

UNIVERZA V LJUBLJANI
PRAVNA FAKULTETA

PROBLEMI SLOVENSKEGA AZILNEGA POSTOPKA:
STATISTIČNA IN PRIMERJALNOPRAVNA ANALIZA
ZAKONODAJE IN PRAKSE NA PRIMERU HRVAŠKE IN
AVSTRIJE TER POSLEDICE VSTOPA V EVROPSKO UNIJO

Diplomska naloga

Mentor:
doc dr. Erik Kerševan

Avtorica:
Katja Samec

Šmarje pri Jelšah, april 2005

Povzetek

NASLOV:

Problemi slovenskega azilnega postopka: statistična in primerjalnopravna analiza zakonodaje in prakse na primeru Hrvaške in Avstrije ter posledice vstopa v Evropsko unijo

VSEBINA:

Diplomska naloga se ukvarja z analizo problemov slovenskega azilnega postopka s splošnega in specialnega vidika. Gre za analizo posameznih delov, ki so po mnenju avtorice najbolj zanimivi in problematični.

Diplomska naloga je razdeljena v dva večja vsebinska sklopa. Prvi sklop analizira pravne vire azilnega postopka in njegove osnovne pojme. Drugi vsebinski sklop pa se ukvarja s problemi posameznih delov azilnega postopka, ki so začetek postopka, jezik v postopku, pravica do tolmača, zaslišanje, ugotavljanje dejanskega stanja, odločba, sodno varstvo, ponovna prošnja za azil, umik prošnje in ustavitev postopka. Ti deli so natančneje obravnavani z vidika njihove zakonodajne ureditve, pregleda in analize statističnih podatkov, iskanjem morebitnih rešitev, s posledicami vstopa Republike Slovenije v Evropsko unijo ter primerjalnopravnim pogledom na primeru Hrvaške in Avstrije.

Avtoričin namen je z uporabo objektivnih oziroma dobro uveljavljenih strokovnih meril ugotoviti, koliko je slovenski azilni postopek smiselno formalno urejen, koliko je dejansko učinkovit in primeren sedanjim razmeram. S prikazom različnih potencialnih rešitev v zaključku pa upa, da bo povečala zanimanje strokovne in splošne javnosti za azilno problematiko in tako vplivala na izboljšanje učinkovitosti azilnega postopka.

MENTOR:

doc. dr. Erik Kerševan

AVTORICA:

Katja Samec

Abstract

TITLE:

Problems concerning asylum procedures in Slovenia: Statistical and comparative legal analysis of legislation and practice concerning Croatia and Austria and the consequences of becoming a member of the European Union

CONTENT:

The dissertation deals with the analysis of problems concerning asylum procedures in Slovenia from the general and specific point of view. It is the analysis of individual parts that are most interesting and problematic for the author.

The dissertation is divided into two major parts. The first part analyses the regulatory resources of the asylum procedure and its basic concepts. The second part deals with the problems of individual parts of the asylum procedure; the initiation, language of the procedure, right to an interpreter, hearing, assessment of the actual state, decision, judicial protection, application for asylum, application withdrawal and termination of procedure. These parts are treated in greater detail in the light of their legislation system, overview and analysis of statistical data, finding possible solutions, consequences of the Republic of Slovenia becoming a member of the European Union and comparative legal view concerning Croatia and Austria.

The author's aim is to find out the degree of formality of asylum procedure in Slovenia, if it is in fact effective and appropriate for the current situation. This is done with objective or well established professional criterion. By presenting various possible solutions in the conclusion, the author hopes to increase the interest of professional and general public for the problems concerning asylum procedures and thus encourage more effective asylum procedures.

MENTOR:

Doc. Dr. Erik Kerševan

AUTHOR:

Katja Samec

KAZALO VSEBINE

I. UVOD	1
II. SLOVENSKI AZILNI POSTOPEK	3
A. PRAVNI VIRI	3
B. OSNOVNI POJMI	4
III. PROBLEMI AZILNEGA POSTOPKA	7
A. ZAČETEK POSTOPKA	7
1A. VLOŽITEV PROŠNJE ZA AZIL	7
2A. PRIMERJALNOPRAVNI POGLED	8
3A. STATISTIČNI PODATKI IN ANALIZA	11
Tabela 1: Število vloženih prošenj	11
Tabela 2: HRVAŠKA	11
Tabela 3: AVSTRIJA	11
Tabela 4: Gospodarski kazalci držav	12
4A. VPLIV EVROPSKE UNIJE	13
Tabela 5: EVROPA	13
B. JEZIK V POSTOPKU, PRAVICA DO TOLMAČA IN ZASLIŠANJE	14
1B. JEZIK V POSTOPKU in PRAVICA DO TOLMAČA	14
2B. ZASLIŠANJE	15
3B. POSEBEN POLOŽAJ VIŠKEGA KOMISARIATA	16
4B. PRIMERJALNOPRAVNI POGLED	16
5B. STATISTIČNI PODATKI IN ANALIZA	17
Tabela 6: Stroški opravljenega prevajanja za leto 2003 v RS	17
6B. VPLIV EVROPSKE UNIJE	18
C. UGOTAVLJANJE DEJANSKEGA STANJA	18
1C. ZAKONODAJNA UREDITEV	18
2C. PRIMERJALNOPRAVNI POGLED	19
3C. STATISTIČNI PODATKI, VPLIV EVROPSKE UNIJE IN ANALIZA	19
Č. ODLOČBA	20
1Č. ODLOČBA, V KATERI SE UGODI PROŠNJI ZA AZIL	20
2Č. ODLOČBA, V KATERI SE ZAVRNE PROŠNJA ZA AZIL	21
3Č. PREDHODNI POSTOPEK – VARNE TRETJE DRŽAVE	22
4Č. PRIMERJALNOPRAVNI POGLED	23
5Č. STATISTIČNI PODATKI IN ANALIZA	27
Tabela 7: Postopek	27
Tabela 8: Pravna podlaga negativnih odločb v RS	28
Tabela 9: Podatki za avstrijski azilni postopek	29
6Č. VPLIV EVROPSKE UNIJE	30
D. SODNO VARSTVO	30
1D. POSTOPEK NA II. STOPNJI	30

2D. POSTOPEK NA III. STOPNJI	31
3D. PRIMERJALNOPRAVNI POGLED	31
4D. STATISTIČNI PODATKI IN ANALIZA	32
Tabela 10: Odločitve Upravnega sodišča Republike Slovenije	33
Tabela 11: Odločitve Vrhovