) Provisional.

(*) Estimate.

Source: Eurostat (online data code: migr_imm5prv)

eurostat 

Graf 1: "Grafični prikaz števila imigracij iz držav Evropske unije in tretjih držav v države Evropske unije. Dostopno na: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Immigration_by_previous_country_of_residence,_2016_.png&oldid=381081"

Leta 2015, znano tudi kot leto največjega "begunskega vala", je po Unicefovem poročilu število migrantov po svetu doseglo 244 milijonov, od tega pa je bilo 31 milijonov otrok, kar pomeni, da vsak sedemdeseti otrok ni živel v državi svojega rojstva. Okrog 60% vseh naj bi bilo v Aziji in Afriki, medtem ko jih je bilo v Evropi zabeleženih vsega skupaj 18%. Vsak četrti migrant, ki je v letu 2015 zaprosil za mednarodno zaščito v Evropi, je bil otrok. Vseh mladoletnikov brez spremstva, ki so zaprosili za mednarodno zaščito, pa je bilo 96.000, skoraj polovica teh pa je bila Afganistancev. Leta 2014 je, za primerjavo, za mednarodno zaščito zaprosilo 25.000 mladoletnikov brez spremstva, leta 2010 pa okrog 10.000.

Kot je razvidno iz nadaljevanja besedila leto 2015 pomeni močno deviacijo glede na ostala leta. Številke iz let 2016 in 2017 so prav tako relativno visoke, vendar se opazno zmanjšujejo. Prav tako pa v Evropi še nikoli do leta 2015 za mednarodno zaščito ni zaprosilo tako veliko ljudi v zgolj enem letu.

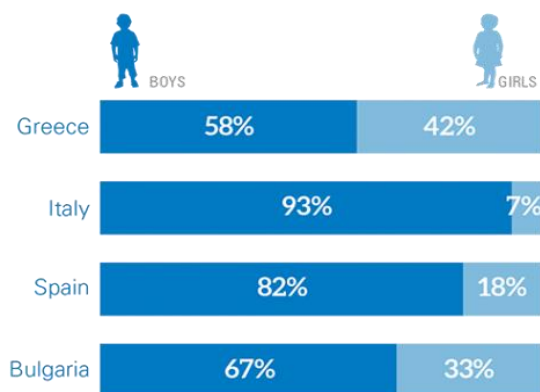
V letu 2017 je v državah Evropske unije za mednarodno zaščito zaprosilo 728.470 migrantov, kar je 44% manj kot v letu 2016, ko je za mednarodno zaščito zaprosilo 1.3 milijona migrantov. Zavedati se je treba, da je migrantov še veliko več, kot kažejo podatki o vloženih prošnjah, saj nekaterim osebam ni omogočen niti prehod državnih meja, kar je predpogoj za sprožitev postopka. Predvsem Grčija, Italija, Bolgarija in Španija predstavljajo žariščne točke migracijskih premikov, kar pomeni, da so to države, kjer so migranti prvikrat popisani. Velika večina jih nato nadaljuje pot proti osrednjim in severnim evropskim državam, v katerih zaprosijo za mednarodno zaščito.

V zgoraj omenjene države je v letu 2017 pripotovalo okrog 33.000 mladoletnih migrantov, od katerih jih je prav tako velika večina vložila prošnjo za mednarodno zaščito v drugih državah.²⁹⁶ Ta podatek predstavlja 70% nižjo število kot leto prej, vendar pa se je odstotek mladoletnikov brez spremstva napram letu 2016 povečal za 31%. Od konca leta 2017 je bilo iz Grčije in Italije relociranih 11.200 mladoletnikov, pri čemer jih je bilo 465 brez spremstva oziroma so bili ločeni od svojih družin oziroma spremljevalcev. Vsega skupaj je v letu 2017 v Evropsko unijo pripotovalo približno 20.000 mladoletnikov brez spremstva, od tega 1/5 v Italijo, pri čemer pa je bilo kar 86% vseh mladoletnih migrantov v Italiji in Španiji, brez spremstva.

V letu 2017 so Evropske države zabeležile 209.756 prošenj za mednarodno zaščito s strani mladoletnikov, kar predstavlja 47% odstotkov manj kot v letu 2016, ko je bilo vloženih prošenj 396.740. Mladoletni prosilci predstavljajo kar 30% vseh prosilcev v Evropi, pri čemer so najbolj zastopane države Sirija (27%), Irak (10%) in Afganistan (10%). Od tega je 42% mladoletnih prosilcev ženskega spola.

Največ prošenj mladoletnikov za mednarodno zaščito v Evropski uniji obravnava Nemčija, saj jih je v letu 2017 zabeležila slabo polovico, in sicer 89.205, od katerih je bilo 9.084 mladoletnikov brez spremstva. Sledijo ji Francija s 20.970, Grčija s 19.790 in Italija s 16.309 prošnjami.²⁹⁷

Zelo opazna je razlika v spolu mladoletnikov, ki vstopijo v evropske države, in sicer je moških kar 4x več od žensk, tovrstni vzorec pa se je v preteklih letih nagibal k večjemu še k večjim razlikam v prid moške populacije.



Graf 2: "Grafični prikaz števila moških in ženskih mladoletnih migrantov in mladoletnikov brez spremstva, ki vstopijo v evropske države. Hellenic Police, EKKA, Italian Ministry of Interior and Ministry of Labour and Social Policy, Bulgarian State Agency for Refugees, Bulgarian Helsinki Committee, Spanish Ministry of Interior"

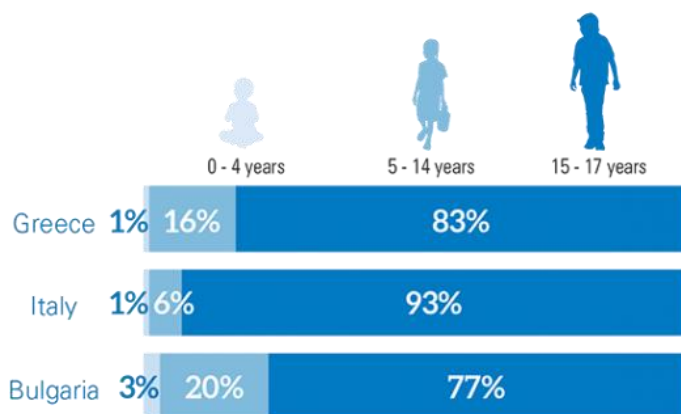
Ob primerjavi podatkov razlik v spolu migrantov, ki vstopijo v evropske države in podatkov

²⁹⁶ Unicefovo statistično poročilo, dostopno na: <https://www.unicef.org/eca/what-we-do/emergencies/latest-statistics-and-graphics-refugee-and-migrant-children>.

²⁹⁷ Prav tam.

razlik v spolu oseb, ki dejansko vložijo prošnjo za mednarodno zaščito, je opaziti, da so slednji veliko bolj uravnoteženi, kar pomeni, da ogromno moških mladoletnih migrantov, ki vstopijo v evropske države sploh ne želi ali pa nima možnosti vložiti prošnje za mednarodno zaščito. Najpogostejši razlogi za tovrstne razlike pa so dolgotrajni sprejemni postopki v državi, zaostanki v nacionalnih sistemih mednarodne zaščite ter prednostne obravnave določenih skupin migrantov.

Prav tako pa se pojavlja še podoben starostni vzorec, in sicer so številčno daleč najbolj zastopani mladoletni migranti v starosti med 15 in 17 let, odstotek mladoletnih migrantov med 5 in 14 let je opazno nižji, medtem ko je mladoletnih migrantov starih od 0 do 4 leta izredno majhen. Večina mladoletnikov v letu 2017 v Italiji, Bolgariji in Grčiji je bilo fantov, starih med 15 in 17 let (skupaj 93%).



Graf 3: "Grafični prikaz števila vloženih prošenj s strani mladoletnikov določenih starosti. Hellenic Police, EKKA, BulgarianStateAgencyforRefugees"

V Sloveniji v letu 2017 za mednarodno zaščito zaprosilo 1476 oseb, od tega 1338 moških in 138 žensk.²⁹⁸ Od tega je bilo v istem letu rešenih 1572 zadev in sicer je bil 152 osebam status priznan, 89 je bila prošnja zavrnjena, 382 prošenj je bilo zavrženih, 949 postopkov je bilo ustavljenih, 71 zadev pa je bilo vrnjenih v ponovno odločanje.²⁹⁹

Natančnejših podatkov, ki bi se nanašali specifično mladoletne prosilce za mednarodno zaščito v Republiki Sloveniji nismo našli. Na podlagi podatkov, ki se statistično obdelujejo,³⁰⁰ ni mogoče verodostojno zaključiti, koliko mladoletnih prosilcev za mednarodno zaščito se trenutno nahaja v Republiki Sloveniji.

²⁹⁸ Statistika ministrstva za notranje zadeve, dostopno na: http://www.mnz.gov.si/si/mnz_zas_vas/tujci_v_sloveniji/statistika/

²⁹⁹ Prav tam.

³⁰⁰ To so na primer podatki o številu vseh prosilcev, o številu vseh ugodenih prošenj za mednarodno zaščito, o številu vseh tujcev, ki čakajo na podajo prošnje, in o njihovi nastanitvi, ki pa se ne nanašajo posebej na mladoletnike (dostopno na: <http://www.uoim.gov.si/si/statistika/>).

13. ZAKLJUČEK

V okviru raziskave z naslovom Položaj mladoletnih prosilcev za mednarodno zaščito v Republiki Sloveniji, ki smo jo izvajali od začetka junija do konca avgusta 2018, smo želeli prikazati čim bolj natančen pravno-teoretični in dejanski vpogled v položaj te posebno ranljive skupine posameznikov, ki si, tako kot seveda tudi mnoge druge depriviligirane skupine oseb, zasluži posebno pozornost in skrb.

Kar se da izčrpno in kolikor nam je omejen čas trajanja projekta dopuščal, smo poskušali opisati položaj mladoletnih prosilcev za azil od vstopa v Republiko Slovenijo, nastanitve v eni izmed nastanitvenih kapacitet, ki so na voljo, pa do odločanja o prošnji za mednarodno zaščito in morebitne združitve z družino. Poudariti smo želeli tudi poseben položaj zakonitih zastopnikov, ki pri izboljševanju položaja posameznih mladoletnikov zagotovo opravljajo nenadomestljivo funkcijo. Pristope in težave pri psiho-socialni obravnavi smo poskusili natančno razložiti s pomočjo naših sogovornikov (intervjuvancev), ki se pri svojem delu srečujejo z mladoletnimi prosilci. Posebej smo poudarili pomen in vlogo tolmačev in prevajalcev v vseh fazah postopka - le-ti zaradi siceršnjih jezikovnih preprek ob vstopu v Republiko Slovenijo pogosto predstavljajo prvi mladoletnikov socialni stik.

Teoretično-praktičnemu pregledu prilagamo pregled in povzetke sodne prakse Sodišča EU, Evropskega sodišča za človekove pravice ter Upravnega, Vrhovnega in Ustavnega sodišča RS, ki se posebej nanašajo na mladoletne prosilce za mednarodno zaščito. Pregled sodnih odločitev morda ni popolnoma izčrpen, a upamo, da lahko (zlasti pravnikom) nudi dobro izhodišče in oporo pri obravnavi posameznih vprašanj s področja azilnega prava v zvezi z mladoletnimi prosilci.

Posebej dragocena se nam zdijo posamezna opažanja in mnenja, ki so jih z nami delili intervjuvanci: zakonite zastopnice, tolmača, zaposleni na Slovenski filantropiji, zaposleni na Pravno-informacijskem centru nevladnih organizacij, zaposleni na Javnem zavodu Cene Štupar. Vsem, ki so bili z nami pripravljeni sodelovati, se iskreno zahvaljujemo za pomoč in dragocene izkušnje, ki so jih delili z nami.

Zahvaljujemo se tudi pedagoškemu mentorju doc. dr. Samu Bardutzkemu za strokovno pomoč, vodstvo in spodbudo ter strokovni sodelavki Aidi Hadžiahmetović za usmeritve ter vpogled v delovanje obravnavanega področja v praksi.

14. PREGLED RELEVANTNE SODNE PRAKSE

14.1. Sodišče Evropske unije

Haqbin, C-233/18

[direktiva 2013/33/EU – Recepcijska oz. Sprejemna direktiva, materialni pogoji za sprejem, izključitev določenih mladoletnih prosilcev iz pravice do materialnih pogojev za sprejem]

SEU bo moralo v tem zadevi Haqbin (C-233/18) razjasniti nekaj pomembnih vprašanj glede Recepcijske direktive in materialnih pogojev v povezavi z mladoletnimi prosilci. V navedenem primeru se predložitveno Belgijsko sodišče sprašuje, ali Recepcijska direktiva primere omejitve ali ukinitve materialnih pogojev za sprejem določa taksativno, ali pa iz člena 20(4) in (5) izhaja, da se lahko ti materialni pogoji omejijo ali ukinejo tudi v okviru sankcije za hude kršitve pravil v nastanitvenih centrih in hudo nasilno vedenje; ali je treba člen 20(5) in (6) razlagati tako, da morajo države članice pred izdajo odločbe o omejitvi ali ukinitvi materialnih pogojev za sprejem ali o sankcijah, v okviru teh odločb, določiti potrebne ukrepe za zagotovitev pravice do dostojnega življenjskega standarda v času izključitve, ali pa je možno te določbe dopolniti s sistemom, po katerem se, po izdaji odločbe o omejitvi ali ukinitvi materialnih pogojev za sprejem, preverja ali je osebi, na katero se nanaša odločba, zagotovljen dostojen življenjski standard in po potrebi v tem trenutku sprejeti ukrepe za odpravo pomanjkljivosti; in še najpomembneje: Ali je treba člen 20, od (4) do (6), Direktive v povezavi s členi 14, 21, 22, 23 in 24 te direktive ter člen 1, 3, 4 in 24 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah razlagati tako, da je proti mladoletniku, zlasti mladoletniku brez spremstva, mogoče izreči ukrep ali sankcijo začasne (ali dokončne) izključitve iz pravice do materialnih pogojev za sprejem, ali da ju ni mogoče izreči. Gre torej za pomembna vprašanja, ki bi lahko vplivala na obravnavo mladoletnih prosilcev v prihodnosti.

Ahmedbekov, C-652/16

[2011/95/EU Kvalifikacijska direktiva, 2013/32/EU Procesna direktiva, prošnja članov iste družine, družinski člani begunca, izveden status begunca]

Gre za primer Azerbajdžanske družine, v katerem oče utemeljuje svojo prošnjo z dejstvom, da je v svoji državi že bil preganjan (in je zato begunec v smislu Ženevske konvencije), mama in mladoletni otrok pa svoji prošnji utemeljujeta s tem, da sta njegova družinska člana, torej družinska člana osebe, ki je vložila prošnjo za mednarodno zaščito z obrazložitvijo, da je begunec. Pri tem se zastavlja kar devet vprašanj. Trenutno Sodišče EU nanje še ni odgovorilo, je pa svoje sklepne predloge v juniju 2018 podal generalni pravobranilec Mengozzi.

Prva tri vprašanja se nanašajo na razlago 33(2)(e) člena Procesne direktive glede prošnje, ki je nedopustna iz razloga, da je vzdrževana oseba prosilca vložila prošnjo, potem ko je že soglašala, da bo njen primer del prošnje, ki je bila vložena v njenem imenu, in ne obstajajo nikakršna dejstva v zvezi z vzdrževano osebo, ki bi upravičevala ločeno prošnjo. Prvo vprašanje predložitvenega sodišča je, ali ima ta določba neposreden učinek in njene uporabe države članice ne smejo zavrniti, ali lahko uporabijo ugodnejše nacionalne predpise, na podlagi katerih bi lahko takšno prošnjo vsebinsko obravnavali. Drugi dve vprašanji sprašujeta,

ali so prošnje, obrazložene s tem, da je vlagatelj (polnoletna ali mladoletna oseba) družinski član osebe, ki je vložila prošnjo za mednarodno zaščito z obrazložitvijo, da je begunec, dopustne. Gre namreč za isto dejansko stanje in ni povsem jasno, ali se takšne prošnje sploh lahko obravnava ločeno. Sodišče na zastavljena vprašanja ne bo moglo dati odgovora, saj se omenjena direktiva za predmetno dejansko stanje *ratione temporis* ne uporablja, pač pa se uporablja njena predhodnica, Direktiva 2005/85/EC. Besedili členov ene in druge sta sicer skoraj enaki. Glede na to, da že v besedilu samega člena najdemo besedno zvezo "se od držav članic ne zahteva, da preučijo, ali prosilec izpolnjuje pogoje za mednarodno zaščito..." je jasno, da pri tem ne gre za obvezo, pač pa zgolj za izjemo od siceršnjega pravila, da mora pristojna država preučiti vsebinsko utemeljenost prošnje za azil. Glede vložitve ločenih prošenj AG Mengozzi pojasnjuje, da ima vsaka poslovno sposobna polnoletna oseba pravico, da v svojem imenu vloži prošnjo za azil. To velja tudi za nepreskrbljene, t. j. vzdrževane družinske člane. Slednji se lahko sicer z izrecnim soglasjem odpovejo pravici do vložitve prošnje. Tudi glede mladoletnih prosilcev direktivi v ničemer ne omejujeta vrste razlogov, navedenih v utemeljitev takšne prošnje.

Predložitveno sodišče s četrtem vprašanjem Sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 4(4) Kvalifikacijske direktive razlagati tako, da je treba obstoj utemeljenega strahu pred preganjanjem (za priznanje statusa begunca) ali tveganja za resno škodo (za priznanje subsidiarne zaščite) presoјati samo na podlagi dejstev in okoliščin, ki se nanašajo na prosilca. Iz predarkov predložitvenega sodišča in okoliščin iz postopka v glavni stvari je razvidno, da je namen tega vprašanja razjasniti, ali je to, da država članica prosilcu za mednarodno zaščito prizna status begunca zgolj na podlagi tega, da je zadevni prosilec družinski član osebe s priznanim statusom begunca, združljivo s sistematiko Kvalifikacijske direktive. Po mnenju AG Mengozzija je treba sicer obstoj pogojev za priznanje statusa res presoјati na podlagi osebnosti prosilca za azil, vendar pa nobena določba ne izključuje možnosti, da je pogoje mogoče šteti za izpolnjene na podlagi družinske vezi med prosilcem in osebo, ki je bila žrtev dejanj preganjanja. Če dejstvo, da prosilec za azil v utemeljitev svoje prošnje navaja preganjanje enega od družinskih članov, samo po sebi v ta namen ne zadostuje, pa je treba status begunca priznati tudi družinskemu članu begunca, ki je zanj zaprosil, če se na podlagi ocene individualnega položaja in osebnih okoliščin prosilca ter na podlagi celote upoštevanih elementov, ki se nanašajo zlasti na razmere v državi izvora in na modus operandi subjektov preganjanja, izkaže, da se prosilec zaradi navedene družinske vezi na individualni podlagi utemeljeno boji, da bo sam žrtev preganjanja, obenem pa v zvezi z njim ne obstajajo razlogi za izključitev tega statusa.

Predložitveno sodišče s petim vprašanjem za predhodno odločanje Sodišče v bistvu sprašuje, ali 4. člen Kvalifikacijske direktive in 31/1. člen Postopkovne direktive, zlasti pa premisleki v zvezi z največjo koristjo otroka, ohranjanjem enotnosti družine in spoštovanjem pravice do zasebnega in družinskega življenja, nasprotujejo nacionalni sodni praksi, v skladu s katero je pristojni organ dolžan obravnavati prošnje za mednarodno zaščito članov iste družine v okviru skupnega postopka, če te temeljijo na navedbi, da samo eden od družinskih članov izpolnjuje pogoje za priznanje statusa begunca, ali pa se od pristojnega organa zahteva, da prekine postopek, v katerem se obravnavajo prošnje drugih družinskih članov, dokler ni končan postopek, v katerem se obravnava prošnja glavnega prosilca. Zopet se tukaj uporablja stara

Direktiva 2005/85/EC. AG Mengozzi pojasnjuje, da je treba prošnji zakoncev, kot že omenjeno, obravnavati ločeno, prošnjo mladoletnega otroka pa hkrati s prošnjo tistega od zakoncev, ki jo je v njegovem imenu vložil. Skupni postopek je torej v nasprotju z Direktivami. Pomislek predložitvenega sodišča je v tem, da bi ločeno obravnavanje prošenj lahko ogrozilo ohranjanje enotnosti družine in škodilo največji koristi otroka, npr. če bi bile prošnje ob različnem času zavrnjene. Zdi se, da direktivi ne nasprotujeta temu, da bi se postopki v zvezi s prošnjami za mednarodno zaščito, ki so jih ločeno vložili člani iste družine in temeljijo na utemeljenem strahu pred preganjanjem zaradi položaja, v katerem se je znašel eden od družinskih članov, prekinili do zaključka postopka, v katerem se obravnava prošnja družinskega člana, katerega položaj predstavlja vir utemeljenega strahu pred preganjanjem družine. Takšna prekinitev postopka pa ne sme posegati v avtonomnost prošenj, ki jih v svojem imenu vložijo družinski člani prosilca, katerega položaj predstavlja vir njihovega utemeljenega strahu pred preganjanjem, ali onemogočiti preučevanja vsebinske utemeljenosti prošnje po zaključku postopka, v katerem se obravnava prošnja, ki jo je vložil zadevni prosilec, ne glede na končni rezultat tega postopka.

Predložitveno sodišče s šestim vprašanjem za predhodno odločanje Sodišče v bistvu sprašuje, ali Kvalifikacijska direktiva nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki določa, da se status begunca prizna tudi družinskim članom begunca zgolj na podlagi družinske vezi, ki jih povezuje z zadnje navedenim. To vprašanje se z vsebinskega vidika v bistvu nanaša na združljivost nacionalne zakonodaje, ki omogoča samodejno priznanje izvedenega statusa begunca družinskim članom osebe, ki izpolnjuje merila za pridobitev statusa begunca, s Kvalifikacijsko direktivo. V zvezi s tem je treba poudariti, da takšen "izvedeni status" sicer ni opredeljen v Ženevski konvenciji o statusu beguncev, ki v opredelitvi pojma begunec ne vključuje načela enotnosti družine, vendar pa sklepni dokument konference pooblaščenecv Združenih narodov, ki je oblikovala besedilo navedene konvencije, izrecno priznava bistveno pravico beguncev do enotnosti družine, državam podpisnicam konvencije pa priporoča sprejetje vseh potrebnih ukrepov za njeno ohranitev in, splošneje, za zaščito družine begunca. Organi Urada visokega komisarja Združenih narodov za begunce (UNHCR) so ta priporočila skozi leta večkrat ponovili. Tako je na primer stalni odbor UNHCR v dokumentu z dne 4. junija 1999 poudaril, da „iz načela enotnosti družine izhaja, da je treba status begunca praviloma priznati tudi vzdrževanim družinskim članom očeta, če ta izpolnjuje merila za priznanje statusa begunca“. UNHCR je v novjšem dokumentu predlagal, naj se izvedeni status begunca prizna tudi družinskim članom morebitnih žrtev pohabljanja ženskih spolnih organov, s čimer je omogočil, da lahko tudi mladoletnik s spremstvom nastopa kot glavni prosilec, ki ima pravico do enotnosti družine. Sklic na „izvedeni status begunca“ pa je mogoče najti tudi v smernicah na področju prošenj za mednarodno zaščito, ki jih vložijo mladoletniki. Nazadnje, ta status je običajno dovoljen tudi v postopkih za opredelitev statusa begunca, ki se izvajajo v okviru mandata UNHCR. Sama Kvalifikacijska direktiva pod naslovom "Ohranjanje enotnosti družine" določa zgolj, da imajo družinski člani begunca, ki sami ne izpolnjujejo pogojev za mednarodno zaščito, pravico do nekaterih ugodnosti, kar pa ne vključuje najbolj bistvene oblike zaščite, ki izhaja iz statusa begunca, tj. zaščita pred vračanjem, zato takšnega varstva ne gre primerjati z izvedenim statusom begunca. Pravno podlago obema sicer predstavlja pravica beguncev do ohranjanja enotnosti družine.

Odgovor na to vprašanje je po mnenju AG Mengozzija najti v 3. členu Kvalifikacijske direktive, ki skupaj z njeno 14. točko Preambule državam članicam omogoča, da sprejmejo ali ohranijo nacionalne določbe, "združljive s to direktivo", ki so ugodnejše za državljane tretjih držav ali osebe brez državljanstva, ki državo članico prosijo za mednarodno zaščito, "kadar takšna prošnja temelji na tem, da je oseba [...] begunec v smislu člena [1, oddelek A,] Ženevske konvencije". Mogoča je torej uporaba pridržka, če takšna nacionalna ureditev ni nezdružljiva s sistemom Ženevske konvencije. V praksi to pomeni npr. podelitev statusa begunca osebi, ki ne more biti begunec, ali podelitev statusa državljanom tretjih držav, ki so v položajih, ki nimajo 'nobene zveze z logiko mednarodne zaščite'. Priznanje izvedenega statusa begunca družinskim članom osebe s priznanim statusom begunca je po mnenju UNCHR celo priporočljivo, prav tako pa tudi prispeva k doseganju ciljev Kvalifikacijske direktive, tj. ohranjanju enotnosti družine. Pri tem pa družinskim članom ne sme biti na noben način onemogočeno, da sami zaprosijo za status na podlagi individualnih okoliščin in ga pridobijo, če izpolnjujejo pogoje.

Sodba z dne 12. aprila 2018, A in S, C-550/16

[direktiva 2003/85/EC o pravici do združitve družine, Kvalifikacijska direktiva, pojem mladoletnika / mladoletnika brez spremstva]

Primer obravnava dva eritrejska državljana in njune tri mladoletne sinove, katerim je nizozemsko sodišče zavrnilo izdajo dovoljenja za začasno prebivanje na podlagi združitve družine z njuno starejšo hčerjo. Slednja je na Nizozemsko prispela kot mladoletnica brez spremstva, kasneje je postala polnoletna in zaprosila za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje njenim staršem in trem mladoletnim bratom zaradi združitve družine. Pojavilo se je vprašanje, kateri je tisti odločilen trenutek pri ugotavljanju, ali se oseba lahko šteje za mladoletnika / mladoletnika brez spremstva. A in S v utemeljitev svoje tožbe trdita, da je pri ugotavljanju, ali se neka oseba lahko šteje za mladoletnika brez spremstva v smislu določb Direktive 2003/85/EC, odločilen datum vstopa zadevne osebe v zadevno državo članico. Državni sekretar pa meni, da je glede tega odločilen datum vložitve prošnje za združitev družine.

Iz 8. točke Preambule te direktive izhaja, da ta za begunce določa ugodnejše pogoje za uveljavljanje pravice do združitve družine, saj je treba njihovemu položaju nameniti posebno pozornost iz razlogov, ki so jih prisilili, da so pobegnili iz svoje države, in ki so jim preprečevali, da bi tam živeli normalno družinsko življenje. Eden od teh ugodnejših pogojev se nanaša na združitev družine s predniki begunca v prvem kolenu v ravni vrsti. Mladoletniki brez spremstva imajo nepogojno pravico do takšne združitve in države pri tem nimajo diskrecijske pravice. Izraz mladoletniki brez spremstva za namene Direktive 2003/86 pomeni državljane tretje države ali osebe brez državljanstva, mlajše od osemnajst let, ki prispejo na ozemlje držav članic brez spremstva odrasle osebe, ki je zanje odgovorna po zakonu ali običaju, dokler takšna oseba zanje učinkovito ne poskrbi, ali mladoletnike, ki ostanejo brez spremstva po vstopu na ozemlje držav članic. Upoštevajo se torej tako okoliščine ob samem vstopu, kot tudi nekatere okoliščine, do katerih pride pozneje. Na vprašanje, v katerem konkretnem trenutku je treba presojati starost begunca, da bi ga bilo mogoče šteti za

mladoletnika in da bi mu tako bila priznana pravica do združitve družine iz člena 10(3)(a) Direktive 2003/86, je treba odgovoriti glede na besedilo, sistematiko in cilj te direktive ob upoštevanju zakonodajnega okvira, v katerega je umeščena, in splošnih načel prava Unije. Če bi bila v teh okoliščinah pravica do združitve družine iz odvisna od trenutka, ko pristojni nacionalni organ formalno sprejme odločbo, s katero zadevni osebi prizna status begunca, in zato od večje ali manjše hitrosti, s katero ta organ obravnava prošnjo za mednarodno zaščito, bi bil ogrožen polni učinek te določbe in bi bilo to v nasprotju ne zgolj s ciljem te direktive, ki je spodbujanje združitve družine in v zvezi s tem odobritev posebnega varstva beguncem, zlasti mladoletnikom brez spremstva, temveč tudi z načeloma enakega obravnavanja in pravne varnosti. Posledica take razlage bi bila namreč, da bi lahko bila v zvezi s pravico do združitve družine mladoletna begunca brez spremstva, ki sta enake starosti in ki v istem trenutku vložita prošnjo za mednarodno zaščito, obravnavana različno glede na trajanje obravnave teh prošenj, na to trajanje pa na splošno nikakor ne vplivata in je lahko odvisno od – poleg zapletenosti obravnavanih položajev – količine dela pristojnih organov ter od političnih odločitev držav članic glede kadrov, ki so na voljo tem organom, in glede primerov, ki jih je treba obravnavati prednostno. Posledično je potrebno za mladoletnika šteti državljana tretje države ali osebo brez državljanstva, ki sta bila ob vstopu na ozemlje države članice in ob vložitvi prošnje za azil v tej državi stara manj kot 18 let, vendar sta med azilnim postopkom postala polnoletna in jima je bil nato priznan status begunca.

Sodba z dne 2. marca 2018, F, C-473/16

[psihološki test, Kvalifikacijska direktiva, temeljne pravice, strah pred preganjanjem zaradi istospolne usmerjenosti, izvedensko mnenje]

Nigerijskemu državljanu je bila na Madžarskem zavrnjena prošnja za azil. Prošnjo je utemeljeval na svojem strahu pred preganjanjem zaradi istospolne usmerjenosti. Urad je z odločbo z dne 1. oktobra 2015 navedeno prošnjo zavrnil. V zvezi s tem je štel, da med izjavami F ni bistvenih protislovij. Kljub temu ga je na podlagi izvedenskega mnenja psihologa razglasil za neverodostojnega. Izvedensko mnenje je zajemalo eksploracijo, raziskavo osebnosti in več testov osebnosti, in sicer sliko človek v dežju ter Rorschachov in Szondijev test, v njem pa je bilo ugotovljeno, da trditve F v zvezi z njegovo spolno usmerjenostjo ni mogoče potrditi. Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem, ki ga je treba preučiti najprej, v bistvu sprašuje, ali je treba 4. člen Kvalifikacijske direktive razlagati tako, da nasprotuje temu, da organ, ki je odgovoren za obravnavo prošenj za mednarodno zaščito, ali po potrebi sodišče, pri katerem se vloži tožba zoper odločbo tega organa, v okviru presoje dejstev in okoliščin glede zatrevane spolne usmerjenosti prosilca naroči izvedensko mnenje. Sodišče EU pri tem poudarja, da je spolna usmerjenost značilnost, ki lahko utemelji pripadnost prosilca določeni družbeni skupini. Kadar države članice ocenjujejo, ali ima prosilec utemeljen strah pred preganjanjem, ni pomembno, ali prosilec dejansko ima družbene značilnosti, ki se preganjajo, pod pogojem, da takšne značilnosti prosilcu pripisuje subjekt preganjanja. Kljub temu po razlagi Sodišča Kvalifikacijska direktiva ne nasprotuje temu, da organ, ki je odgovoren za obravnavo prošenj za mednarodno zaščito, ali po potrebi sodišče, pri katerem se vloži tožba zoper odločbo tega organa, v okviru presoje dejstev in okoliščin

glede zatrjevane spolne usmerjenosti prosilca odredi izdelavo izvedenskega mnenja, če se to izvedensko mnenje izdela v skladu s temeljnimi pravicami, zagotovljenimi z Listino, če navedena organ in sodišče odločbe ne utemeljita zgolj z ugotovitvami iz izvedenskega mnenja in če ta pri presoji izjav prosilca o njegovi spolni usmerjenosti nista vezana na te ugotovitve. Pri tem Sodišče kot izvedensko mnenje navaja na primer raziskavo, s katero je zlasti omogočena pridobitev obsežnejših informacij o položaju oseb z določeno spolno usmerjenostjo v tretji državi, iz katere prihaja prosilec. Glede izdelave in uporabe izvedenskega mnenja psihologa, katerega cilj je, da bi se na podlagi projekcijskih testov osebnosti pridobila neka predstava o spolni usmerjenosti prosilca je sodišče bolj strogo, saj gre za poseg v pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja in čeprav morda prosilec vanjo formalno privoli, ta privolitev ni nujno svobodna, ker je dejansko vsiljena pod pritiskom okoliščin, v katerih so prosilci za mednarodno zaščito. Vsak poseg v temeljne pravice je potrebno oceniti z uporabo testa sorazmernosti. Po mnenju Sodišča gre za pretiran poseg, saj tako izvedensko mnenje dejansko temelji predvsem na dejstvu, da mora zadevna oseba opraviti več psiholoških testov, katerih namen je opredelitev temeljnega elementa identitete te osebe, ki je v zvezi z njeno osebno sfero, saj se nanaša na intimne vidike življenja te osebe. Prav tako za tako izvedensko mnenje ni mogoče šteti, da je nujno potrebno za potrditev izjav prosilca za mednarodno zaščito glede njegove spolne usmerjenosti, da bi se sprejela odločitev o prošnji za mednarodno zaščito, ki temelji na strahu pred preganjanjem zaradi te usmerjenosti, saj se s prosilcem opravi osebni razgovor (ki ga vodi oseba, usposobljena, da upošteva osebne okoliščine prošnje, med katere spada tudi spolna usmerjenost prosilca). Pridobitev takšnega psihološkega mnenja torej ni dovoljena.

Sodba z dne 27. februarja 2014, Federaalagentschap voor de opvang vanasielzoekers proti SelverSaciri in drugim, C-79/13

[finančna pomoč, Sprejemna direktiva, otrokova največja korist, sprejemni pogoji]

V tem primeru je šlo sicer za razlago stare Direktive 2003/9/ES, vendar se razlaga nanaša na finančno pomoč v obliki, kot jo pozna tudi prenovljena Sprejemna direktiva. Sodišče je pojasnilo, da ima država članica diskrecijo glede tega, ali bo prosilcem zagotovila materialne pogoje za sprejem v obliki finančne pomoči (žepnine), ali jih bo omogočila v naravi v obliki nastanitve, hrane in oblačil. Če se država odloči za finančno pomoč, mora ta biti dovoljšna, da se jim omogoči dostojno življenje. Takšna pomoč mora biti zagotovljena od trenutka podaje prošnje in mora biti zadostna, da je mladoletnim prosilcem omogočeno bivanje skupaj z njihovimi starši, da se s tem omogoči enotnost družine.

Sodba z dne 6. junija 2013, The Queen (MA, BT, DA), C-648/11

[otrokova največja korist, Dublinska uredba, mladoletniki brez spremstva]

V zadevi C-648/11 je šlo za primer mladoletnih prosilcev brez spremstva iz Iraka oz. Eritreje, ki so predložili prošnje za mednarodno zaščito v dveh različnih državah. Predložitveno sodišče je zanimalo, katera država je dejansko pristojna za obravnavanje takšne prošnje. Besedilo Dublinske uredbe namreč na to vprašanje ne odgovori, saj določa zgolj, da je pristojna država, kjer je mladoletnik vložil prošnjo. Po mnenju Sodišča je potrebno določbo razlagati tako, da upošteva ranljiv status mladoletnikov brez spremstva in jih ne premešča v druge države. Ob upoštevanju načela največje otrokove koristi mora (p)ostati pristojna tista država, v kateri se mladoletni prosilec brez spremstva nahaja, tudi če je prej vložil prošnjo že kje drugje. Navedeno pa seveda ne velja, če je o njegovi prošnji bilo tudi že pravnomočno odločeno.

Sodba z dne 6. decembra 2012, O. in S., C-356/11 in C-357/11

[pravica do združitve družine, upoštevanje koristi otrok]

Gre za primer prosilk iz Gane in Alžirije, ki sta se poročili s finskima državljanoma, imeli z njima otroke s finskim državljanstvom, po ločitvi pa sta se obe poročili z državljanoma tretjih držav in imata sedaj z njima otroke, ki nimajo državljanstva nobene izmed držav članic EU (po paternitetnem načelu). Vprašanje je, ali lahko nova zakonca zahtevata dovoljenje za prebivanje na podlagi združitve družine s svojima ženama, ki torej lahko na podlagi združitve družine s svojimi otroci iz prvega zakona, prebivata v EU, čeprav nova zakonca do prejšnjih otrok nimata nobenih pravic – nimata nad njimi skrbništva. Sodišče v tem primeru jasnega odgovora ni dalo, odločilo je namreč, da mora nacionalno sodišče v vsakem posameznem primeru presoditi, kaj bi bilo v največjo korist otrok, tako tistih, ki jih imajo matere iz prvega zakona, kot tistih, ki jih imajo v drugem zakonu. Otrokom tako ne sme biti kratena pravica do stikov s svojimi biološkimi starši.

Sodba z dne 6. novembra 2012, K v Bundesasylamt, C-245/11

[Dublinska uredba, družinski člani]

Sodišče je v tem primeru odgovorilo na vprašanje, povezano s t. i. humanitarno klavzulo Dublinske uredbe. Šlo je za primer prosilke, ki je vložila prošnjo na Poljskem, potem pa se je pridružila sinu, ki je že imel status begunca, njegovi ženi in mladoletnim otrokom v Avstriji. Gospa K je nato vložila prošnjo še v Avstriji z utemeljitvijo, da je njena snaha zaradi hude bolezni in invalidnosti spričo travmatičnih dogodkov v tretji državi odvisna od njene pomoči, poleg tega pa ima še pravkar rojeno deklico, ki bi lahko v rokah moških članov družine bila trpinčena zaradi določenih kulturnih tradicij njihove izvirne države. Po mnenju Sodišča združitev družine pomeni tudi ohranjanje že združene družine. Prav tako je pojasnilo, da ni nujno, da je prosilec odvisen od pomoči družinskega člana, upoštevana je tudi obratna situacija, preveriti pa je treba, ali ta oseba dejansko potrebuje pomoč in ali jo je druga oseba

dejansko zmožna nuditi. Gre torej za poseben položaj v katerem postane dejansko odgovorna za obravnavanje prošnje država, na katere ozemlju se nahajata prosilec in odvisna oseba, čeprav ta glede na merila iz Dublinske uredbe načeloma ni odgovorna.

Sodba z dne 27. junija 2006, Evropski parlament proti Evropskemu svetu (ničnostna tožba), C-540/03

Evropski parlament je vložil ničnostno tožbo zoper nekatere člene Direktive 2003/86/ES o pravici do združitve družine. Menil je namreč, da niso v skladu s temeljnimi pravicami do spoštovanja družinskega življenja in prepovedi diskriminacije. Direktiva namreč omogoča državam članicam, da preverijo, ali mladoletnik starejši od 12 let, ki prispe na območje EU, izpolnjuje pogoje za integracijo; da zahtevajo, da je prošnje, ki zadevajo združitev družine za mladoletne otroke, treba predložiti pred njihovim petnajstim letom in da uvedejo čakalno dobo treh let pred izdajo odločbe o združitvi družine in izdajo dovoljenja za prebivanje družinskemu članu. Sodišče se je pri tem oprlo na določbe EKČP in sodne prakse ESČP, v skladu s katero pravica do spoštovanja družinskega življenja ni neomejena. Odločilo je, da navedene določbe Direktive niso v neskladju s temeljnimi pravicami, saj tako Direktiva kot sodna praksa državam članicam nalagata, da pri sprejetju takšnih ukrepov pretehtata interes posameznika z javnim interesom in upoštevata specifične vsakega takšnega primera. Tako je navedene omejitve mogoče izvajati ob hkratnem upoštevanju temeljnih pravic posameznega prosilca.

14.2. Evropsko sodišče za človekove pravice

Bistieva in ostali proti Poljski, št. 75157/14, 10. julij 2018

[šestmesečno pridržanje treh mladoletnih prosilcev za mednarodno zaščito, pridržanje družine]

Pritožnica je leta 2012 prišla na Poljsko skupaj svojim možem in dvema otrokoma ter zaprosila za mednarodno zaščito. Po zavrnitvi njihove prošnje je družina pobegnila v Nemčijo, kjer je pritožnica rodila tretjega otroka. Nemške oblasti so januarja 2014 družino vrnile na Poljsko, kjer so bili pridržani. Izpuščeni so bili junija 2014 ter se sčasoma vrnil v Nemčijo. V pritožbi na ESČP so navajali kršitve 5. in 8. člena EKČP.

ESČP je ugotovilo, da je pridržanje družine posegalo v pravico do družinskega življenja, vendar se je to poseganje sprva štelo za upravičeno, saj je pri družini obstajalo očitno tveganje pobega. Kljub temu pa je ESČP ugotovilo, da poljski organi niso ocenili vpliva pridržanja na družino, še zlasti na otroke. Poljski organi niso izpolnili svoje obveznosti, da pridržanje družine predstavlja skrajni ukrep, saj niso izvedli nobenih ustreznih alternativnih ukrepov. Pridržanje mladoletnikov zahteva večjo hitrost in skrbnost oblasti. Zato je ESČP sklenilo, da tudi v luči tveganja, da bi družina pobegnila, oblasti niso ugotovile in navedle zadostnih razlogov za utemeljitev pridržanja za skoraj šest mesecev, kar je pomenilo kršitev 8. člena EKČP. Navedbam pritožnikov o kršitvi 5. člena EKČP sodišče ni ugodilo.

S.F. in ostali proti Bolgariji, št. 8138/16, 7. december 2017

[pogoji pridržanja mladoletnikov s spremstvom]

Pritožnike, tri iraške mladoletnike, ki so pobegnili iz Iraka skupaj s svojimi starši, je policija prestregla na bolgarsko-srbski meji ter jih skupaj z njihovimi starši priprla v prostorih mejne policije v mestu Vidin (Bolgarija). Nato so bili premeščeni v prostore za pridržanje priseljencev v Sofiji, kasneje pa so jim bile odobrene prošnje za mednarodno zaščito v Švici. Pritožniki so zatrjevali, da so pogoji pripora v prostorih za pridržanje v mestu Vidin predstavljali nehumano in ponižujoče ravnanje, ki nasprotuje 3. členu EKČP.

Sodišče je sledilo svojo sodni praksi v zvezi z obravnavo oseb, zadržanih v prisilnem pridržanju, in posebno ranljivostjo otrok. Priznalo je, da je obravnavano obdobje pridržanja (približno 32 ur glede na bolgarsko vlado ali približno 41 ur po mnenju tožečih strank) precej krajše od obravnavanih obdobj v prejšnji sodni praksi ESČP (npr. Popov proti Franciji), a pogoji, v kakršnih so bili pritožniki nastanjeni v objektu za pridržanje v Vidinu, niso bili primerni za otroke, čeprav je šlo za relativno kratko časovno obdobje. Pridržalna celica je bila zanemarjena, barva je padala s stropa, tla so bila pokrita z umazanimi in vlažnimi kartonskimi listi, pridržani pa niso imeli dostopa do sanitarij, 24 ur pa so ostali celo brez hrane. Zato je ESČP ugotovilo kršitev 3. člena EKČP.

Abdullahi Elmi in AweysAbubakar proti Malti, št. 25794/13 in 28151/13, 22. februar 2017

[osemmesečno pridržanje dveh mladoletnih prosilcev za mednarodno zaščito]

Pritožnika, ki prihajata iz Somalije, sta zaprosila za mednarodno zaščito kmalu po prihodu na Malto. Po podaji prošnje sta bila zaradi ugotavljanja starosti pridržana. Čeprav so oblasti ugotovile, da sta mladoletna, sta bila iz pridržanja izpuščena šele nekaj mesecev pozneje. Na ESČP sta vložila pritožbo zaradi pogojev njunega pridržanja, ki so bili v nasprotju s 3. členom EKČP. Navajala sta tudi, da je njuno pridržanje samovoljno in nezakonito kršilo 5. člen EKČP. Nenazadnje pa sta tudi zatrjevala, da nista imela na voljo učinkovitega pravnega sredstva za izpodbijanje zakonitosti pridržanja na podlagi četrtega odstavka 5. člena EKČP.

Sodišče je ugotovilo, da sta bila pritožnika pridržana za obdobje osmih mesecev, kar je glede na njuno starost pomenilo nehumano in ponižujoče ravnanje v nasprotju s 3. členom EKČP. Ti pogoji so med drugim vključevali omejeno svetlost in prezračevanje, neprimerne sanitarne prostore, pomanjkanje organiziranih dejavnosti za mladoletnike, pomanjkanje ustreznega svetovanja in pomoč pri izobraževanju, nasilno vzdušje in pomanjkanje podpornih mehanizmov za mladoletnike ter pomanjkanje informacij o njihovem položaju. Sodišče je ugotovilo tudi kršitev četrtega odstavka 5. člena EKČP, ker pritožniki niso imeli učinkovitega in hitrega pravnega sredstva, s katerim bi lahko izpodbijali zakonitost njihovega pripora. Ugotovilo pa je tudi kršitev 5. člena EKČP, saj je bilo pridržanje zaradi hudih zamud v postopku ocenjevanja starosti samovoljno.

A.B. in ostali proti Franciji, št. 11593/12, 12. julij 2016

Glej tudi: R.K. in ostali proti Franciji št. 68264/14, 12. julij 2016, R.C. in V.C. proti Franciji, št. 76491/14, 12. julij 2016, A.M. in ostali proti Franciji, št. 24587/12, 12. julij 2016, R.M. in ostali proti Franciji, št. 33201/11, 12. julij 2016

[administrativno pridržanje mladoletnikov, ki jim grozi izgon]

V vseh navedenih primerih so pritožniki zatrjevali kršitev 3. člena EKČP, nečloveško in ponižujoče ravnanje, zaradi administrativnega pridržanja mladoletnikov v centru za pridržanje. Pritožniki so navajali, da je pridržanje nasprotovalo tudi 5. členu (pravica do svobode in varnosti), četrtemu odstavku 5. člena (pravica do sodne presoje zakonitosti pripora) ter 8. členu EKČP (pravica do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja).

Sodišče je ponovno poudarilo, da je že večkrat ugotovilo kršitev 3. člena EKČP glede administrativnega pridržanja tujih državljanov (Popov proti Franciji, Mubilanzila Mayeka in Kaniki Mitunga proti Belgiji). V obravnavanih zadevah je ESČP ugotovilo, da so pogoji, ki so značilni za tovrstne ustanove, čeprav so bili materialni pogoji v nekaterih centrih primerni, vzrok tesnobe pri otrocih. ESČP je zato sklenilo, da so francoski organi glede na starost otroka, trajanje in pogoje njihovega pripora otroke izpostavili ravnanju v nasprotju s 3. členom EKČP. V primerih A.B. in drugi proti Franciji, R. K. in drugi proti Franciji in R.M. in drugi proti Franciji, ESČP ni bilo prepričano, da so domači organi preverili, ali je bila namestitev družine v administrativnem priporu ukrep, ki je bil nujen ter za katerega ni bilo na voljo nobene druge možnosti. Zato je ugotovilo kršitev prvega odstavka 5. člena in četrtega odstavka 5. člena EKČP. V A.B. in drugi proti Franciji in R.K. in drugi proti Franciji, je ESČP ugotovilo tudi kršitev 8. člena EKČP. Zlasti se je zdelo, da oblasti niso sprejele vseh potrebnih ukrepov za čim hitrejšo izvršitev ukrepa izгона in tako omejile časa, preživetega v priporu. Ker ni bilo posebnih tveganj pobega, se je administrativno pridržanje družine zdelo nesorazmerno z zastavljenim ciljem. ESČP je zato ocenilo, da je prišlo do nesorazmernega poseganja v pravico družine do spoštovanja njihovega družinskega življenja.

Mahamed Jama proti Malti, št. 10290/13, 2. maj 2016

[pridržanje domnevno mladoletne prosilke za mednarodno zaščito]

Pritožnica iz Somalije je maja 2012 z ladjo prispela na Malto. Imigracijska policija jo je obravnavala kot odraslo osebo, čeprav je trdila, da je stara šestnajst let. Pridržali so jo v Lyster Barracks, ker naj bi pridržanju sledil postopek izгона. Nekaj dni kasneje se je pritožila zoper odločitev o izgonu ter zaprosila za mednarodno zaščito. Dva meseca kasneje so jo intervjuvali v okviru postopka preizkusa starosti, ki mu je sledilo medicinsko testiranje. Odločitev o oceni starosti je bila opravljena januarja 2013. Nato je bil z njo opravljen intervju v zvezi z njeno prošnjo za mednarodno zaščito, 2. februarja 2013 pa ji je bil dodeljen status subsidiarne zaščite. O tem je bila obveščena in izpuščena iz pridržanja pet dni kasneje, 7. februarja 2013.

Pritožnica je trdila, da so pogoji njenega pridržanja kršili 3. člen EKČP. ESČP je ocenjevalo okoliščine pridržanja in ugotovilo, da so se razmere v primerjavi s preteklimi pritožbami zoper pridržanje na Malti občutno izboljšale. V objektih za pridržanje so bile izvedene

izboljšave higienskih objektov ter izpolnjene osnovne potrebe glede hrane in oblačil. Ugotovilo je, da kumulativni učinek pritoženih pogojev ni dosegal praga ponižujočega ravnanja v smislu 3. člena EKČP. ESČP pa je ugotovilo kršitev četrtega odstavka 5. člena EKČP, ker pritožnica ni imela na voljo učinkovitega sredstva za izpodbijanje zakonitosti pridržanja. Nazadnje je v zvezi s prvim odstavkom 5. člena EKČP pritožnica trdila, da je bilo pridržanje, ki je trajalo več kot osem mesecev, nezakonito in samovoljno. ESČP je menilo, da je bilo pridržanje upravičeno zaradi opravljanja ocene starosti in obravnave prošnje za mednarodno zaščito, imelo podlago v domači zakonodaji in je bilo namenjeno preprečevanju nepooblaščenega vstopa v državo. Čeprav je pritožnica trdila, da je mladoletna, sodišče ni moglo prezreti dejstva, da so kasneje ugotovili, da je pravzaprav odrasla. Zato trajanje njenega pridržanja po presoji ESČP ni bilo nerazumljivo. Po drugi strani pa je pridržanje za dodatnih 5 dni že po dodelitvi statusa subsidiarne zaščite, predstavljalo kršitev prvega odstavka 5. člena EKČP, ker ni zajeto v razlogih iz navedenega člena ali sicer upravičeno.

Aarabi proti Grčiji, št. 39766/09, 2. april 2015

[nastanitev, pogoji v pridržanju]

Primer zadeva palestinskega otroka, ki je odrasel v UNWRA kampu v Libanonu in se kasneje napotil z ladjo v Grčijo, kjer so ga po določenem času aretirali in priprli zaradi nezakonitega vstopa. Ne glede na to, da gre za mladoletnika, ki je zaprosil za azil, je bil premeščen v Solun in za tem nameščen v priporni center na grško-turški meji. Iz navedb njegovega pooblaščenca izhaja, da je pritožnik mladoletnik brez spremstva, premeščen na sever Grčije, pogoji v pridržanju so kršili 3. člen EKČP, njegova prošnja za mednarodno zaščito pa sploh ni bila obravnavana.

ESČP je ugotovilo, da so oblasti v zvezi z ugotavljanjem pritožnikove mladoletnosti ravnale v dobri veri. Na razpolago so imele namreč seznam registriranih in podpisanih mladoletnikov brez spremstva, a na njem pritožnika ni bilo. ESČP je presodilo, da so oblasti glede na navedene okoliščine ravnale primerno in razumno. V prid oblastem gre po presoji ESČP tudi dejstvo, da so pritožnika takoj, ko so izvedeli za njegovo pravilno starost, premestili v nastanitev za mladoletnike. Kar se tiče pogojev v pridržanju, je sodišče ugotovilo, da pritožnik ni navedel specifičnih razlogov, ki bi konkretno dokazovali kršitev pravice do njegovega dostojanstva med dvodnevним pridržanjem na policijski postaji v Solunu. ESČP je presodilo, da je bilo zakonito tudi tridnevno pridržanje v pripornem centru Tycheru in dvodnevno pridržanje na otoku Chios.

V zvezi s prenatrpanostjo prostorov v centru Mersinidi je ESČP ugotovilo, da so kapacitete sicer bile prenapolnjene, a hkrati iz zatrjevanj pritožnika in spisa ni razvidno, da bi imel na voljo manj kot 3m², kar bi v skladu s sodno prakso pomenilo kršitev 3. člena EKČP (Ananyev in drugi proti Rusiji). Dejstvo, da so grške oblasti posameznike prestavili v center na severu Grčije, po presoji ESČP nakazuje na to, da so želele problem prenatrpanosti rešiti in zagotoviti ustrezne ter zakonite materialne pogoje. ESČP ni ugotovilo kršitve 3. člena EKČP.

Mohamad proti Grčiji, št. 70586/11, 11. december 2014

[nastanitev, pogoji v pridržanju, mladoletnik brez spremstva, Soufli]

Pritožnik je bil aretiran zaradi nezakonitega vstopa. Ob aretaciji je Evropska agencija za mejno in obalno stražo (FRONTEX) napačno zabeležila njegovo starost, zato je bil obravnavan kot odrasla oseba. Zoper njega je bila izdala odločba o izgonu v Turčijo, ki pa ni bila izvršena, saj pritožnika Turčija ni želela sprejeti. Grške oblasti so ga nato pridržale v mejnem kraju Soufli. Čeprav je kasneje Grški svet za begunce oblastem sporočil, da gre za mladoletnika, so ga oblasti še naprej obravnavale kot odraslo osebo, razlogi in pravice pa so mu bile podane v angleškem jeziku, ki ga ne razume. Oblasti so sčasoma ugotovile, da gre za mladoletnika, a je bil kljub temu še nadaljnjih 5 mesecev pridržan. Razlogi za pridržanje so bili navedeni pavšalno in ohlapno.

Pritožnik je v pritožbi uveljavljal kršitev 3. člena EKČP zaradi neprimernih pogojev v pridržanju in predolgega obdobja pridržanja. ESČP je posebej poudarilo dejstvo, da je bil pritožnik od začetka obravnavan kot odrasla oseba. Tudi, ko so oblasti izvedele, da gre pravzaprav za mladoletno osebo, ga niso premestile v center za otroke, niti mu niso predstavile možnosti pritožbe zoper pridržanje. Nacionalna zakonodaja, ki sicer predvideva pritožbe zoper pridržanje, ni zagotavljala nobene razumne možnosti za uspeh s pravnim sredstvom. ESČP je ugotovilo, da se pogoji v grških mejnih službah vse od takrat, ko je ugotovilo kršitve v prejšnjih sodbah (M.S.S. proti Belgiji in Grčiji in F.H. proti Grčiji), niso spremenili, kar je potrdil tudi Odbor proti mučenju, ki je v svojih poročilih ugotovil nehumano ravnanje, še zlasti v mejnih službah Fers in Soufli. Tako zaradi dolžine trajanja pridržanja kot pogojev v njem, je sodišče ugotovilo kršitev 3. člena EKČP. ESČP je opomnilo na svojo dotedanjo sodno prakso v zvezi z učinkovitostjo pravnega sredstva in poudarilo, da v konkretnem primeru pritožniku ni bila dana niti možnost dostopa do vodje policije niti možnost vložitve pritožbe zoper njihova postopanja. Sodišče ugotovi kršitev 13. člena v povezavi s 3. členom EKČP. Nazadnje je ugotovljena tudi kršitev f) točke 1. odstavka 5. člena EKČP, saj pritožnik ni bil niti po tem, ko je bila njegova starost pravilno ugotovljena, nastanjen v centru, ki bi bil prilagojen potrebam mladoletnikov brez spremstva.

Tarakhel proti Švici, št. 29217/12, 4. november 2014

[združitev z družino, Dublin II, sprejemni pogoji, nastanitev, zagotovil o nastanitvi s strani druge države članice]

Pritožniki, Golajan Tarakhel, njegova žena in njunih šest mladoletnih otrok prihajajo iz Afganistana in živijo v kraju Lausanne v Švici. Iz Turčije, kjer so nazadnje živeli, so pripotovali v Italijo, kjer so bili obravnavani v sklopu EUODAC sistema in bili istega dne nastanjeni v Sprejemnem centru za begunce "CARA". Slednjega so kasneje zapustili brez dovoljenja in odpotovali v Avstrijo in nato v Švico, kjer so novembra 2011 ponovno podali prošnjo za azil. Tam so opravili informativni razgovor z uradnikom Zveznega urada za migracije in begunce (v nadaljevanju: FMO), ki je za pristojne razglasila italijanske oblasti. Ravno zaradi tega njihove prošnje ni vzela v obravnavo, saj je v skladu z Dublinsko uredbo pristojna država za obravnavo prošnje Italija. FMO je razglasila izgon, zoper katerega so se

vlagatelji neuspešno pritožili na Zvezno upravno sodišče leta 2012. V pritožbi na ESČP so zahtevali suspenz prisilne deportacije v Italijo.

ESČP je obravnavalo pritožbo glede sprejemnih pogojev v Italiji z vidika 3. člena EKČP (prepoved mučenja, nehumanega in ponižujočega ravnanja). ESČP v tem primeru poudari pomen določbe o "prenosu suverenosti" Dublinske uredbe, na podlagi katere države članice lahko prevzamejo odgovornost, čeprav je na podlagi dublinskih meril odgovorna druga država članica, če ta ne izpolnjuje obveznosti po EKČP. Pri tem se sklicuje na sodbo M.S.S. proti Belgiji in Grčiji. Sodišče kot pomembno dejstvo v primeru poudari tudi otrokovo specifično ranljivost, saj ima ta prednost pred obravnavo oseb kot ilegalnih migrantov (Mubilanzila Mayeka in Kaniki Mitunga proti Belgiji, št. 13178/03, in Popov proti Franciji, št. 39472/07 in št. 39474/07). Otroci imajo posebne potrebe, ki se navezujejo na njihovo starost in odvisnost od staršev ter hkrati na njihov begunski položaj. Konvencija o otrokovih pravicah narekuje državam, da sprejmejo primerne ukrepe za begunske otroke v smislu zaščite in humanitarne pomoči, ne glede na to ali so v spremstvu ali brez. V primerih dublinskih vračanj je lahko presumpcija enakovrednosti vseh držav članic izpodbita, v primeru, da obstajajo utemeljeni razlogi, da bo oseba ob vrnitvi izpostavljena tveganju kršitve 3. člena EKČP, nečloveškemu in ponižujočemu ravnanju. Znale so mnoge kršitve Italije, ki jih je v svojih poročilih iz leta 2012 zaznal tudi Visoki UNHCR. Te se navezujejo predvsem na pomanjkanje psihološke, pravne pomoči, zdravstvene oskrbe, časovne zaostanke in ohranjanje družinske skupnosti. V zvezi s konkretnim primerom je ESČP poudarilo, da za kršitev 3. člena EKČP zadostuje minimalna stopnja resnosti neprimernega ravnanja. Zahteva po "posebni zaščiti" prosilcev za azil, je toliko bolj poudarjena, ko so v postopku vpleteni otroci - tudi tisti, ki prihajajo v spremstvu. Ti pogoji morajo biti takšni, da otrokom ne povzročajo stresa in anksioznosti ter nepotrebnih travmatičnih posledic. V konkretnem primeru je naloga švicarskih oblasti, da dobijo zagotovilo italijanskih oblasti, da bodo vlagatelji ob prihodu nastanjeni v primernih, neprenapolnjenih kapacitetah, ki bodo prilagojeni starosti otrok in ohranjanju družinske skupnosti. Italijanska zakonodaja po ugotovitvah ESČP primerno obravnava družine z otroki kot ranljivo skupino s posebnimi potrebami na področju nastanitve, zdravstvene oskrbe, prehrane, poučevanja ... A je ESČP hkrati ugotovilo, da Italija ni zagotovila konkretnega, specifičnega jamstva in podatkov o tem, kje bo konkretna družina nastanjena in, da bo ta nastanitev prilagojena starosti otrok in ohranjanju skupnosti družine. Sodišče zaradi te pomanjkljivosti ugotovi, da Švica ni priskrbel potrebne konkretnega zagotovila, s čimer je kršila 3. člen EKČP.

Kanagaratnam in ostali proti Belgiji, št. 15297/09, 13. marec 2012

[pridržanje mladoletnikov v spremstvu matere, pridržanje v zaprtem centru]

Januarja 2009 so gospa Kanagaratnam in njeni trije mladoletni otroci zaprosili za mednarodno zaščito na letališču v Bruslju. Oblasti so zavrnile njihov vstop in odredile izgon na podlagi dejstva, da je imela mati v posesti ponarejene potne dokumente. Urad za tujce (ang. *Aliens Office*) je isti dan odredil njihovo pridržanje v zaprtem centru za tujce. Februarja 2009 so bile njihove prošnje za mednarodno zaščito zavrnjene, odrejen je bil njihov izgon v Demokratično

republiko Kongo ter pozneje na Šrilanko. 20. marca 2009 je gospa Kanagaratnam vložila pritožbo na Evropsko sodišče za človekove pravice, ker naj bi bili z vrnitvijo v Kongo podvrženi nehumani obravnavi (3. člen EKČP). ESČP je začasno prekinilo vračanje družine, v tem času je družina ostala priprta, Urad za tujce je ponovno zavrnil njihov vstop v Belgijo, odredil vračanje družine v Kongo ter podaljšal pridržanje v centru za tujce. Družina je ponovno zaprosila za izpustitev iz centa in njihovi prošnji je bilo ugodeno maja 2009, po tem ko je družina ponovno zaprosila za mednarodno zaščito. Septembra 2009 je bilo prošnjam vseh štirih tudi ugodeno.

Evropsko sodišče za človekove pravice je odločilo, da je Belgija kršila 3. člen EKČP s tem, ko je pridržala tri mladoletne otroke v zaprtem centru. Takšno pridržanje je neprimerno za potrebe otrok, saj pogoji pridržanja niso bili skladni z načelom otrokove največje koristi. Otroci, ki so že pred prihodom v državo, kjer zapošajo za mednarodno zaščito, preživeli travmatične dogodke, so izjemno ranljivi, kar je potrebno upoštevati pri ravnanju z njimi. Prav tako je bilo pridržanje v primeru družine Kanagaratnam dolgotrajno (skoraj štiri mesece), s čimer so belgijske oblasti otroke izpostavile občutkom stiske in podrejenosti ter tvegale, da bo njihov razvoj ogrožen. Situacija, ki so jo morali izkusiti otroci, je pomenila nečloveško in ponižujoče ravnanje, kar pomeni kršitev 3. člena EKČP. Sodišče je ugotovilo tudi kršitev 5. člena EKČP, saj so bili mladoletni otroci pridržani v enakih pogojih kot odrasli, kar je zaradi ranljivosti otrok neprimerno ne glede na to, ali gre za otroke brez spremstva ali otroke s spremstvom.

Popov proti Franciji, št. 39472/07 in 39474/07, 19. januar 2012

[pridržanje staršev in njihovih mladoletnih otrok v administrativnem centru za 15 dni]

Pritožnika sta bila poročen par iz Kazahstana, ki sta leta 2002 skupaj z dvema mladoletnika otrokoma prispela v Francijo in zaprosila za mednarodno zaščito. Njihova prošnja je bila zavrnjena, policija pa je družino pridržala. Družino so odpeljali v Rouen-Oissel administrativni center za pridržanje ter jih dvakrat poskusili izgnati nazaj v Kazahstan, vendar obakrat neuspešno, zato je bil odrejen njihov izpust. Ponovno so vložili prošnjo za mednarodno zaščito: njihovi prošnji je bilo tokrat ugodeno.

Administrativni center za pridržanje Rouen-Oissel je bil pooblaščen za nastanitev družin. Medtem ko so bile družine ločene od drugih pripornikov v centru Rouen-Oissel, so bile na voljo le železne postelje za odrasle, ki so bile nevarne za otroke. Prav tako ni bilo igralnih območij ali dejavnosti za otroke, avtomatska vrata v sobe pa so bila zanje nevarna. Komisar Sveta Evrope za človekove pravice in Evropski odbor za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja (CPT) sta prav tako poudarila, da so stres, negotovost in sovražno vzdušje v teh centrih slabi za majhne otroke in v nasprotju z mednarodnimi načeli zaščite otrok, v skladu s katerimi morajo oblasti storiti vse, kar je v njihovi moči, da bi se izognile pridržanju otrok za dolgotrajna obdobja. Pogoji, v katerih so bili otroci pritožnikov zadržani dva tedna, v odraslem okolju z močno prisotnostjo policije, brez dejavnosti, ki bi jih zaposlovale, skupaj s stresom njihovih staršev, očitno niso primerni za njihovo starost. Način, kako so ravnali z otroki, je bil nezdržljiv z določbami EKČP in je presegel najnižjo stopnjo,

ki je potrebna za spoštovanje 3. člena EKČP. Sodišče je prav tako ugotovilo, da poseben položaj otrok ni bil preučen in da organi niso preverili, ali je pridržanje nujni ukrep, za katerega ni bilo na voljo nobene druge možnosti. ESČP je zaključilo, da francoski sistem ni dovolj zaščitil otrokove pravice do svobode in da je prišlo do kršitve 5. člena EKČP, pridržanje pa je pomenilo tudi kršitev pravice do spoštovanja družinskega življenja iz 8. člena EKČP, saj z ukrepom ni bilo zasledovano načelo največje koristi otroka, pridržanje pa je bilo nesorazmerno s posegom v pravice družine. V obravnavanem primeru je sodišče ugotovilo tudi kršitev četrtega odstavka 5. člena EKČP, ker v primeru otrok oblasti niso izdale odločbe, ki bi jo lahko izpodbijali na sodišču, medtem ko so starši to možnost imeli.

Rahimi proti Grčiji, št. 8687/08, 5. julij 2011

[nezadostna skrb in nezakonito pridržanje mladoletnika brez spremstva]

Pritožnik, ki je bil rojen leta 1992, je zapustil Afganistan, da bi se izognil oboroženim spopadom. Prispel je v Grčijo, kjer je bil aretiran 19. julija 2007 ter zaradi odločanja o izgonu pridržan do 21. julija. Ob izpusti iz pridržanja oblasti pritožniku niso nudile nikakršne pomoči. Več dni je bil brezdomec, nato pa je s pomočjo lokalnih nevladnih organizacij našel namestitev v hostlu. Septembra 2007 je bila zavrnjena njegova prošnja za azil; o pritožbi še ni bilo odločeno. Pred ESČP se je pritožnik med drugim pritožil na popolno pomanjkanje podpore ali spremstva, ki ustreza njegovemu statusu mladoletnika brez spremstva, in o razmerah v centru za pridržanje, zlasti dejstvu, da je bil nastanjen skupaj z odraslimi.

ESČP je pripisalo poseben pomen posebnim okoliščinam tega primera: da je bil pritožnik mladoletnik, ki v priporu ni imel pravnega zastopstva; da je bil pridržan skupaj z odraslimi v nehumanih pogojih ter da je bil prospekt z informacijami v arabščini zanj nerazumljiv, saj je bil njegov materni jezik Farsi. Pritožnik je bil glede na starost in osebne okoliščine v zelo ranljivem položaju, organi oblasti pa pri odločitvi o pridržanju teh okoliščin niso upoštevali. Kljub temu, da je pridržanje trajalo samo dva dni, so pogoji za pridržanje pritožnika sami po sebi pomenili ponižujoče ravnanje v nasprotju s 3. členom EKČP. Tudi nezadostna skrb grških oblasti za vzpostavitev podpore in pomoči mladoletniku brez spremstva dokler ni bil izpuščen iz pridržanja predstavlja kršitev 3. člena EKČP. Sodišče pa je v zvezi z dostopnostjo in učinkovitostjo pravnih sredstev ugotovilo tudi kršitev 13. in 4. odstavka 5. člena EKČP. Grške organi niso upoštevali najboljših interesov prosilca kot mladoletnika ali njegovega položaja kot mladoletnika brez spremstva. Poleg tega niso presodili, ali je bilo pridržanje nujni ukrep zoper pritožnika ali pa bi za doseg cilja zadostoval blažji ukrep.

Muskhadzhiyeva in ostali proti Belgiji, št. 41442/07, 19. januar 2010

[pridržanje mladoletnih prosilcev za mednarodno zaščito v zaprtem tranzitnem centru, predaja drugi državi članici EU, Dublinska uredba]

Pritožniki, mati in njeni štirje otroci, so pobegnili iz kraja Grozny v Čečeniji ter oktobra 2006 prispeli v Belgijo ter tam zaprosili za mednarodno zaščito. Pred tem so prošnjo podali že na Poljskem. Poljski organi so se strinjali glede predaje prosilcev v skladu z Dublinsko uredbo,

zato so belgijski organi izdali odločbo, s katero so pritožnikom zavrnilo dovoljenje za bivanje v Belgiji in odredili njihovo pridržanje z namenom predaje poljskim organom. Pritožniki so bili pridržani v zaprtem tranzitnem centru. Na sodišče prve stopnje so vložili zahtevo za izpustitev, vendar je sodišče odločilo, da je njihovo pridržanje zakonito. Tudi pritožbeno sodišče je potrdilo sklep. Januarja 2007 so bili pritožniki vrnjeni na Poljsko.

Čeprav otroci niso bili ločeni od svoje matere, to samo po sebi ne zadostuje za neupoštevanje dolžnosti zaščite otrok s strani iz belgijskih oblasti. Vsaj dva izmed otrok sta bila dovolj stara, da sta se lahko zavedala okoliščin, v katerih so se nahajali. Družina je bila več kot mesec dni pridržana v zaprtem tranzitnem centru "127 bis", slabo opremljenemu objektu, ki bil primeren za pridržanje otrok. Poleg tega so neodvisni zdravniki ugotovili, da je bilo zdravstveno stanje otrok zaskrbljujoče. Po izvedenem psihološkem pregledu je bilo ugotovljeno, da so otroci pokazali resne psihične in psihosomatske simptome ter da se je njihovo duševno stanje poslabšalo. Sodišče se je sklicevalo na Konvencijo Združenih narodov o otrokovih pravicah, zlasti na njen 22. člen, ki poziva države pogodbenice, da sprejmejo ustrezne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da otrok, ki si prizadeva za status begunca, ne glede na to ali je brez spremstva ali skupaj s svojimi starši, prejme ustrezno zaščito in humanitarno pomoč. Zaradi mladosti otrok, trajanja njihovega pridržanja in njihovega zdravstvenega stanja, je ESČP ugotovilo, da so pogoji, v katerih so bili otroci pridržani, predstavljali kršitev 3. člena EKČP.

Mubilanzila Mayeka in Kaniki Mitunga proti Belgiji, št. 13178/03, 12. januar 2007

[nezakonitost pridržanja, kršitev pravice do družinskega življenja, mladoletnica brez spremstva]

V navedeni zadevi je ESČP presojalo zakonitost skoraj dvomesečnega pridržanja 5-letne deklice kongovske nacionalnosti v tranzitnem centru za odrasle, vodenem s strani Urada za tujce v bližini Bruslja. Mladoletnica brez spremstva je potovala sama. Iskala je svojo mati, ki je status begunca pridobila v Kanadi. Leta 2002 so jo v sklopu organizirane deportacije vrnili nazaj v Demokratično Republiko Kongo, še istega leta pa so jo šele ob posredovanju kanadskih oblasti združili z materjo v Kanadi.

ESČP je ugotovilo kršitev prvega odstavka 5. člena EKČP (pravica do svobode in varnosti). Mladoletnica je bila pridržana v zaprtem centru, namenjenem odraslim tujcem. Takšne razmere niso bile nikakor prilagojene posebno ranljivemu položaju, v katerem je bila mladoletna deklica brez spremstva. ESČP je prav ugotovilo tudi kršitev četrtega odstavka 5. člena EKČP, ki določa, da je vsakomur, ki mu je vzeta prostost, nujno zagotoviti ustrezno pravno sredstvo. ESČP je izpostavilo, da je bil uspeh pritožbe v konkretnem primeru že vnaprej onemogočen in ugotovilo, da so belgijske oblasti o njeni pritožbi odločale na dan deportacije, zato je bila njena pritožba pravzaprav nesmiselna. Belgija je kršila tudi 3. člen EKČP: z deklico so ravnali nehumano in ponižujoče, trpljenje, stres in anksioznost pa so povzročili tudi njeni materi, ki je o pridržanju hčerke izvedela po telefonu. ESČP je poudarilo, da je bila izvedena deportacija izrazito v nasprotju z načelom otrokove največje koristi, saj je bila kruta tako v fizičnem kot psihičnem smislu. Glede na to, da so oblasti vedele, kje se nahaja mati pritožnice, je bila njihova dolžnost pridobiti ustrezne informacije, ki bi vodile k

njuni hitri in učinkoviti združitvi. S tem je bilo tudi nesorazmerno poseženo v pravico do družinskega življenja obeh pritožnic, s tem pa kršen 8. člen EKČP.

14.3. Ustavno sodišče RS

US RS opr. št. Up-748/16 z dne 25. 4. 2018

[opustitev osebne razgovora, mladoletnik brez spremstva]

(glej tudi odločbo Vrhovnega sodišča RS, opr. št. I Up 189/2016 z dne 10. 8. 2016, ter odločbo Upravnega sodišča RS, opr. št. I U 440/2016 z dne 10. 8. 2016).

Ustavno sodišče je odločalo o ustavni pritožbi prosilca za mednarodno zaščito zoper sodbo Vrhovnega sodišča, s katero je Vrhovno sodišče ugodilo pritožbi Ministrstva za notranje zadeve in samo zavrnilo tožbo pritožnika zoper upravno odločbo, s katero je bil pritožniku priznan status subsidiarne zaščite, ne pa status begunca.

Pritožniku, ki je mladoletnik brez spremstva, je v postopku za priznanje mednarodne zaščite osebno vložil prošnjo za priznanje mednarodne zaščite, vendar mu upravni organ pred odločitvijo ni zagotovil dodatnega osebne razgovora, ki ga zahteva 45. člen ZMZ. Pritožnik je nasprotoval stališču Vrhovnega sodišča, da pomeni opustitev dodatnega osebne razgovora le relativno bistveno kršitev postopka, ki ne vpliva na zakonitost in pravilnost odločbe MNZ.

Načelo največje koristi otroka zahteva, da morajo biti mladoletnikom brez spremstva v postopku zagotovljena posebna procesna jamstva, zato je stališče Ustavnega sodišča, da je osebni razgovor v postopku za priznanje mednarodne zaščite nujen za popolno in pravilno ugotovitev dejanskega stanja, prav tako je odločitev pristojnega organa odvisna od prepričljivosti, verodostojnosti in konsistentnosti navedb, ki jih v svoj prid navaja prosilec. Načelo največje koristi otroka tudi zahteva, da morajo bili mladoletnemu prosilcu za mednarodno zaščito brez spremstva v postopku zagotovljene vse procesne pravice za predstavitev elementov, nujnih za čim bolj popolno utemeljitev prošnje. Ker opustitev osebne razgovora krši načelo največje koristi otroka iz 56. člena URS, je US sodbo Vrhovnega sodišča razveljavilo in zadevo vrnilo v novo odločanje.

US RS, opr. št. U-I-189/14-13, Up-663/14 z dne 15. 10. 2015

[upoštevne okoliščine v postopku za podaljšanje subsidiarne zaščite]

(glej tudi odločno Vrhovnega sodišča RS, opr. št. I Up 245/2014 z dne 30. 7. 2014, in odločbo Upravnega sodišča, opr. št. I U 544/2014 z dne 4. 6. 2014)

Ustavno sodišče je odločalo o ustavni pritožbi in pobudi za oceno ustavnosti ZMZ, ki jo je vložila oseba s priznanim statusom subsidiarne zaščite, ker ji je bila v postopku pred MNZ in pred sodišči zavrnjena prošnja za podaljšanje subsidiarne zaščite. MNZ, Vrhovno sodišče in Upravno sodišče so se pri odločanju oprli na 1. odstavek 106. člena ZMZ, ki je omejil presojo

pristojnega organa pri odločanju o podaljšanju subsidiarne zaščite le na obstoj razlogov, zaradi katerih je bila subsidiarna zaščita priznana.

Ustavno sodišče je sprejelo stališče, da morajo biti procesne garancije, ki jih zagotavlja načelo nevračanja, varovano v 18. členu URS, spoštovane tudi v postopkih, v katerih se odloča o prenehanju mednarodne zaščite zaradi prenehanja ali spremembe okoliščin, zaradi katerih je bila mednarodna zaščita priznana, zato mora imeti posameznik v postopku odločanja o prenehanju ali podaljšanju subsidiarne zaščite zaradi prenehanja odločilnih okoliščin, možnost navesti vse razloge, zaradi katerih mu subsidiarna zaščite ne bi smela prenehati. Ker je pravica iz 18. člena URS absolutne narave in je ni mogoče omejiti, navedeni poseg ni dopusten, zato je Ustavno sodišče 1. odstavek 106. člena ZMZ razveljavilo v delu, v katerem je omejil presojo pristojnega organa le na obstoj razlogov, zaradi katerih je bila subsidiarna zaščita priznana. Ustavno sodišče je na podlagi navedenega sodni odločbi razveljavilo ter zadevo vrnilo v ponovno odločanje Upravnemu sodišču.

US RS, opr. št. U-I-68/16, Up-213/15 z dne 5. 5. 2015

[družinski člani, ZMZ]

(glej tudi odločbo Vrhovnega sodišča RS, opr. št. I Up 361/2014 z dne 18. 12. 2014)

Ustavno sodišče je odločalo o ustavni pritožbi zoper sodbo in sklep Vrhovnega sodišča, ki je zavrnilo pritožbo zoper sodbo Upravnega sodišča, sodišče pa je s sodbo zavrnilo tožbo zoper odločbo MNZ o zavrnitvi prošnje za priznanje mednarodne zaščite. Vrhovno sodišče je sprejelo stališče, da na podlagi 1. odstavka 16.b člena ZMZ osebe, ki živijo v dejanski življenjski skupnosti istospolnih partnerjev, ne morejo biti obravnavane kot družinski člani, zato je zavrnilo očitke pritožnika o napačnem načinu presoje pogojev za mednarodno zaščito družinskih članov.

Ustavno sodišče je ugotovilo, da 1. odstavek 16.b člena ZMZ pri določitvi oseb, ki lahko štejejo za družinske člane prosilca za mednarodno zaščito, različno obravnava istospolna in raznospolna razmerja. Navedlo je, da pristojni organi v postopku priznanja mednarodne zaščite sprejemajo odločitve, ki lahko vplivajo na družinsko življenje, zato se različno obravnavanje v presojani zakonski določbi nanaša na uresničevanje človekove pravice do družinskega življenja, navedene v 3. odstavku 53. člena URS, istospolna partnerska razmerja pa so na podlagi tega načela v primerljivem položaju z raznospolnimi razmerji in za razlikovanje med njimi pri ureditvi družinskih članov prosilcev ne obstaja ustavno dopusten razlog. Ustavno sodišče je ugotovilo neskladje 1. odstavka 16.b ZMZ s pravico do nediskriminacijskega obravnavanja pri uresničevanju pravice do družinskega življenja, zato je izpodbijani sklep in sodbo Vrhovnega sodišča razveljavilo in zadevo vrnilo Vrhovnemu sodišču v novo odločanje.

US RS, opr. št. U-I-309/13, Up-981/13 z dne 14. 1. 2015

[družinski člani, ZMZ]

(Glej tudi odločbo Vrhovnega sodišča RS, opr. št. I Up 423/2013 z dne 14. 11. 2013 in odločbo Upravnega sodišča RS, opr. št. I U 1295/2013 z dne 11. 9. 2013)

Ustavno sodišče je odločalo o ustavni pritožbi in pobudi za oceno ustavnosti ZMZ, ki jo je vložila oseba s priznanim statusom begunca, ki ji je bila v postopkih pred MNZ in sodišču zavrnjena prošnja za združevanje družine v RS. MNZ, Vrhovno in Upravno sodišče so se oprli na stališče, da se bratje in sestre osebe, ki ji je priznana mednarodna zaščita, po 16.b členu ZMZ ne štejejo za družinske člane, zato tanje ni mogoče uveljavljati združevanja družine.

Ustavno sodišče je v odločbi poudarilo, da na podlagi 3. odstavka 53. člena URS varovano družinsko življenje vključuje v našem okolju t. i. primarna družina kot tiste življenjske skupnosti med drugimi družinskimi člani, ki so zaradi specifičnih dejanskih okoliščin v bistvenem podobne primarni družini oziroma imajo enako funkcijo. Zakonodajalec je v ZMZ možnost uveljavljanja združitve z družino omejil tako, da je naštel družinske člane, za katere begunce lahko uveljavlja združitev družine, ker pa je s tako ureditvijo izključil drugo obliko življenjske skupnosti, ki bi jo bilo treba glede na specifične dejanske okoliščine konkretnega primera šteti za življenjsko skupnost, v bistvenem podobno primarni družini, je zakonodajalec po presoji Ustavnega sodišča nesorazmerno omejil pravico beguncev do spoštovanja družinskega življenja. Ustavno sodišče je presodilo, da je bila izpodbijana ureditev, ki je med postopkom prenehala veljati, v neskladju z URS, hkrati pa je določilo, da je treba v še nepravnomočno končanih postopkih odločanja o združitvi družine dopustiti možnost, da lahko pristojni organ izjemoma šteje za družinskega člana tudi drugega sorodnika osebe s priznanim statusom begunca, ki ni bil določen v 16.b členu ZMZ, če posebne okoliščine govorijo v prid združitvi družine v RS.

Ustavno sodišče je zaradi kršitve pravice iz 3. odstavka 53. člena URS izpodbijani sodni odločbi razveljavilo, odločbo MNZ pa odpravilo ter zadevo vrnilo v ponovno odločanje pristojnemu organu.

14.4. Vrhovno sodišče RS

Sklep VSRS, opr. št. I Up 176/2017 z dne 6. 9. 2017

[mladoletnik - postavitev izvedenca - izvedba glavne obravnave - prosilčeva starost - polnoletnik - osebni razgovor]

(glej tudi odločbo Upravnega sodišča RS, opr. št. I U 648/2017-11 z dne 7. 6. 2017)

Zoper odločitev Upravnega sodišča RS v zadevi opr. št. I U 648/2017-11 z dne 7. 6. 2017, s katero je bila odločitev MNZ o prošnji tožnika za mednarodno zaščito odpravljena, zadeva pa vrnjena v ponovno odločanje, je MNZ vložilo pritožbo na Vrhovno sodišče RS (povzetek odločitve prvostopenjskega sodišča glej spodaj).

V zvezi s priznanjem mednarodne zaščite tožniku je Vrhovno sodišče s sodbo že odločilo dne 14. 12. 2016 (opr. št. I Up 196/2016, odločitev o pritožbi v zvezi s sodbo Upravnega sodišča, opr. št. I U 551/2016-11 z dne 12. 5. 2016). Obravnavani sklep Vrhovnega sodišča je že druga pritožba v tožnikovi zadevi, torej pritožba v ponovljenem postopku. V ponovljenem postopku se je MNZ ukvarjalo z ugotavljanjem tožnikove starosti in ugotovilo, da je tožnik postal polnoleten, zato z njim ni opravilo osebnega razgovora, saj naj tožnikova starost ne bi bila več pomembna za ugotavljanje možnosti in okoliščin za vrnitev v izvirno državo (v prvem postopku je namreč Upravno sodišče MNZ naložilo preverjanje možnosti, da ga bo v Kabul, kamor naj bi se vrnil, lahko prišel iskat oče). MNZ je tožnikovo prošnjo za mednarodno zaščito zavrnilo. Iz izpodbijane tožbe izhaja, da je tožnik za mednarodno zaščito zaprosil zaradi groženj s strani Talibanov, ob podaji prošnje za mednarodno zaščito je navedel, da je star 17 let, kasneje pa, da je star 13 let. Prvostopenjsko sodišče je v izpodbijani sodbi zavzelo stališče, da čeprav MNZ meni, da ni zanesljivo dokazano, da je tožnik mladoleten, obstaja dvom v njegovo starost, in v skladu s 17. členom ZMZ-1 izrazilo potrebo po postavitvi izvedenca.

Vrhovno sodišče RS je odločilo, da je prvostopenjsko sodišče zmotno odločilo, da nepostavitev izvedenca v konkretnem primeru pomeni nepravilno uporabo pravil postopka. Pojasnilo je, da uporaba določbe 17. člena ZMZ-1, upošteva je jezikovno razlago, pride v poštev le, kadar obstaja dvom v starost mladoletnika brez spremstva. Ker pa je MNZ ugotovilo prosilčevo starost na drugačen način, postavitev izvedenca ni bila nujna. Vrhovno sodišče je poudarilo, da v skladu z upravnosodno prakso postavitev izvedenca ni obligatorna, saj niti iz ZMZ-1 niti iz Postopkovne direktive ne izhaja predpisan način ugotavljanja starosti prosilca. ZMZ-1 v drugem odstavku 17. člena sicer določa, da pristojni organ lahko odredi pripravo izvedeniškega mnenja, če se pri obravnavi prošnje za mednarodno zaščito na podlagi mnenja uradnih oseb oziroma oseb, ki so vključene v delo z mladoletnikom brez spremstva, podvomi v starost mladoletnika brez spremstva, vendar gre zgolj za možnost in ne obvezen način ugotavljanja mladoletnikove starosti (tako tudi Vrhovno sodišče RS v odločbi I Up 283/2016 z dne 3. 11. 2016). Ker je MNZ starost ugotovilo na drugačen način, torej ugotavljanje starosti s pomočjo izvedenca ni bilo nujno. Vrhovno sodišče RS je pritožbi ugodilo, izpodbijano sodbo razveljavilo in zadevo vrnilo prvostopenjskemu sodišču v ponovni postopek.

Sklep VSRS, opr. št. I Up 77/2017 z dne 10. 5. 2017

[pravni interes - pravovarstveni interes - spor polne jurisdikcije]

(glej tudi odločbo Upravnega sodišča, opr. št. I U 1810/2016-13 z dne 2. 2. 2017)

MNZ je zoper odločitev Upravnega sodišča, opr. št. I U 1810/2016-13 z dne 2. 2. 2017 (povzetek sodbe glej spodaj), vložilo pritožbo na Vrhovno sodišče RS. Z izpodbijano sodbo je prvostopenjsko sodišče odpravilo odločbo MNZ z dne 25. 5. 2016, s katero je tožniku priznalo status subsidiarne zaščite do 17. 2. 2018.

MNZ je pritožbo vložilo, saj se ni strinjalo z argumentacijo sodišča prve stopnje glede pravnega interesa. MNZ je menilo, da tožnik ne izkazuje pravnega interesa za tožbo, saj mu je bil priznan status subsidiarne zaščite. Prvostopenjsko sodišče je v obrazložitvi med drugim navedlo, da je tožnikov pravni interes za tožbo podan, saj je status begunca časovno neomejen in v nasprotju s subsidiarno zaščito preneha šele po posebnem postopku v skladu z ZMZ-1. Pravni interes je prvostopenjsko sodišče utemeljilo tudi z dejstvom, da status begunca omogoča pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje, na kar se navezuje večji obseg upravičenj, med drugim v zvezi s socialnim varstvom in volilno pravico, status subsidiarne zaščite pa omogoča pridobitev zgolj začasnega dovoljenja za prebivanje. Sodišče prve stopnje je izpostavilo tudi, da tožnik po prepričanju sodišča skladno s sodno prakso in Smernicami UNHCR za mednarodno zaščito št. 8: Prošnje za azil otrok na podlagi člena 1(A)2 in 1(F) Konvencije o status beguncev in Protokola 1967 z dne 22. 12. 2009, pripada posebni družbeni skupini, in sicer skupini otrok sirot v Afganistanu.

Vrhovno sodišče RS je v odločitvi opozorilo, da mora tožnik ves čas postopka izkazovati pravovarstveni interes, kar pomeni, da je v konkretnem primeru treba ugotoviti, ali status subsidiarne zaščite tožniku omogoča drugačne pravice in koristi kot status begunca. Po presoji Vrhovnega sodišča pravnega interesa za tožbo v konkretnem primeru ni mogoče utemeljevati s posplošenimi ugotovitvami o različni naravi pravic, ki naj bi izvirale iz obeh statusov mednarodne zaščite. Nujno je torej ugotoviti, ali bi tožniku glede na njegov individualni položaj s priznanjem statusa begunca pripadlo tudi več pravic. Tožniku je bil priznan status subsidiarne zaščite do 17. 2. 2018, z dnem vročitve odločbe pa tudi dovoljenje za začasno bivanje. Iz prvega odstavka 92. člena ZMZ-1 je razvidno, da osebi, ki ji je v Republiki Sloveniji priznan tak status begunca, odločba o njegovem priznanju z dnem vročitve velja tudi kot dovoljenje za stalno prebivanje. Vendar tudi takšno dovoljenje ni časovno neomejeno, saj velja, dokler begunca ne preneha status. Zato je po presoji Vrhovnega sodišča pravilno stališče, da obe obliki mednarodne zaščite trajata tako dolgo, kot je to potrebno, in se v tem pogledu ne razlikujeta. Tožnik je uveljavljal status begunca zaradi svoje mladostnosti, saj trdi, da pripada posebni družbeni skupini, ki jo predstavljajo otroci sirote v Afganistanu. Vrhovno sodišče je že v zadevi I Up 295/2016 opozorilo, da je ena izmed bistvenih okoliščin za tožnikov status za mednarodno zaščito prav njegova mladostnost, ki bo s potekom časa prenehala. To pa glede na 5. alinejo prvega odstavka 67. člena ZMZ-1, skladno s katero begunca preneha status, če prenehajo okoliščine, zaradi katerih mu je bil priznan, pomeni, da ta oblika mednarodne zaščite v obravnavanem primeru ne more biti časovno neomejena (trajala bi lahko, dokler tožnik ne bi postal polnoleten) in v tem smislu v primerjavi s subsidiarno zaščito ne izboljšuje tožnikovega pravnega položaja.

Vrhovno sodišče je nadalje presojalo še, ali bi, glede na vse ostale pravice, tožnik lahko izboljšal svoj pravni položaj, če bi mu bil priznan status begunca, in torej izpolnjuje pravni interes. Ugotovilo je, da ob upoštevanju konkretnih okoliščin tožnikov pravni interes ni podan, zato je sodbo sodišča prve stopnje razveljavilo in zadevo vrnilo v ponovni postopek.

Sodba VS RS, opr. št. I Up 114/2014, z dne 10. 4. 2014

[Dublinska uredba, pridržanje, Center za tujce]

(glej tudi odločbo Upravnega sodišča, opr. št. I U 313/2014 z dne 20. 2. 2014)

Tako MNZ kot tožnik so na Vrhovno sodišče RS vložili pritožbo zoper sodbo Upravnega sodišča, opr. št. I U 313/2014, z dne 20. 2. 2014, s katero je Upravno sodišče spremenilo sklep o pridržanju tožnikov in odločilo, da se tožnike za namen predaje odgovorni državi članici za obravnavo njihovih prošenj - namesto v Centru za tujce v Postojni - pridrži v Azilnem domu v Ljubljani (povzetek sodbe prvostopenjskega sodišča glej spodaj).

Vrhovno sodišče RS je odločilo, da niti pritožba MNZ niti pritožba tožnikov nista utemeljeni. Presodilo je, da je prvostopenjsko sodišče pravilno odločilo o sorazmernosti ukrepa pridržanja ter v luči otrokove največje koristi pravilno presodilo o nastanitvi tožnikov v Azilnem domu v Ljubljani. Sodišče je torej v celoti potrdilo izpodbijano sodbo in pritožbi zavrnilo kot neutemeljeno.

14.5. Upravno sodišče RS

Sodba in sklep UP RS, opr. št. I U 622/2018-12 z dne 28. 3. 2018

[omejitev gibanja prosilcu za mednarodno zaščito, ugotavljanje istovetnosti prosilca, mladoletni prosilec, otrokova največja korist]

MNZ je z izpodbijanim sklepom odločilo, da prosilca za mednarodno zaščito, državljana Alžirije, pridrži zaradi ugotavljanja istovetnosti in ugotavljanja določenih dejstev, na katerih temelji prošnja za mednarodno zaščito. Tožnik je v tožbi navedel, da je mladoleten, česar pa MNZ pri svoji odločitvi ni upoštevalo. Po drugem odstavku 84. člena ZMZ-1 se namreč prosilcu, ki je mladoletnik, ukrepa omejitve gibanja na Center za tujce ne more izreči.

Tožnik je v postopku najprej zatrjeval, da je polnoleten. V postopku pred Upravnim sodiščem pa je navedel, da je polnoletnost zatrjeval, ker je slišal, da bo kot mladoletnik zaprt. Sodišče je to (s stališča otroka) ocenilo za logično in razumljivo. V nadaljevanju je sodišče poudarilo, da je dokazno breme pri ugotavljanju pogojev za mednarodno zaščito na prosilcu, tudi glede dokumentacije, ki jo predloži prosilec, zlasti glede svoje starosti, spola, porekla, vključno s poreklom sorodnikov, istovetnosti, državljanstva, krajev, kjer se je pred tem nahajal in kraja običajnega prebivališča, prejšnjih prošenj, prepotovanih poti, potovalnih dokumentov in razlogov za vložitev prošnje. Tožnik je na osebni razgovoru zatrdil, da je mladoleten, svojo trditev pa je na glavni obravnavi dokazoval s kopijo osebne izkaznice. Zato sodišče meni, da je tožnik s predloženim dokumentom vsaj s stopnjo verjetnosti izkazal svojo istovetnost in mladoletnost, ob tem pa tudi njegov osebni izgled po oceni sodišča ne kaže na polnoletnost.

V skladu z načelom otrokove največje koristi iz 15. člena ZMZ-1 in 17. členom ZMZ-1, ki določata, da se v dvomu šteje, da je prosilec mladoleten, sodišče meni, da je izkazana verjetnost mladoletnosti na podlagi predloženega dokumenta, osebnega izgleda in presoje spremembe izpovedbe. Sodišče tožbi ugodilo in izpodbijani sklep odpravilo.

Sklep UP RS, opr. št. I U 556/2018-9 z dne 27. 3. 2018

[samovoljna zapustitev azilnega doma, pravni interes za tožbo v upravnem sporu, zavrženje tožbe]

V obravnavani zadevi se je pojavilo vprašanje, kako na tek in vodenje upravnega spora vpliva samovoljna zapustitev azilnega doma. Mladoletnemu prosilcu je bila izdana zavrnilna odločba na podlagi koncepta varne izvorne države, pri čemer je MNZ ocenilo, da je Maroko, od koder prosilec prihaja na podlagi Odloka o določitvi seznama varnih izvornih držav (Uradni list RS, št. 13/16) varna izvorna država, pri tem pa prosilec ni izkazal posebnih, konkretnih okoliščin, ki bi nakazovale na to, da zanj Maroko ni varna država in da je tam ogrožen. Tožnik se je zoper to odločbo pritožil zaradi nepravilne uporabe materialnega prava, bistvenih kršitev določb postopka ter nepravilno in nepopolno ugotovljenega dejanskega stanja. MNZ je v odgovoru na tožbo med drugim navedlo, da je tožnik med postopkom zapustil dijaški dom, zaradi česar zavrnilna odločba nanj nima več vpliva in je posledično prenehal obstajati pravni interes za vodenje predmetnega upravnega spora.

Sodišče je odločilo, da je s tem nastal položaj, primerljiv tistemu, ki ga za čas do izdaje odločbe ureja ZMZ-1 v drugi alineji drugega odstavka 50. člena, in v skladu s katerim se šteje, da je prosilec umaknil prošnjo za mednarodno zaščito, če je iz uradnih evidenc pristojnega organa razvidno, da je prosilec samovoljno zapustil azilni dom ali njegovo izpostavo in se v treh dneh od samovoljne zapustitve ni vrnil nazaj. Čeprav ZMZ-1 glede tega nima izrecnih določb, po mnenju sodišča samovoljna zapustitev azilnega doma - oziroma po analogiji tudi dijaškega doma, v katerem je mladoletni prosilec brez spremstva začasno nastanjen - v času po izdaji odločbe vpliva tudi na vodenje upravnega spora, ki teče na podlagi tožbe prosilca zoper izdano zavrnilno odločbo o prošnji. Tudi v tem primeru prosilčevo ravnanje kaže, da je prenehal njegov namen počakati na sodno odločitev, ki bi lahko bila v njegovo korist, s tem pa tudi, da izpodbijana zavrnilna odločba očitno ne posega več v njegovo pravico, ki jo je uveljavljal v prošnji za mednarodno zaščito. Sodišče je na podlagi navedenega tožbo zaradi pomanjkanja pravnega interesa zavrglo.

Sodba UP RS, opr. št. I U 2085/2017-37 z dne 27. 11. 2017

[subsidiarna oblika zaščite, mladoletnik brez spremstva, načelo največje otrokove koristi, resna škoda]

MNZ je z izpodbijano odločbo v ponovljenem postopku zavrnilo prošnjo tožnika za priznanje mednarodne zaščite v Republiki Sloveniji. V predhodnem postopku je toženka enkrat tožnikovo prošnjo za priznanje mednarodne zaščite že zavrnila, vendar je zoper to odločbo tožnik vložil tožbo, ki ji je Upravno sodišče ugodilo, odločbo odpravilo in zadevo vrnilo v ponovno odločanje. MNZ je v prvotni odločitvi ugotavljalo varnost poti v izvorno državo in ugotovilo, da bi lahko tožnika v Kabul prišel iskat oče. S to ugotovitvijo tožnika ni seznanilo, s čemer je kršilo načelo zaslišanja stranke.

MNZ je v izpodbijani odločbi (torej v ponovljenem postopku) v zvezi s tem konkretnim očitkom navedlo, da je tožnik v času do izdaje odločbe postal polnoleten in da zato z njim ni

opravila osebnega razgovora. V nadaljevanju obrazložitve je MNZ ugotavljalo, da tožnik ne izpolnjuje pogojev niti za priznanje subsidiarne zaščite, saj ni izkazal, da obstaja utemeljen razlog, da bi bil ob vrnitvi v izvorno državo soočen z utemeljenim tveganjem, da utрпи resno škodo. Tožnik v tožbi nasprotuje ugotovitvi tožene stranke, da je star 18 let in vztraja pri tem, da je mladoletnik in hkrati podrobneje pojasnjuje, zakaj je po njegovem mnenju varnostna situacija v provinci Ghazni in okraju Jaghuri slaba in zanj ogrožajoča.

Po mnenju sodišča je MNZ že v prvi odločbi sicer pravilno ugotovilo, da dejanja, ki jih opisuje tožnik, ni mogoče šteti za dejanja, ki ustrezajo vsebini pravnega standarda preganjanja. Po presoji sodišča pa je MNZ je nepravilno ugotovilo, da tožniku ne grozi resna škoda v smislu 3. alineje 28. člena ZMZ-1, torej da ni nevarnosti resne in individualne grožnje za življenje ali osebnost civilista zaradi samovoljnega nasilja v mednarodnih ali notranjih oboroženih spopadih. V navedeni zadevi je po mnenju sodišča ključnega pomena, ali je tožnik mladoletna ali polnoletna oseba. Glede na vse podatke iz spisa obstaja tako očitno dvom v to, ali je tožnik res postal že polnoleten, da je sodišče odločilo, da zaradi dvoma šteje, da je tožnik mladoletna oseba, saj več dokazov govori v prid njegovi mladoletnosti. Upošteva vse navedeno bi bil torej tožnik kot mladoletnik brez spremstva, ki s starši sploh nima stikov in katerega starost je sodišče ocenilo na približno 15 let, lahko ob vrnitvi v kraj, kjer je prej živel, izpostavljen resni in individualni grožnji za življenje ali osebnost civilista zaradi samovoljnega nasilja v mednarodnih ali notranjih oboroženih spopadih, saj bi bil po presoji sodišča kot mladoletnik na poti domov lahko žrtev ugrabitve ali napadov, kar ustreza pojmu resne škode iz 3. alineje 28. člena ZMZ-1. Sodišče je tako na podlagi prvega odstavka 65. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) izpodbijani upravni akt odpravilo in s sodbo samo odločilo o stvari, ker dajejo podatki postopka za to zanesljivo podlago.

Sodba UP RS, opr. št. I U 1105/2017-18 z dne 20. 9. 2017

[status begunca, subsidiarna zaščito, nekonsistentnost izjav, notranja (ne)konsistentnost, preganjanje, narodnost, informacije o stanju v izvorni državi, prosilec iz Afganistana]

Tožnik, državljani Afganistana, starejši mladoletnik, je v Republiko Slovenijo ilegalno vstopil 21. 2. 2016. V Sloveniji je zaprosil za mednarodno zaščito. V prošnji je navedel, da v kraju njegovega prebivališča nihče ne ve, kdo je policija in kdo teroristi, da imajo bogati svoje oborožene skupine in ponoči si ne upa od doma, ker je nevarnost, da te ubijejo. Navedel je, da so Šiiti ogroženi s strani države. Pred nekaj meseci so bili trije njegovi bratrance ustreljeni, ko so hodili po cesti. Navedel je tudi, da je neka oborožena skupina v njegovem kraju pooblaščen s strani države za zagotavljanje reda, a ta skupina pobija tudi nič hudega sluteče ljudi. Spomni se, da je bila vojna že, ko je bil otrok, a takrat ni bilo takšne nevarnosti, kot je sedaj. Sedaj so tam talibani, pripadniki IS in ostale oborožene skupine. Osebnost sicer ni bil ogrožen, a meni, da bi bil ogrožen, če bi se vrnil v Afganistan. MNZ je njegovo prošnjo za mednarodno zaščito zavrnilo, prosilec pa je vložil tožbo na Upravno sodišče RS.

Kot enega izmed razlogov za zavrnitev njegove prošnje je MNZ navedlo, da se tožnik ni dovolj potrudil za utemeljitev svoje prošnje. Sodišče je v zvezi s tem poudarilo, da v spisu ni razumnega razloga ali elementa, ki bi nakazoval na očitano nezavzetost tožnika pri

pojasnjevanju dejstev in okoliščin preganjanja. MNZ je v nadaljevanju zapisalo, da v tožnikovi prošnji ni bilo izstopajočih in očitnih kontradiktornosti, a da so njegove izjave malo verjetne in neprepričljive, sodišče pa je odločilo, da iz odločbe ni razvidno, zakaj bi bile njegove izjave malo verjetne. Sodišče je stališče MNZ, da "do dejanj preganjanja v skladu s 1A. členom Ženevske konvencije sploh ni prišlo, označilo za zmotno. Presodilo je, da v varnostnih okoliščinah, kakršne vladajo v Afganistanu in upošteva dejstvo, da je prosilec Hazar šiitske veroizpovedi, za ugotavljanje utemeljenosti strahu ni nujno, da je do preganjanja že prišlo. Za utemeljen strah pred preganjanjem je lahko dovolj tudi, da po verodostojnih podatkih tovrstno preganjanje oziroma ciljano nasilje s strani talibanov obstaja, vprašanje pa je, če je to nasilje v predelu, kamor bi se morebiti lahko vrnil, tako razširjeno in intenzivno, da je tožnikov strah utemeljen. Pri ugotavljanju stopnje nasilja v zvezi s subsidiarno zaščito pa je treba upoštevati vsaj število vseh žrtev v vojnih spopadih, število civilnih žrtev, delež razdeljenega prebivalstva in (ne)zmožnost države zagotavljati najbolj osnovne storitve materialne infrastrukture, prava, zdravstvene pomoči, tudi dostave hrane ali pitne vode.

Zaradi vsega opisanega je sodišče tožbi ugodilo in izpodbijani akt odpravilo in zadevo vrnilo toženi stranki v ponoven postopek.

Sodba UP RS, opr. št. I U 1544/2017-7 z dne 31. 7. 2017

[očitno neutemeljena prošnja, varna izvorna država, mladoletnik brez spremstva, načelo zaslišanja strank]

MNZ je zavrnilo prošnjo mladoletnega tožnika za priznanje mednarodne zaščite kot očitno neutemeljeno. V obrazložitvi je navedlo, da je tožnik svojo prošnjo utemeljeval s tem, ima družinske težave in je poleg tega ostal brez službe, potem ko so njegovega brata, s katerim je delal, zaprli, v Republiki Sloveniji pa si želi najti zaposlitev. V Alžiriji se počuti ogroženega, ker so zaprli njegovega brata, zato se je tudi sam zbal in odšel iz države. MNZ je zaključilo, da tožnik med postopkom ni izkazal tehtnih razlogov, osebnih okoliščin oziroma dejstev ali predložil dokazov, ki bi utemeljili sklep, da bi bil lahko v primeru vrnitve preganjan. MNZ stranka je upoštevala tudi KOP in upoštevala njegovo starost in zrelost in v skladu s tem opravila celovito presojo razlogov, ki jih je navedel v prošnji. Tožnik ima v izvorni državi starše, s katerimi je bival vse do odhoda iz države, ima urejeno bivališče, kamor se lahko vrne, zato je MNZ sklenilo, da bi bilo za tožnika ob vrnitvi v izvorno državo dovolj poskrbljeno..

ZMZ-1 v drugem odstavku 49. člena določa, da lahko pristojni organ prošnjo mladoletnika brez spremstva zavrne kot očitno neutemeljeno le v dveh primerih in sicer v primeru uporabe koncepta varne izvorne države in v primeru, če obstajajo tehtni razlogi za domnevo, da prosilec predstavlja grožnjo za javni red, javno varnost ali državno varnost Republike Slovenije. MNZ se je v svoji odločitvi sklicevalo na prvi razlog. Sodišče pa je poudarilo, da lahko MNZ prošnjo zavrne v pospešenem postopku, če mladoletnik prihaja iz varne izvorne države in (kumulativno) če očitno ne izpolnjuje pogojev za mednarodno zaščito, ker ni izkazal tehtnih razlogov, na podlagi katerih je mogoči ugotoviti, da ta država ob upoštevanju njegovih osebnih okoliščin zanj ni varna izvorna država.

Okoliščine, ki jih je navajal tožnik, niso nepomembne za obravnavanje upravičenosti do mednarodne zaščite, saj je navajal razloge preganjanja zaradi pripisanega mu političnega prepričanja. Torej glede na vse navedeno po mnenju sodišča razlogi za zavrnitev prošnje kot očitno neutemeljene v pospešenem postopku niso bili podani, MNZ pa bi moralo odločati v rednem postopku. Sodišče je odločbo MNZ odpravilo in zadevo vrnilo v ponovno odločanje.

Sodba UP RS, opr. št. I U 1537/2017-6 z dne 26. 7. 2017

[očitno neutemeljena prošnja, varna izvorna država, prosilec iz Alžirije, mladoletnik brez spremstva, načelo zaslišanja stranke]

MNZ je z izpodbijano odločbo zavrnilo tožnikovo prošnjo za priznanje mednarodne zaščite v Republiki Sloveniji kot očitno neutemeljeno, ker tožnik prihaja iz varne izvorne države. Tožnik, državlján Alžirije, je navedel, da je mladoletnik brez spremstva, MNZ pa v postopku kljub temu ni upoštevala načela varovanja otrokovih koristi. Mladoletnikom je treba zagotoviti ne samo posebno nego in skrb, temveč tudi posebno obravnavo. To pomeni, da bi morale pri odločanju o mednarodni zaščiti za mladoletnike veljati posebne procesne in dokazne garancije.

Med strankama ni bilo sporno, da je Vlada RS tožnikovo izvorno državo, to je Alžirijo, razglasila za varno izvorno državo. Tudi ni bilo sporno, da ima tožnik državljanstvo te države, čeprav v postopku ni predložil nobenega osebnega dokumenta s sliko. Sporno pa je bilo, ali je tožnik izkazal tehtne razloge, na podlagi katerih je mogoče ugotoviti, da Alžirija (ob upoštevanju njegovih posebnih okoliščin v smislu izpolnjevanja pogojev za mednarodno zaščito) zanj ni varna izvorna država.

Tožnik je v prošnji za mednarodno zaščito navedel, da so njegove družinske razmere neurejene. Navedel je, da pri očetu, kjer je do zapustitve izvorne države živel, ne more več živeti, ker očeta njegova druga žena (tožnikova mačeha) obrača proti njemu (tožniku), tako da sta bila z očetom večkrat v sporu. Če očetu ni dal dela plače, ga je oče vrgel na cesto. Tudi hrane pri očetu ni imel. Pri mami ne more živeti, ker mama živi s svojimi brati, prav tako ne more živeti pri sestrah, ki živita s svojimi možmi, niti ne pri bratu, ki ni poročen, ker ta brat spi v lokalu, kjer dela.

Glede na navedeno je po oceni sodišča potrebna presoja tožnikovih posebnih okoliščin ob upoštevanju relevantnih informacij o razmerah v tožnikovi izvorni državi, ki so, glede na razloge, ki jih je uveljavljal tožnik, da Alžirija zanj ni varna država, ker ga je družina zavrnila oziroma ker v družini ne more živeti, odločilne za konkretni primer. Razlogi izpodbijane odločbe so torej s tega vidika bistveno pomanjkljivi, zato se je v tem delu ne da preizkusiti. To pa predstavlja absolutno bistveno kršitev pravil upravnega postopka v povezavi z napačno uporabo načela otrokove največje koristi. Izpodbijano odločbo je sodišče odpravilo in zadevo vrnilo v ponovno odločanje.

Sodba in sklep UP RS, opr. št. I U 1436/2017-4 z dne 12. 7. 2017

[predaja odgovorni državi članici, Dublinska uredba, diskrecijska klavzula, mladoletnik]

MNZ je z izpodbijanim sklepom v en postopek združilo vse upravne zadeve tožnikov, njihove prošnje za priznanje mednarodne zaščite zavrglo in odločilo, da Republika Slovenija ne bo obravnavala njihovih prošenj za mednarodno zaščito, saj bodo predani Republiki Italiji, ki je na podlagi meril, določenih v Dublinske uredbe, odgovorna država članica za obravnavanje njihovih prošenj za mednarodno zaščito. V evropski prostor so prosilci vstopili z veljavnimi schengenskimi vizumi tipa C z veljavnostjo 90 dni, ki jih je izdala italijanska ambasada v Ankari. Izpodbijani sklep tožene stranke temelji na določbi 12. člena Uredbe Dublin III, ki med drugim določa, da je, kadar prosilec poseduje veljavni vizum, za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito odgovorna država članica, ki je vizum izdala. Tožniki so menili, da bi v predmetni zadevi MNZ moralo uporabiti diskrecijsko klavzulo iz 17. člena Dublinske uredbe, ki določa, da lahko vsaka država članica odloči, da obravnava prošnjo za mednarodno zaščito, ki jo v njej vloži državljani tretje države ali oseba brez državljanstva, tudi če tako obravnavanje ni njena odgovornost glede na dublinska merila. Sodišče je v zvezi s tem izpostavilo, da diskrecijska klavzula ne sme biti razumljena kot pravica prosilca, temveč kot možnost države, da prevzame obravnavo prošnje čeprav njena odgovornost za to ne izhaja iz Dublinske uredbe.

Sodišče pa je, zlasti zaradi pomanjkanja posebne skrbi za mladoletne prosilce za azil, tožbo spoznalo za utemeljeno. Ugotovilo je namreč, da bi prekinitev šolanja mladoletnemu tožniku lahko povzročila nepopravljive posledice, saj se je na življenje v Ljubljani že navadil, pri tem pa stkal tudi določena prijateljstva, zato predaja tožnikov v Republiko Italijo ne bi bila v otrokovo največjo korist. Po presoji sodišča je v zvezi s predajo pomembna tudi okoliščina, da ima prvi tožnik v Republiki Sloveniji ustanovljeno gospodarsko družbo, kar pomeni, da lahko pridobiva določene dohodke in z njimi materialno poskrbi za družino. Morebitna predaja tudi s tega vidika ne bi bila v otrokovo največjo korist, saj ni nujno, da bi prvi tožnik tudi v Italiji uspel preživljati družino, tako kot to počne v Sloveniji. Pri tem pa je sodišče posebej opozorilo na določbo d) tretjega odstavka 6. člena Uredbe Dublin III, ki določa, da države članice pri ocenjevanju največjih koristi otroka upoštevajo tudi mnenje mladoletnika v skladu z njegovo starostjo in zrelostjo. V obravnavanem primeru pa iz izpodbijanega sklepa ne izhaja, da bi bil mladoletni v zadevi sploh kaj vprašan, čeprav bi glede na to, da je zaključil 7. razred mednarodne osnovne šole, svoje mnenje gotovo lahko podal. Sodišče poudari tudi, da je treba pri vseh ukrepih, ki se nanašajo na otroke, prvenstveno upoštevati koristi otroka, kar izhaja tudi iz 24. člena Listine EU, v skladu s katero je treba upoštevati otrokovo mnenje v skladu z njegovo starostjo in zrelostjo. Sodišče je zaradi navedenih bistvenih kršitev postopka tožbi ugodilo, izpodbijani sklep odpravilo ter zadevo vrnilo v ponovni postopek.

Sodba UP RS, opr. št. I U 648/2017-11 z dne 7. 6. 2017

[ugotavljanje starosti]

Tožnik je ob podaji prošnje navedel, da je star okoli 17 let, tri dni kasneje pa, da je star okoli 13 let. Tudi na osebni razgovoru je dejal, da je star od 13 do 14 let. Ker je tožnik navajal

različne datume rojstva, je MNZ štel, da je star 17 let. Dalje je štel, da v kolikor je bil leta 2015 star 17 let, je potem enkrat v letu 2016 postal polnoleten, zato ga je v ponovljenem postopku štel za polnoletnega.

Sodišče je opozorilo, da glede na podatke upravnega spisa obstaja tolikšen dvom v njegovo starost, da ni mogoče brez izvedeniškega mnenja sklepati na njegovo polnoletnost. Pri tem je poudarilo, da je prosilec že tri dni po podaji prošnje za mednarodno zaščito navedel, da je dejansko mlajši, in v zvezi s tem opravljeno tudi celotno zaslišanje stranke, kjer je povedal tudi, da so mu v skupini, v kateri je potoval rekli, naj reče, da je star 17 let. Tako je sodišče zaključilo, da obstaja vsaj dvom v starost tožnika. MNZ je kršilo določbe postopka, saj drugi odstavek 17. člena ZMZ-1 določa, da lahko MNZ, če pri obravnavi prošnje za mednarodno zaščito na podlagi mnenja uradnih oseb oziroma oseb, ki so vključene v delo z mladoletnikom brez spremstva (kot je bilo to v predmetni zadevi), podvomi v starost osebe, odredi pripravo izvidniškega mnenja. MNZ izvedeniškega mnenja ni odredilo in je preuranjeno sklepalo, da je tožnik že polnoleten. Sodišče je dodalo, da je treba skladno s 16. členom ZMZ-1 začeti postopek iskanja tožnikovih staršev, če se v ponovljenem postopku ugotovi, da je tožnik še vedno mladoleten in da je izgubil stik s starši, kot je to zatrjeval v zadnjem postopku.

Sodba UP RS, opr. št. I U 1821/2016 z dne 3. 2. 2017

[dejanja preganjanja - vpoklic v vojsko - prosilec iz Sirije]

V predmetni zadevi je MNZ z odločbo presodilo, da tožnik ne izpolnjuje pogojev za priznanje statusa begunca. V izpodbijani odločbi je zapisalo, da hipotetična možnost, da bi bil nekdo preganjan zgolj zaradi vere, ker pripada sunitski narodnosti ob predpostavki, da je v Siriji ravno sunitsko prebivalstvo večinsko, ne zadostuje. Nevarnost preganjanja bi morala biti individualno in konkretno izkazana. Na glavni obravnavi je tožnik zatrdil, da ga je strah, da bi bil vpoklican v vojsko, poslan na fronto in bil dolžan streljati na svoje rojake - strah ga je torej bodočega preganjanja. Poudaril je, da bi ga v primeru vrnitve v Sirijo na mejni kontroli prijeli in zaslišali, po tem pa bi ga kot nabornika vpoklicali v vojsko. V Siriji ni kriterija starosti na podlagi katerega bi bil posameznik vpoklican v vojsko, temveč je glavno merilo sposobnost nositi orožje, v zvezi s tem pa tožnik poudarja, da glede na to, da bo skoraj dopolnil 18 let, bi bil vsekakor vpoklican.

Sodišče je tožbi ugodilo, saj je presodilo, da so izpolnjeni vsi pogoji za priznanje statusa begunca, in sicer po določbi 20. člena ZMZ-1 v zvezi s 5. alinejo drugega odstavka 26. člena ZMZ-1. Sodišče je poudarilo, da je tožnik glede na svojo starost nedvomno izkazal, da ima utemeljen razlog za strah, da bi bil vpoklican v vojsko in bi bil postavljen pred vojaško sodišče, če bi se vpoklicu poskušal izogniti. Takšno preganjanje po presoji sodišča vsekakor ustreza definiciji preganjanja iz 5. alineje drugega odstavka 26. člena ZMZ-1, njegov strah pred preganjanjem pa temelji na pripadnosti določenemu političnemu prepričanju, in ne na pripadnosti določeni veri. Sodišče je tako odločbo MNZ odpravilo, prošnji za mednarodno zaščito prosilca pa ugodilo in mu tako priznalo status begunca.

Sodba UP RS, opr. št. I U 1810/2016 z dne 2. 2. 2017

[subsidiarna oblika zaščite - pravni interes za tožbo - pripadnost posebni družbeni skupini - mladoletnik - prosilec iz Afganistana]

Z izpodbijano odločbo je MNZ tožniku priznalo status subsidiarne zaščite. Tožnik je v tožbi zatrjeval, da izpolnjuje pogoje za pridobitev statusa begunca, saj pripada posebni družbeni skupini: otroci sirote v Afganistanu. Ti so izpostavljeni nevarnosti, da bi postali žrtve trgovine z ljudmi, prisilnemu delu v nehumanih razmerah ter pomanjkanju oskrbe.

V zvezi s tem drži, da tožnik res ni uveljavljal razloga preganjanja, ker bil kot otrok sirota izpostavljen nečloveškim razmeram, vendar pa to smiselno izhaja iz njegovih navedb in bi MNZ to moralo upoštevati. Smernice UNHCR glede otrok v navajajo, da starost strogo gledano ni niti prirojena niti stalna, ker se ves čas spreminja, vendar pa je biti otrok v svojem bistvu nespremenljiva značilnost v danem trenutku. Dejstvo, da bo otrok slej ko prej odrasel in postal starejši, je nerelevantno za identifikacijo posebne družbene skupine. Zato pripadnost posebni družbeni skupini, ki temelji na mladosti, po mnenju sodišča ne preneha nujno zgolj zato, ker se mladost oziroma otroštvo konča, saj se posledice, ki nastanejo pripadnikom posebne družbene skupine lahko tudi ne končajo.

Sodišče je odločbo odpravilo in zadevo vrnilo v ponovni postopek, v zvezi s tem pa dodalo, da bo moralo MNZ v ponovljenem postopku spoštovati načelo največje otrokove koristi in Smernice UNHCR glede otrok, pri presoji izpolnjevanja pogojev za priznanje statusa begunca pa upoštevati drugi odstavek 23. člena ZMZ-1, ki določa, da predhodna izpostavljenost tveganju in že nastala škoda lahko predstavljata resen znak, da je prosilčev strah pred preganjanjem utemeljen.

Sodba UP RS, opr. št. I U 1166/2016 z dne 7. 9. 2016

[izvorna država, pripadnost etnični skupini, notranja zaščita, jezik postopka, načelo varovanja največje otrokove koristi]

(podobno Upravno sodišče odloči tudi v zadevi, opr. št. I U 1209/2016, z dne 28. 9. 2016)

Tožnik je s tožbo izpodbijal odločbo, s katero je MNZ zavrnilo njegovo prošnjo za priznanje statusa begunca ter mu priznala status subsidiarne zaščite. Med strankama ni bilo sporno, da je tožnik mladoletnik brez spremstva, sporni pa so razlogi, zaradi katerih tožniku ni bil priznan status begunca. MNZ v predmetni zadevi ni storilo dovolj, da bi ugotovilo tožnikovo državo izvora oziroma državo, kjer bi bil lahko zaščiten. Tožnik sicer ni uspel predložiti osebne dokumenta, zatrjeval pa je, da je v Iranu živel svoje celotno življenje in se tam še vedno nahajajo ostali člani njegovi družine.

Sodišče je presodilo, da je MNZ prezrlo načelo največje otrokove koristi, kot ga predvideva 1. alineja prvega odstavka 16. člena ZMZ. V zvezi s tem dodaja, da upoštevanje načela varovanja največje otrokove koristi ne pomeni samo "da je tožena stranka postopek prilagodila prosilčevi starosti", da so mu bila "zastavljena kratka in enostavna vprašanja", da je naloga zakonitega zastopnika in PIC, da "skrbita za najboljše interese otroka in da varujeta njegove pravice v postopku", temveč je to zgolj nujni element v postopku razčiščevanja

dejanskega stanja. Omenjeno načelo ima lahko pomen tudi v procesu ocenjevanja realnosti tveganja za kršitev absolutnih pravic mladoletnika v primeru vrnitve v izvorno državo in se mora odražati v dokaznem bremenu MNZ in pravilih in standardih dokazovanja. MNZ bi prav tako moralo čim prej začeti postopek iskanja staršev ali drugih sorodnikov mladoletnika, pa tega ni storilo. Ob tem MNZ ni dovolj raziskala dejanskega stanja o preganjanju, morebitni zaščiti, kar pa je v obravnavanem primeru bistvenega pomena za določite izvirne države. Odločba je tako obremenjena tudi z bistvenimi kršitvami pravil upravnega postopka, saj se odločbe ne da preizkusiti. Sodišče je tako tožbi ugodilo, odločbo v celoti odpravilo in zadevo vrnilo v ponovni postopek.

Sodba UP RS, opr. št. I U 918/2016 z dne 11. 7. 2016

[predaja prosilca odgovorni državi članici EU, družinski član, sistemske pomanjkljivosti v zvezi z azilnim postopkom in pogoji za sprejem prosilcev, Republika Hrvaška]

Z izpodbijanim sklepom je MNZ odločilo, da Republika Slovenija ne bo obravnavala prošnje tožnika za mednarodno zaščito, ker bo predan Republiki Hrvaški, ki je v skladu z Dublinsko uredbo odgovorna država članica za obravnavanje njegove prošnje. MNZ je ugotovilo, da je tožnik vstopil v Republiko Slovenijo preko Republike Hrvaške, iz centralne baze EURODAC pa izhaja, da so bili prstni odtisi tožnika na Hrvaškem že vneseni. MNZ je z izpodbijanim sklepom ugotovilo, da bo imel tožnik na hrvaškem enako oskrbo kot jo ima v Republiki Sloveniji, pri tem pa se je oprla na opis razmer na Hrvaškem s strani UNHCR. Po stališču MNZ iz nobenih relevantnih poročil ni razviden obstoj sistemskih pomanjkljivosti v azilnih postopkih na Hrvaškem. V konkretnem primeru tako niso bile podane okoliščine, zaradi katerih bi Republika Slovenija prevzela pristojnost za obravnavo prosilčeve prošnje v skladu z drugim odstavkom 3. člena Dublinske uredbe III. Prav tako pa je tožnik tisti, ki nosi dokazno breme glede dokazovanja prisotnosti drugih družinskih članov v drugih državah članicah, pri čemer je bila v konkretnem primeru izkazana nižja stopnja povezanosti, saj se je tožnik zmotil o otrokovem rojstnem dnevu, te napake pa niti ni pojasnil. Sodišče se je s stališčem in razlago MNZ v celoti strinjalo in tožbo zavrnilo.

Sodba UP RS, opr. št. I U 645/2016 z dne 4. 5. 2016

[pospešeni postopek - očitno neutemeljena prošnja - osebni razgovor - opustitev osebnega razgovora]

V obravnavani zadevi je bila z odločbo MNZ prošnja mladoletnega prosilca neznanega državljanstva za priznanje mednarodne zaščite zavrnjena. Organ je o prošnji odločil v pospešenem postopku, kar je utemeljeval z določbo 54. člena ZMZ, po kateri pristojni organ o prošnji lahko odloči v pospešen postopku, če se da dejansko stanje v celoti ugotoviti na podlagi dejstev in okoliščin iz prve do osme alineje 23. člena tega zakona. V obravnavani zadevi je sporno predvsem, ali je, ker je tožnik mladoletnik brez spremstva, MNZ mogel izdati odločbo v pospešenem postopku, opustiti osebni razgovor o vsebini prošnje ter ali je

obstoj zavrnilnega razloga ugotavljal na podlagi popolno ugotovljenega dejanskega stanja glede tožnikovega državljanstva.

Sodišče je presodilo, da je MNZ kršil pravila postopka, ker je o prošnji tožnika odločil v pospešenem postopku. Procesna direktiva II določa, da se v primeru mladoletnika brez spremstva določbe o pospešenem postopku uporabijo zgolj izjemoma in na podlagi zakona. Sodišče je v zvezi s tem dodalo, da tudi če bi MNZ o tožnikovi prošnji mogel odločati v pospešenem postopku, osebnega razgovora o vsebini prošnje ne bi mogel oziroma smel opustiti. Že omenjena Procesna direktiva II določa, da se osebni razgovor o vsebini prošnje lahko opusti le v primeru, da se prosilcu izda ugoditveno odločbo glede statusa begunca ali v primeru, da je prosilec nezmožen za osebni razgovor. V obravnavanem primeru pa MNZ ni imel podlage za opustitev osebnega razgovora. Sodišče je tako odločbo odpravilo ter zadevo vrnilo v ponovni postopek.

Sodba UP RS, opr. št. I U 345/2016 z dne 26. 4. 2016

[odprava odločbe v delu, ki se nanaša na subsidiarno zaščito]

Tožnik je na Upravno sodišče vložil tožbo zoper odločbo MNZ, s katero mu je bil priznan status subsidiarne zaščite. Prosilec, ki je mladoletnik brez spremstva, je nasprotoval zgolj razlogom, zaradi katerih mu ni bil priznan status begunca, pri čemer priznanemu statusu subsidiarne zaščite ni nasprotoval. Sodišče je tožbi ugodilo in odločbo odpravilo le v delu, ki se nanaša na zavrnitev prošnje za status begunca ter zgolj v tem delu predmetno zadevo vrnilo v ponovni postopek. V zvezi s tem se je porajalo vprašanje ali mora, glede na to da gre za "enoten postopek", sodišče odpraviti celotno odločbo in ne zgolj njen del. Iz sodbe izhajajo, da kljub temu, da govorimo o enotnem postopku, to tudi z vidika prava EU nikakor ne pomeni, da bi sodišče moralo odpraviti celotno odločbo.

Skladno s tem se je Upravno sodišče pridružilo stališču Vrhovnega sodišča v zadevi, opr. št. I Up 52/2014 z dne 14. 2. 2014 in sicer, da je "treba v primeru, če bi tožena stranka ugotovila, da tožniku ne gre mednarodna zaščita v obliki statusa begunca, smiselno upoštevati načelo 81. člena ZUS-1, da mu njegova (pri)tožba ne more biti v škodo, in mu priznati mednarodno zaščito v obliki in trajanju, kot mu je bila priznana v tem upravnem sporu odpravljeno odločbo". Prav tako upoštevajoč lojalno razlago prava EU in načela „effet utile“, bi obvezna odprava celotne odločbe lahko povzročila nezakonito situacijo, da bi pristojni organ večkrat poenostavljeno obravnaval prošnjo za mednarodno zaščito z vidika statusa begunca, saj bi lahko računal, da bo praksa odprave celotne odločbe in s tem poslabšanja položaja tožnika, ki bi s tem izgubil status subsidiarne zaščite v zameno za pridobitev bistveno slabšega statusa prosilca za mednarodno zaščito, odvrčala tožnike, da bi sploh uveljavljali pravno sredstvo zoper odločbe tožene stranke. Na ta način pa organ vsekakor ne bi učinkovito izvrševal določb prava EU o statusu beguncev. Hkrati pa bi takšna razlaga lahko vodila tudi do pomembno okrnjene pravice beguncev do učinkovitega pravnega sredstva, ki je splošno pravno načelo v pravu EU, opredeljeno v 47. členu Listine, in ki ima svoj odraz v 46. členu Procesne direktive II. Sodišče je tožbi ugodilo in zadevo v delu, ki se nanaša na status begunce, vrnilo v ponovno odločanje.

Sodba in sklep UP RS, opr. št. I U 1762/2015 z dne 1. 4. 2016

[Dublinska uredba]

Z izpodbijano odločbo je MNZ odločilo, da se prošnji za mednarodno zaščito prosilke ter njene hčerke, zavrneta. Kot razlog za mednarodno zaščito je tožnica navedla, da je v Donecku, v kraju kjer je živela, vojna. Vsak dan streljajo s težkimi topovi in v mestu je nemogoče dobiti službo. Nadalje je prosilka navedla, da je imela v Donecku različne konflikte, ker je odkrito podpirala ukrajinsko oblast, in ko se je junija ustanovila vojaška oblast, je imela konflikt z lastnikom sosednje trgovine. Sosed je še z dvema človekoma konec junija 2014 prišel v njeno trgovino in ji zelo grobo povedal, da mora molčati in ne sme izražati podpore prejšnjim oblastem, ali pa naj zapusti regijo Doneck. Čez nekaj časa so v bližini njenega doma bombardirali letališče. Njihov blok so prvič zadeli 19. julija, spopadi pa so se začeli že prej. Navedla je še, da nikjer v Ukrajini ne bi mogla živeti normalno.

Med strankama ni sporno, da tožnici ne izpolnjujeta pogojev za status begunca na podlagi preganjanja iz razloga političnega prepričanja ali veroizpovedi. Sporno pa je, ali je MNZ pravilo uporabilo institut t. i. notranje zaščite. Sodišče je ugotovilo, da institut ni bil uporabljen pravilno, vendar pa zgolj ta napaka v razlagi instituta ni glavni razlog, da je sodišče tožbi ugodilo.

MNZ je v nadaljevanju ocenjevalo še, ali na strani prosilk obstajajo kakšne posebne okoliščine, zaradi katerih bi zadoščala nižja stopnja nasilja za priznanje subsidiarne zaščite. Teh okoliščin MNZ na strani tožnic ni ugotovilo, ker je upoštevalo, da ženske in otroci niso nič bolj izpostavljeni samovoljnemu nasilju kot moški prebivalci. A bi, glede na to, da je MNZ ugotovilo, da je humanitarna situacija v vzhodni Ukrajini za vrnitev tožnic neprimerna, moralo, moralo ugotoviti tudi, da tožnicama grozi resna škoda. Sodišče v nadaljevanju ugotavlja, da bi MNZ moralo bolj konkretno ugotoviti, ali je od tožnic „razumno pričakovati“, da se bosta v drugem delu Ukrajine „nastanili“.

Upravno sodišče je že v sodbi v zadevi, opr. št. I U 42/2012-16 z dne 15. 2. 2012 opozorilo, da mora imeti načelo varovanja največje koristi otroka pomen tudi v procesu tehtanja realnosti tveganja za kršitev temeljnih pravic mladoletnika v primeru vrnitve v izvorno državo in se mora odražati tudi v dokaznem bremenu tožene stranke in pravilih ter standardih dokazovanja (v zvezi s subsidiarno zaščito).

Upošteva je navedeno je sodišče zaključilo, da je izpodbijani akt nezakonit, ker bi moralo MNZ v obravnavani zadevi v skladu z zgoraj navedenimi standardi upoštevati okoliščino, da je drugo-tožeča stranka mladoletna deklica v starosti 11 let. Zaradi nespoštovanja načela varovanja otrokovih koristi MNZ tudi ni ugotavljalo vseh potrebnih in pravno relevantnih dejstev preko verodostojnih in relevantnih informacij o stanju v izvorni državi glede možnosti notranje zaščite 11 letne deklice v spremstvu matere. Odločbo je sodišče odpravilo in zadevo vrnilo v ponovno odločanje.

Sodba UP RS, opr. št. I U 1048/2014 z dne 8. 10. 2014

[samovoljna zapustitev azilnega doma, pravni interes]

Tožnik, rojen maja leta 1998, je v tožbi uveljavljal nezakonnost odločbe MNZ, s katero je bila njegova prošnja za mednarodno zaščito zavržena kot neutemeljena. MNZ je sodišču v odgovoru na tožbo sporočilo, da je tožnik deveti dan po vročitvi odločbe samovoljno zapustil Azilni dom v Ljubljani in se v treh dneh tja ni vrnil, in predlagalo, naj sodišče tožbo zavrže, saj naj tožnik ne bi več izpolnjeval pravnega interesa. Tožnikov pooblaščenec je poudaril, da bi moralo sodišče zaradi varstva otrokovih koristi postopek kljub temu nadaljevati. Mladoletni tožnik bi lahko Slovenijo zapustil zaradi nepremišljenosti, v primeru vrnitve pa bi nato težje uveljavljal svoje pravice, saj bi moral uspeti z zahtevkom za uvedbo ponovnega postopka.

Določba tretjega odstavka 50. člena ZMZ je namreč določala, da organ s sklepom postopek ustavi (in ne prekine), če se prošnja šteje za umaknjeno. Kot domnevni umik pa se že v skladu z določbo 2. odstavka prve točke 20. člena Procesne direktive šteje, kadar prosilec samovoljno zapusti določen kraj ne glede na to, ali se prosilec v državo kasneje vrne in ne glede na to, ali se prosilec v času odločanja še nahaja v državi. Čeprav navedeno velja za postopek odločanja na prvi stopnji, je sodišče presodilo, da ni razloga, da bi lahko bistveno odstopilo od te ureditve in bilo dolžno vsebinsko obravnavati tožbo, zato je tožbo zaradi pomanjkanja pravnega interesa zavrglo na podlagi 6. točke prvega odstavka 36. člena ZUS-1. Ker je tožnik imel zakonito zastopnico in pooblaščenko, sicer svetovalko za begunce, že v času postopka na prvi stopnji, je sodišče odločilo, da je mogoče utemeljeno sklepati, da je bil seznanjen s posledicami samovoljne zapustitve Slovenije in se je torej za to svobodno odločil. Zavrženje tožbe bi lahko v primeru vrnitve sicer pomenilo poseg v tožnikovo pravico do mednarodne zaščite, a ta ni absolutna, temveč je vanjo dopustno poseči v skladu z načelom sorazmernosti. Bistveno je, da tožnikove pravice kljub zavrženju ščiti načelo non-refoulement, pravica do ponovnega odprtega postopka ter pravica do sodnega varstva, zato poseg ni nesorazmeren. Sodišče je poudarilo, da niti pravo EU niti ZMZ ne predvidevata posebne ureditve za primer, če ozemlje samovoljno zapusti mladoletnik, samo pa je vidik tožnikove mladoletnosti upoštevalo že s tem, da o zadevi ni odločalo takoj po prejemu odgovora na tožbo, temveč je nekaj časa počakalo, če se bo morda tožnik v Republiko Slovenijo vrnil.

Sodba UP RS, opr. št. I U 836/2014 z dne 18. 6. 2014

[splošna verodostojnost prosilca, mladoletnost prosilca, družinsko nasilje]

Tožnik, mladoletnik s Kosova, je v tožbi zatrjeval nezakonnost odločbe MNZ, s katero je bila njegova prošnja za mednarodno zaščito zavržena. MNZ je njegovo prošnjo zavrnilo, ker naj mladoletnik ne bi izpolnjeval pogojev za pridobitev statusa begunca ali pogojev za pridobitev subsidiarne zaščite, svojo odločitev pa je med drugim podprlo tudi s trditvijo, da so bile tožnikove navedbe (zlasti navedbe o družinskem nasilju, na katerih je temeljila tudi njegova prošnja za mednarodno zaščito) neverodostojne.

Sodišče je poudarilo, da MNZ pri presoji splošne verodostojnosti tožnika ni upoštevalo, da je bil tožnik, ko je prečkal mejo med Hrvaško in Slovenijo, pri podaji prošnje ter v času osebnega razgovora še mladoleten. V luči njegove mladoletnosti ter njegovih trditev o družinskem nasilju po mnenju sodišča od tožnika ni bilo mogoče pričakovati, da bo svoje razloge obširno in natančno pojasnil uradni osebi že ob prvem srečanju brez predhodne ustrezne obravnave. Osebam, pri katerih obstaja verjetnost, da so bile trpinčene oziroma zlorabljane, bi moral organ zagotoviti posebno obravnavo in sodelovanje ustrezno usposobljene osebe, kar še toliko bolj velja, kadar gre za mladoletno osebo. Sodišče je poleg tega izpostavilo, da bi morale MNZ tudi ostale navedbe ter okoliščine (na primer prepozno podajo prošnje za mednarodno zaščito, nepredložitev ustreznih dokazil o zatrjevanih zlorabah ipd.) presojati v luči mladoletnosti tožnika. Sodišče je pritrdilo odločitvi MNZ, da družinske težave in nasilje, kot ga zatrjuje tožnik, ne predstavlja preganjanja v smislu ZMZ, a je odločilo da je MNZ prehitro zaključilo, da pogoji za subsidiarno zaščito niso podani, zato je tožbi ugodilo, izpodbijano odločbo odpravilo in zadevo vrnilo v ponovni postopek, v katerem bo morale MNZ natančneje raziskati, ali je intenzivnost družinskega nasilja takšna, da bi lahko pomenila podlago za subsidiarno zaščito, ter kakšne so možnosti, da bi bil tožnik na Kosovu deležen ustrezne zaščite.

Sodba UP RS, opr. št. I U 644/2014 z dne 11. 6. 2014

[združitev družine, dokazovanje sorodstvenega razmerja, mladoletnik brez spremstva, korist otroka, prosilec iz Somalije]

Z izpodbijano odločbo je MNZ zavrnilo prošnjo mladoletnika, državljana Somalije s priznanim statusom subsidiarne zaščite, za združitev z družino, in sicer z mamo, prav tako državljanke Somalije. Iz prošnje za združitev z družino je izhajalo, da tožnik ni mogel predložiti nobenih dokumentov, ki bi dokazovali njegovo istovetnost ter sorodstveno razmerje. Tožnik je že v prošnji navedel, da v Somaliji ni mogoče pridobiti nobenih dokumentov, kar izkazujejo številna mednarodna poročila. MNZ je odločilo, da gre pri tem za starejše informacije, ki ne upoštevajo spremenjenih razmer po avgustu 2011, ko je somalijska oblast postopno začela prevzemati nadzor nad svojim ozemljem, zato okoliščine, da dokumentov ni mogoče pridobiti, ni upoštevalo.

Sodišče je poudarilo, da med dokaznim bremenom stranke v zvezi s prošnjo za združitev z družino in dokaznim bremenom stranke v zvezi s prošnjo za mednarodno zaščito ni nobene bistvene razlike. V obeh primerih mora stranka predložiti vse razpoložljive dokaze, dokumentacijo in navest vsa dejstva in okoliščine. Hkrati pa je MNZ dolžno v obeh primerih, še posebej kadar je prosilec mladoletnik brez spremstva, tudi po uradni dolžnosti ugotavljati dejansko stanje. Sodišče je izpostavilo, da iz nobenega predpisa EU niti iz ZMZ ne izhaja formalno dokazno pravilo, po katerem bi moral tožnik predložiti neko točno določeno listino za dokazovanje sorodstvenih vezi. Po presoji sodišča stališča, ki jih je MNZ glede dokazovanja zavzelo v obravnavani zadevi, pripeljejo do nedopustne pravne razlage, da begunci iz Somalije objektivno ne morejo dokazati sorodstvenih razmerij in zato ne morejo uresničevati pravice do združitve z družino, četudi gre za mladoletnike brez spremstva. Takšno stališče pomeni kršitev načelo otrokove največje koristi, v skladu s katerim mora biti

korist otroka pomembnejša od interesa trenutne politike priseljevanja. Sodišče je zaradi odpravilo izpodbijani akt in zadevo vrnilo v ponovno odločanje MNZ.

Sodba UP RS, opr. št. I U 299/2014 z dne 21. 5. 2014

[nastanitev na zasebnem naslovu, denarno nadomestila, obiskovanje osnovne šole]

Z izpodbijanim aktom je MNZ odločilo, da se tožnikov za dodelitev nadomestila na zasebnem naslovu zavrne. MNZ je v postopku ugotovilo, da je bila tožniku v Republiki Sloveniji priznana subsidiarna zaščita, da je v postopku podaljšanja le-te, da je prejemnik denarne socialne pomoči, da je vključen v izobraževalni program odraslih in da biva na zasebnem naslovu. Do denarnega nadomestila so upravičene osebe, ki imajo status dijaka ali študenta in v Republiki Sloveniji nimajo zavezancev za preživljanje, vlagatelj pa tega statusa nima, zato je ministrstvo ugotovilo, da vlagatelj ni upravičen do denarnega nadomestila.

V skladu s tretjim odstavkom 93. člena ZMZ osebi, ki ima status dijaka ali študenta in v Republiki Sloveniji nima zavezancev za preživljanje, obdobje upravičenosti do denarnega nadomestila za nastanitev na zasebnem naslovu podaljša za čas rednega šolanja, vendar ne dlje kot do dopolnjenega 26 leta starosti. Sodišče ni izključilo možnosti, da ta določba ne bi bila v posamičnem primeru nedopustno diskriminatorna za osebo z mednarodno zaščito, ki obiskuje osnovno šolo, vendar takšnih okoliščin tožnik v tem upravnem sporu ni izkazal oziroma jih niti ni zatrjeval. Kljub temu je sodišče ugotovilo, da je v skladu s četrtem odstavkom 93. člena ZMZ odstavek mladoletnik brez spremstva, ki biva v posebni, za mladoletnike primerni nastanitvi in je medtem postal polnoleten, še dve leti po preteku bivanja v tej nastanitvi upravičen do denarnega nadomestila za nastanitev na zasebnem naslovu. Ker ta doba v konkretnem primeru še ni potekla, je sodišče tožbi ugodilo in je izpodbijano določbo odpravilo ter zadevo vrnilo MNZ v nov postopek.

Sodba UP RS, opr. št. I U 616/2014 z dne 14. 5. 2014

[prošnja za združitev družine, korist otroka]

MNZ je z izpodbijano odločbo zavrnilo prošnjo tožnika, ki ima v Republiki Sloveniji od 4. 1. 2013 dalje priznan status begunca, za združitev družine, in sicer z mamo in očetom, obema državljanoma Somalije. MNZ je v obrazložitvi navedlo, da se tožnik razpisanega osebnega razgovora ni udeležil, ker se je nahajal v tujini zato ni moglo preveriti, ali med njim ter osebama, za katere trdi, da sta njegova starša, zares obstaja sorodstvena povezava, iz informacij, ki jih je tožnik podan v prošnji pa ni moglo priti do tega zaključka, saj so temeljile na okoliščina izpred leta 2011, ko v Somaliji ni bilo mogoče pridobiti ustreznih dokumentov. Menjava oblasti in sprememba režima naj bi to omogočala, zato bi moral tožnik dodatno izkazati sorodstvene vezi z novimi navedbami na osebnem razgovoru.

V skladu z določbo drugega odstavka 17. člena ZMZ lahko oseba s priznano mednarodno zaščito zaprosi za združitev s svojimi družinskimi člani. V skladu s prvim odstavkom 16. b člena ZMZ so družinski člani, člani družine, ki je obstajala že v izvorni državi, to pa so lahko starši mladoletnika brez spremstva. Sodišče je izpostavilo, da gre v zadevi za mladoletnega

tožnika brez spremstva, MNZ pa tega ni upoštevalo ter ni presodilo največje koristi otroka. Največja korist otroka pa je zagotovo združitev z družino, iz vseh podatkov v upravnem spisu pa izhaja, da je MNZ odločbo izdal vsaj preuranjeno - pri ustreznih organih v tujini bi moralo preveriti, ali so razlogi, ki jih tožnik navaja za neudeležbo osebnega razgovora, utemeljeni. Sodišče je tožbi ugodilo, izpodbijano odločbo odpravilo ter zadevo vrnilo v ponovno odločanje.

Sodba UP RS, opr. št. I U 1013/2013 z dne 3. 4. 2014

[podaljšanje subsidiarne zaščite, resna škoda, individualna grožnja, samovoljno nasilje, osebne okoliščine, prosilec iz Afganistana]

Z izpodbijanim aktom je MNZ zavrnilo prošnjo tožnika za podaljšanje subsidiarne oblike zaščite v Republiki Sloveniji. Pri tem je MNZ upoštevalo le razloge, zaradi katerih je bila tožniku priznana subsidiarna oblika zaščite. Razlogov, ki jih je tožnik navedel kot razlog za vložitev prošnje za mednarodno zaščito in katere je tožena stranka v velikem delu sprejela, ni vključila med razloge za priznanje subsidiarne zaščite, temveč je upoštevala zgolj tožnikovo mladoletnost, zaradi katere bi bilo neutemeljeno pričakovati, da se bo v izvorno državo vrnil sam in skrbel zase. V času podaje prošnje za podaljšanje subsidiarne oblike zaščite je razlog mladoletnosti prenehal (tožnik je postal polnoleten), s tem pa je ostal brez možnosti, da bi uveljavljal katerikoli drugi razlog. Sodišče je poudarilo, da iz določbe 1. odstavka 106. člena ZMZ izhaja, da so relevantni vsi razlogi, ki jih je prosilec uveljavljal v že prošnji za priznanje mednarodne zaščite, na podlagi katere mu je bila subsidiarna oblika zaščite tudi priznana, torej vsi razlogi iz prošnje, ne zgolj tisti, ki so bili podlaga za odobritev subsidiarne zaščite.

Sodišče je tožbi ugodilo, odpravilo izpodbijano odločbo in zadevo vrnilo toženi stranki v ponoven postopek. V ponovnem postopku je moralo MNZ ponovno oceniti, ali tožnik izpolnjuje pogoje za priznanje subsidiarne oblike zaščite iz 3. alineje 28. člena ZMZ ter zadostno obrazložiti pojma samovoljnega nasilja in individualne grožnje, upoštevajoč vsa merila v sodbi SEU št. C-465/07 v zadevi Elgafaji. Prošnjo tožnika za podaljšanje subsidiarne zaščite pa bo moralo presoditi tudi v luči njegovih osebnih okoliščin, ki jih je uveljavljal že ob podaji prošnje za mednarodno zaščito.

Sodba UP RS, opr. št. I U 313/2014 z dne 20. 2. 2014

[pridržanje, pridržanje za namen predaje, sorazmernost in nujnost ukrepa pridržanja, otrokova korist]

Z izpodbijanim sklepom je MNZ odločilo, da se družino s tremi mladoletnimi otroki pridrži za namen predaje državi članici, ki je v skladu Dublinsko uredbo odgovorna za obravnavo njihovih prošenj za mednarodno zaščito. Družino naj bi se do predaje, vendar ne dlje kot za tri mesece z možnostjo enomesečnega podaljšanja, pridržalo v prostorih Centra za tujce v Postojni. MNZ je ocenilo, da je ukrep pridržanja nujen, saj naj bi le to zagotovilo, da do predaje tožniki ne bodo zapustili ozemlja Slovenije, na kar naj bi kazalo upiranje očeta ob prvi predaji, dejstvo, da je uporabljal osebno vozilo, v katerega je pred predajo zložil osebno

prtljago, ter njihovo prikrivanje prošelj za mednarodno zaščito, ki so jih že vložili v drugi državi članici. Iz vseh navedenih razlogov je MNZ prepričano, da tožniki institut mednarodne zaščite zlorablajo, ter da je ukrep pridržanja zato sorazmeren in nujen.

Sodišče je presojalo, ali je bil ukrep pridržanja upošteva mladoletnost treh izmed petih tožnikov sorazmeren in nujen. Strinjalo se je s presojo MNZ, da je ukrep pridržanja nujen, presodilo pa je, da sklep o pridržanju ni bil v zadostni meri obrazložen - pri presoji sorazmernosti ukrepa se MNZ namreč ni ukvarjalo z vprašanjem koristi otrok, kar pa je v vseh postopkih, v katerih so udeleženi mladoletniki, nujno. Sodišče je na podlagi izpovedb tožnikov (da so razmere v Centru za tujce v Postojni bistveno slabše kot v Azilnem domu, da otroci v Centru za tujce ne hodijo v šolo ali vrtec, kar jim je v Azilnem domu omogočeno, ter da lahko na zunanjem dvorišču Centra za tujce preživijo zgolj 20 do 30 minut dnevno v spremstvu socialnih delavcev) presodilo, da nastanitev v Centru za tujce zagotovo ni v korist otrok. Sodišče je sklep MNZ odpravilo ter v sporu polne jurisdikcije odločilo, da se tožbi delno ugodi, tožnike pa se za namen predaje drugi državi članici pridrži v Azilnem domu v Ljubljani.

Sodba UP RS, opr. št. I U 1845/2013 z dne 8. 1. 2014

[združevanje družine, družinski člani]

Tožnik je vložil prošnjo za združitev družine v Republiki Sloveniji z mamo, ženo, dvema sinovoma ter ženinima hčerama. V prošnji je navedel, da ne more predložiti nobenih osebnih dokumentov za izkazovanje istovetnosti in izkazovanje sorodstvenega razmerja. Tožena stranka je na podlagi nadaljnjih poizvedb ugotovila, da tožnik družinskih vezi s sinovoma, ženo in njenima hčerama ni izkazal, izkazoval jih je s ponarejenimi dokumenti, s tem pa je po mnenju tožene stranke odločevalce zavestno zavajal. Glede matere se je tožena stranka oprla na prvi odstavek 16.b člena ZMZ in ugotovila, da za združitev tožnika z družinskimi člani niso izpolnjeni zakonski pogoji. Tožnik je namreč polnoletna oseba, zato mame ni mogoče šteti med družinske člane osebe s priznano mednarodno zaščito. Usmeritve, ki jih daje Direktiva 2011/95/ES, so le možnosti oziroma priporočila državam članicam EU, da (lahko, če se tako odločijo) razširijo krog oseb, ki lahko po načelu združevanja družine pridobijo status begunca v povezavi z družinskim članom, ki mu je tak status iz razlogov Ženevske konvencije v določeni državi članici EU že priznan. Sodišče je tožbo kot neutemeljeno zavrnilo.

Sodba UP RS, opr. št. I U 1507/2013 z dne 7. 11. 2013

[utemeljen strah pred preganjanjem, verodostojnost]

Z izpodbijano odločbo je bil tožniku priznan status subsidiarne oblike zaščite. Tožnik, ki je bil ob odhodu iz izvorne države Afganistan star 13 let, se z odločitvijo MNZ ni strinjal in je v tožbi navedel, da je MNZ neutemeljeno sklepalo o njegovi splošni neverodostojnosti ter da njegovih izjav ni presojalo v luči njegove starosti.

Sodišče je odločilo, da je MNZ utemeljeno zaključilo, da tožnik ne izpolnjuje pogojev za priznanje statusa begunca, ter pravilo ugotovilo, da bi imel tožnik ob vrnitvi v izvorno državo kot mladoletnik brez živečih staršev težave pri zagotavljanju najosnovnejših življenjskih potreb in bi bil lahka tarča spolnih zlorab, trgovine z ljudmi, fizičnega nasilja in dela v nehumanih in nevarnih razmerah, ter mu zato priznalo subsidiarno zaščito. Sodišče je navedlo, da tožnikova trditev, da MNZ obsežnosti in natančnosti njegovih odgovorov ni presojalo v luči njegove starosti in izobraženosti, ne drži. Tožnik je bil namreč ob sprejemu prošnje na zapisnik izrecno opozorjen, naj odgovarja čim bolj natančno in po resnici, soočen je bil s kontradiktornostjo lastnih izjav in nanje večkrat opozorjen, opozorjen na to, da mora navesti vsa dejstva in okoliščine, ki utemeljujejo njegov strah pred preganjanjem ali resno škodo, ter opozorjen, naj na vprašanja odgovarja čim bolj natančno in po resnici. Sodišče je tožbo na podlagi vsega navedenega zavrnilo kot neutemeljeno.

Sodba UP RS, opr. št. I U 748/2012 z dne 18. 6. 2012

[mladoletni prosilec, šiit, hazar, prosilec iz Afganistana]

Z izpodbijano odločbo je MNZ tožniku, mladoletnemu prosilcu iz Afganistana, priznalo status subsidiarne zaščite. Svojo prošnjo za mednarodno zaščito, ki jo je sprva podal na Norveškem, nato pa je bil od tam vrnjen v Slovenijo, je tožnik utemeljil s strahom pred prisilno rekrutacijo s strani Talibanov, kar je povezano z njegovo hazarsko narodnostjo in šiitsko veroizpovedjo. Pri podaji prošnje so se pojavile določene nejasnosti glede tega, kje natančno v izvorni državi je tožnik živel. Navedel je, da prihaja iz province Ghazni, natančnega imena vasi pa ni poznal oziroma je imena navajal različno, zato je MNZ iz vseh podatkov in s pomočjo zemljevida zaključilo, da tožnik prihaja iz okraja Malistan v provinci Ghazni. V odločbi je MNZ zapisalo, da so trditve o tem, da obstaja utemeljeno tveganje, da bo vsak šiitski Hazar preganjan zaradi verske in etnične pripadnosti, pretirane, saj naj bi se položaj Hazarov po padcu Talibanov bistveno izboljšal. V okraju Malistan naj bi bilo vse prebivalstvo hazarske narodnosti, območje pa ni podvrženo upravi Talibanov, zato prihaja do redkih nadlegovanj z njihove strani, zato ni mogoče zaključiti, da bi bil vsak šiit iz Afganistana ob vrnitvi soočen s preganjanjem, prav tako ni mogoče trditi, da bi bil tožnik podvržen prisilni rekrutaciji, če Talibanov na njegovem domačem območju sploh ni. MNZ je ugotovilo, da se nasilje v Afganistanu iz leta v leto povečuje, a naj civilisti ne bi bili tako pogoste tarče, da bi to kazalo na resno ogroženost življenja vsakega civilnega prebivalca. Kljub temu pa je MNZ zaključilo, da bi bil tožnik kot mladoletnik brez družine in drugih sorodnikov v Afganistanu prepuščen samemu sebi, zato bi imel težave pri zagotavljanju najosnovnejših življenjskih potreb ter lahka tarča spolnih zlorab, trgovine z ljudmi ter fizičnega nasilja, zato mu je priznalo status subsidiarne oblike zaščite za dobo enega leta.

Sodišče se je z ugotovitvami MNZ strinjalo. Z očitki tožnika, da je na odločitev MNZ bistveno vplivalo le to, da tožnik prošnje v Sloveniji ni podal takoj, ko je bilo to mogoče, se sodišče ni strinjalo in je poudarilo, da je bil bistven razlog za odločitev dejstvo, da se tožnikove navedbe niso skladale z informacijami iz izvorne države. Sodišče se je strinjalo z odločitvijo MNZ, da tožnik izpolnjuje pogoje za pridobitev subsidiarne oblike zaščite, saj so mladoletniki brez staršev v Afganistanu ogroženi, zato je tožbo kot neutemeljeno zavrnilo.

Sodba UP RS, opr. št. I U 42/2012 z dne 15. 2. 2012

[zavrnitev ponovne prošnje, mladoletni prosilec, pravice otroka, dokazna ocena, subsidiarna zaščita, načelo največje otrokove koristi, informacije o izvorni državi, dejanje preganjanja, razlogi preganjanja]

Z izpodbijano odločbo je MNZ mladoletnikovo prošnjo za mednarodno zaščito zavrnilo, saj naj ne bi bil verodostojen. Neverodostojnost je MNZ utemeljilo s tem, da tožnik ničesar ni vedel o smrti starejšega brata, ki so ga ubili Talibani, oziroma je ta podatek navedel šele kasneje. Mladoletni tožnik iz province Gazni je zapustil Afganistan skupaj s starejšim bratom, s katerim pa je med potjo izgubil stik. Šele na poti mu je brat povedal, da sta zapustila Afganistan, ker so njunega starejšega brata ubili Talibani ter da so Talibani nato grozili celotni družini, ki se je zaradi tega bila primorana preseliti v Kabul. MNZ je nadalje trdilo, da tožnik ni izkazal subjektivnega elementa strahu, saj dejanja preganjanja, ki jih je navedel, niso zadevala njega osebno, ter da ni navedel povezave med preganjanjem in razlogi po Ženevski konvenciji. Dejstvo, da je tožnik mladoletnik, je MNZ upoštevalo le tako, da je postopek prilagodilo njegovi starosti, ni pa njegove mladoletnosti upoštevalo pri presoji izpolnjenosti pogojev za priznanje mednarodne zaščite. MNZ je v odločbi zapisalo, da se tožnik lahko vrne k staršem v Kabul, čeprav je zatrjeval, da stikov z njimi nima in da ne ve kje sta. MNZ staršev ni poskusilo poiskati, saj naj bi bila to obveznost policije v postopku odstranitve iz države, in ne obveznost MNZ v postopku odločanja o mednarodni zaščiti. Po mnenju MNZ v Kabulu stopnja samovoljnega nasilja ni bila tako visoka, da bi bila vsaka oseba ob vrnitvi v to provinco ogrožena. Sodišče Evropske unije je v zadevi Elgafaji zavzelo stališče, da čim bolj je prosilec morebiti sposoben dokazati, da ga grožnje posamično zadevajo zaradi elementov, ki so značilni za njegov položaj, tem nižja stopnja samovoljnega nasilja bo zadoščala, da se osebi prizna pravica do subsidiarne zaščite. Tožnik pa v konkretnem primeru ni navajal nobenih takih okoliščin, ki bi utemeljevale priznanje zaščite tudi po nižji stopnji nasilja. MNZ je odločilo, da mladoletnost ni ena izmed takšnih osebnih okoliščin.

Sodišče je odločilo, da brez poznavanja lokalnih običajev iz države izvora, nepoznavanje imena brata in vzdušja v družini še ne more biti podlaga za oceno, da tožnik ni izkazal splošne verodostojnosti. Prav tako po mnenju sodišča ni pravilno sklepanje MNZ, da tožnikovemu strahu manjka subjektivni element, saj je izkazal strah pred Talibani. Ali je ta strah utemeljen, bi MNZ moral ugotoviti s presojo vseh relevantnih okoliščin ter z analizo informacij o izvorni državi. Ker iz ZMZ in Ženevske konvencije ter Kvalifikacijske Direktive ne izhaja, da mora biti nasilje vedno izvedeno neposredno zoper osebo, ki prosi za mednarodno zaščito, so dejanja preganjanja lahko tudi grožnje in nasilje družinskim članom te osebe. Tožniku ni potrebno izrecno navesti razloga preganjanja po Ženevski konvenciji. Res je sicer, da mora tožnik navesti vse okoliščine v zvezi z njegovim preganjanjem, ki so mu znane, vendar pa vzpostavitev materialno-pravne povezave med preganjanjem in razlogi za preganjanje ni dolžnost tožnika. Pravni preizkus te povezave mora narediti MNZ.

MNZ nenazadnje ni upoštevala največje koristi otroka, kot jo narekujeta ZMZ in KOP. MNZ bi moralo že v postopku odločanja o mednarodni zaščiti začeti postopek iskanja staršev in ne šele v postopku odstranitve iz države. Vprašanje, ali je v izvorni državi poskrbljeno za

otrokovo varnost in sprejem z vidika osnovnih pogojev za življenje, je pomembno z vidika subsidiarne zaščite v povezavi s 3. členom EKČP.

Sodišče je navedlo, da sta upoštevanje mladoletnosti pri postavljanju vprašanj in tudi zastopanje mladoletnega prosilca zgolj nujna elementa v postopku dokazovanja in ugotavljanja dejanskega stanja v smislu 6. odstavka 47. člena ZMZ in 3. odstavka 16. člena ZMZ (ter 17. člena Procesne Direktive 2005/85/ES), načelo varovanja največje koristi otroka pa mora imeti velik pomen tudi v procesu tehtanja realnosti tveganja za kršitev absolutnih pravic mladoletnika v primeru vrnitve v izvirno državo ter se mora odražati v dokaznem bremenu tožene stranke in pravilih ter standardih dokazovanja (v zvezi s subsidiarno zaščito). Nepravilno je stališče MNZ, da je skrb za otrokove pravice zgolj naloga zakonitega zastopnika in pooblaščenca, temveč je to tudi naloga organa. Sodišče je zaradi vsega navedenega tožbi ugodilo in izpodbijano odločbo odpravilo ter zadevo vrnilo v ponovno odločanje.

Sodba UP RS, opr. št. I U 1845/2012 z dne 30. 1. 2012

[pogoji za priznanje subsidiarne oblike zaščite, mladoletni prosilec, Somalija]

Z izpodbijano odločbo je MNZ tožniku priznalo status subsidiarne zaščite za dobo treh let. Tožnik, somalijski državljani, pripadnik plemena Duduble in Musliman, je izvirno državo zapustil leta 2011, saj je tam vojna. Na osebni razgovor je povedal, da je skupina Al-Shabaab ubila njegovega očeta, ki je vodil trgovino s tobaknimi izdelki, preganjala pa je tudi njega. MNZ je odločilo, da tožnik ne izpolnjuje pogojev za priznanje statusa begunca, saj glede na njegove izjave ni mogoče ugotoviti povezave in strahu pred preganjanjem zaradi rase, vere, narodnosti, političnega prepričanja ali pripadnosti določeni družbeni skupini. Prav tako tožnik po presoji MNZ ne more uspešno uveljavljati utemeljenega tveganja za resno škodo, kot ga določa 28. člen ZMZ, saj so se od odhoda tožnika iz Somalije okoliščine bistveno spremenile: Al-Shabaab postopoma izgublja nadzor nad osrednjim in južnim delom Somalije, mesto Mogadiš pa že od avgusta 2011 nadzorujejo vladne sile. Kljub temu pa je MNZ upoštevalo, da je tožnik star le 16 let in da je v njegovi izvorni državi le njegova mati, ki živi v begunskem kampu ter je odvisna od pomoči drugih. MNZ je okoliščine v Somaliji ocenilo kot nepredvidljive in nestabilne ter neprimerne za vrnitev mladoletnika, zato mu je priznala status subsidiarne zaščite.

Sodišče je ocenilo, da je MNZ pravilno presodilo, da tožnik pogojev za pridobitev statusa begunca ne izpolnjuje, temveč izpolnjuje pogoje za pridobitev subsidiarne zaščite. Presoja okoliščin s strani MNZ je bila po mnenju sodišča ustrezna, zato je tožbo zavrnilo, v obrazložitvi pa se strinjalo s stališči iz izpodbijane odločbe.

Sodba UP RS, opr. št. I U 1591/2010 z dne 3. 12. 2010

[nepopolno ugotovljeno dejansko stanje, ugotavljanje starosti]

Z izpodbijanim sklepom je MNZ odločilo, da tožnikove prošnje za mednarodno zaščito ne bo obravnavalo, ker bo tožnik predan Grčiji, ki je pristojna za obravnavo njegove prošnje.

Tožnik je avgusta leta 2010 v Sloveniji vložil prošnjo za priznanje mednarodne zaščite. V postopku je bilo ugotovljeno, da je tožnik za mednarodno zaščito zaprosil tudi na Nizozemskem, kjer je bilo ugotovljeno, da je tožnik rojen leta 1983, neznane narodnosti, država, ki je odgovorna za obravnavo njegove prošnje pa je Grčija. Tožnik je v tožbi zatrjeval, da so razmere v Grčiji kritične, prosilci za azil pa podvrženi kršitvam človekovih pravic, nespoštovano je tudi načelo nevračanja. Navedel je tudi, da MNZ ni ugotavljalo njegove starosti, čeprav je prošnjo v Sloveniji vložil kot mladoletnik: v prošnji, ki jo je podal v Sloveniji je namreč navedel, da je državljan Eritreje, rojen leta 1993 v kraju Asmara.

Po presoji sodišča je bila odločitev MNZ preuranjena, saj je tožnik utemeljeno opozoril, da je bil v izreku odločbe njegov datum rojstva naveden napačno. MNZ bi moralo zato zaradi razhajanj med datumom rojstva, ki ga je tožnik navedel ob podaji prošnje na Nizozemskem, ter datumom rojstva, ki ga je navedel ob podaji prošnje v Sloveniji, izpeljati postopek za ugotovitev tožnikove starosti. Tudi od te ugotovitve je namreč odvisno, katera država je odgovorna za obravnavanje njegove prošnje. Prvenstveno pa bi se moralo MNZ opredeliti do tožnikovih navedb glede kršitev človekovih pravic v Grčiji, kamor naj bi bil predan na podlagi Dublinske uredbe. Sodišče je odločilo, da tožnikova starost in razmere v grškem azilnem sistemu, ki sta bistveni okoliščini za odločitev v konkretni zadevi, nista bile v zadostni meri razčiščeni, zato je tožbi ugodilo, odločbo odpravilo in zadevo vrnilo v ponovno odločanje.

15.VIRI IN LITERATURA

Aldarondo, Etiony, Becker, Rachel: Promoting the Well-Being of Unaccompanied Immigrant Minors, v: CREATING INFRASTRUCTURES FOR LATINO MENTAL HEALTH (ur.: P. Buki, Lydia, M. Piedra, Lisette), Springer, 2011.

Baraldi, Claudio: Promotion of Migrant Children's Epistemic Status and Authority in Early School Life, v: International Journal of Early Childhood, 2015, str. 5-25.

Belhadj Kouider, Esmahan, Koglin, Ute, Petermann, Franz: Emotional and behavioral problems in migrant children and adolescents in Europe: a systematic review, v: EUROPEAN CHILD & ADOLESCENT PSYCHIATRY, 2014, str. 373–391.

Belhadj Kouider, Esmahan, L. Lorenz, Alfred, Dupont, Marc, Petermann, Franz, Internalizing disorders in migrant and non-migrant children and adolescents: analyses of a German health care population, v: JOURNAL OF PUBLIC HEALTH, 2015, str. 349-361.

Ferrara, Pietro, Corsello, Giovanni, Sbordone, Annamaria, Nigri, Luigi, Caporale, Olga, Ehrich, Jochen, Pettoello-Mantovani, Massimo: The "Invisible Children": Uncertain Future of Unaccompanied Minor Migrants in Europe, European Paediatric Association Pages, 2016.

Furrugia, Ruth in Touzenic, Kristina: The international protection of unaccompanied and separated migrant and asylum-seeking children in Europe, v: MIGRATING ALONE: UNACCOMPANIED AND SEPARATED CHILDREN'S MIGRATION TO EUROPE (ur. J. Kanics, D. Senovilla Hernández in K. Touzenis), United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO Publishing, Pariz 2010, str. 21-57.

European Union: European Agency for Fundamental Rights, Guardianship for children deprived of parental care : A handbook to reinforce guardianship systems to cater for the specific needs of child victims of trafficking, junij 2014, ISBN 978-92-9239-464-6, dostopno na: <http://www.refworld.org/docid/53b14fd34.html> (25. 8. 2018).

Kalverboer, Margrite, Beltman, Daan, van Os, Carla in Zijlstra, Elianne: The Best Interests of the Child in Cases of Migration: Assessing and Determining the Best Interests of the Child in Migration Procedures, v: INTERNATIONAL JOURNAL OF CHILDREN'S RIGHTS 25, Brill, 2017, 114-139.

Marjanovič Umek, Ljubica, Zupančič, Maja, Pinter, Tihomir, Krhin, Kristina, Kovačič, Irena: RAZVOJNA PSIHOLOGIJA, Razprave Filozofske fakultete, Ljubljana : Znanstvena založba Filozofske fakultete : Rokus Klett, Kranj, 2009.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport: VKLJUČEVANJE OTROK PRISELJENCEV V SLOVENSKE VZGOJNO-IZOBRAŽEVALNE SISTEME, marec 2017.

Regvar, Urša: Alternative odvzemu prostosti v azilnih in migracijskih zadevah (diplomsko delo), Ljubljana 2016.

Risk Steering Committee, DHS Risk Lexicon, U.S. Department of Homeland Security, 2010, dostopno na: <https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/dhs-risk-lexicon-2010.pdf> (25. 8. 2018).

Umek, Peter: TOLMAČENJE V POSTOPKIH ZA PRIZNANJE MEDNARODNE ZAŠČITE, Znanstvena založba Filozofske fakultete – oddelek za prevajalstvo, Ljubljana 2017.

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR): Self-study module 3: Interpreting In a Refugee Context, UNHCR, Ženeva 2009, dostopno na: <http://www.refworld.org/docid/49b6314d2.html> (15. 8. 2018).

UN Human Rights Committee (HRC): CCPR General Comment No. 6: Article 6 (Right to Life), 1982, dostopno na: <http://www.refworld.org/docid/45388400a.html> (25. 8. 2018).

UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), 2013, CRC /C/GC/14, dostopno na: <http://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html> (25. 8. 2018).

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR Annotated Comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast), 2015, dostopno na: <http://www.refworld.org/docid/5541d4f24.html> (25. 8. 2018).

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR Comments on the European Commission's amended recast proposal for a Directive of the European Parliament and the Council laying down standards for the reception of asylum-seekers, julij 2012, dostopno na: <http://www.refworld.org/docid/500560852.html> (25. 8. 2018).

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Too Much Pain: Female Genital Mutilation & Asylum in the European Union - A Statistical Overview, 2013, dostopno na: <http://www.refworld.org/docid/512c72ec2.html> (25. 8. 2018).

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention, 2012, dostopno na: <http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html> (25. 8. 2018).

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 2009, HCR/GIP/09/08, dostopno na: <http://www.refworld.org/docid/4b2f4f6d2.html> (25. 8. 2018).

16. PRILOGA: Brošura: "Moje pravice v azilnem postopku"

MOJE PRAVICE V AZILNEM POSTOPKU

1. Kaj pomeni mednarodna zaščita, kaj status begunca in kaj subsidiarna zaščita?

Mednarodna zaščita pomeni status begunca ali status subsidiarne zaščite.

Republika Slovenija ti bo priznala status begunca, če se zaradi utemeljenega strahu pred preganjanjem na podlagi verske, rasne, politične ali druge pripadnosti ne želiš ali ne moreš vrniti v svojo državo. Status subsidiarne zaščite pa ti bo priznan, če ne izpolnjuješ pogojev za status begunca, obstaja pa utemeljeno tveganje, da bi ob vrnitvi v državo utrpel resno škodo. Pri tem bodi pozoren, da na osebnem razgovoru z uradniki ministrstva izpostaviš, na kakšen način si bil preganjan v svoji državi, če si bil izpostavljen nasilju in zakaj se bojiš vrniti v svojo državo.

Od trenutka, ko boš vložil prošnjo za mednarodno zaščito pa vse do odločitve organa o njej, pa imaš vseeno zagotovljene vse pravice in ugodnosti, ki ti pripadajo kot prosilcu za mednarodno zaščito.



7. Ali moram opraviti pregled za oceno starosti?

Pregled se opravi le, če v to pisno privoliš ti in tvoj zakoniti zastopnik. Prošnje ti ne smejo zavrniti le zato, ker si pregled odklonil. Včasih bo morda tvoj položaj v postopku bolj ugoden, če bo tvojo starost nekdo strokovno potrdil. Glede tega ti bo pri odločitvi svetoval zakoniti zastopnik.



8. Kaj se zgodi, če je moj sorodnik v drugi državi?

Če je tvoj sorodnik zakonito prisoten v drugi državi članici Evropske unije in se ugotovi, da lahko poskrbi zate in da je združitev v tvojo korist, te bo država poslala k njemu. V zvezi s tem pa lahko izraziš svoje mnenje/željo, ki ga bo organ upošteval glede na tvojo starost in zrelost.



2. Kakšne pravice imam kot prosilec za mednarodno zaščito?

Kot prosilec imaš pravico do: prebivanja v Sloveniji, materialne oskrbe v primeru nastanitve v azilnem domu ali njegovi izpostavi (pravica do nastanitve, prehrane, obleke, obutve, higienske potrebščin), zdravstvenega zavarovanja, izobraževanja, humanitarne pomoči, žepnine, finančne pomoči.

3. Kdo je zakoniti zastopnik in zakaj ga potrebujem?

Zakoniti zastopnik je oseba, ki v tvojemu imenu opravlja procesna dejanja v postopku za priznanje mednarodne zaščite, izobraževanju, varovanju zdravja in varovanju premoženjskih pravic. Seznan ti je s pravicami in dolžnostmi ter ti pomaga pri vložitvi prošnje za mednarodno zaščito. Je strokovno usposobljen in skrbi za tvojo največjo korist. Zakoniti zastopnik ni pravnik, vendar ti bo pomagal, da stopiš v stik s pravnikom, ki ti bo pomagal v postopku pridobivanja mednarodne zaščite.



4. Kaj se zgodi, ko vstopim v Republiko Slovenijo?

Če te je strah, vrniti se v državo, od koder prihajaš, ob prihodu v Slovenijo državnim organom povej, da želiš vložiti prošnjo za mednarodno zaščito. Policija bo poizkusila ugotoviti kdo si, te vprašala kako si prišel v Slovenijo in te pospremila v azilni dom, kjer boš spremstvu zakonitega zastopnika vložil prošnjo za mednarodno zaščito.

5. Kaj lahko naredim, če ne razumem jezika?

Če jezika ne razumeš, se ti bo pri spremljanju postopkov pridružil tolmač. To je oseba, ki govori tvoj jezik in bo prevajala tvoj pogovor z uradnimi osebami z namenom, da boš razumel njihova vprašanja in da bodo oni razumeli tvojo zgodbo. Njegova pomoč ti je zagotovljena pri podajanju prošnje in pri osebnih razgovorih.

6. Kje bom nastanjen?

Nastanjen boš v azilnem ali dijaškem domu. V primeru težjih zdravstvenih težav ti bo zagotovljena ustrezna oskrba in nastanitev v zdravstveni ali drugi oskrbovalni ustanovi, vse dokler ti ne bo bolje.



12. Na kaj moram biti še posebej pozoren?

Kot mladoletna oseba v tebi nepoznani državi, lahko naletiš tudi na ljudi, ki bi ti želeli škodovati. Zato je zelo pomembno, da se za kakršna koli vprašanja, ki te zanimajo v zvezi s samim postopkom, pravicami, združitvijo z družino ipd. obrneš na svetovalca za begunce, svojega zakonitega zastopnika ali nevladne organizacije. Predvsem bodi pozoren/a na to, da ne zaupaš morebitnim neznancem, ki bi ti: obljubljali, da te lahko odpeljejo k tvojim staršem/sorodnikom, ponujali bivanje neke drugje, ponujali igranje... in na tak način poskušali pridobiti tvoje zaupanje.

V kolikor bi te kdorkoli nadlegoval ali nagovarjal, da počneš kakšne stvari, ki jih ne želiš početi, to TAKOJ povej svojemu zakonitemu zastopniku, nevladni organizaciji ali svetovalcu za begunce, da ti pomaga in te lahko zavaruje. Nadlegovanje lahko zaupaš tudi policistom, ki so prisotni v azilnem domu, ali pa jih pokličeš na telefonsko številko 113. Policisti v RS ti bodo pomagali in te zaščitili, zato se jih ne smeš bati.

10. Ali me lahko vmejo nazaj v državo, kjer sem dal svoje prstne odtise?

NE, saj se za odgovorno določi državo članico v kateri si prisoten/a, po tem ko si v njej vložil prošnjo.



11. Kdo mi še lahko pomaga?

Pomagajo ti lahko nevladne organizacije kot so Pravno-informacijski center nevladnih organizacij, Slovenska filantropija ter svetovalci za begunce.



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA IZOBRAŽEVANJE,
ZNANOST IN ŠPORT



Javni študijski, razvojni,
invalidski in preživetniški
sklad Republike Slovenije

Univerza v Ljubljani



EVROPSKA UNIJA
EVROPSKI SKLAD
ZA REGIONALNI RAZVOJ

Naložbo sofinancirata Evropska unija
iz Evropskega socialnega sklada in
Republika Slovenija.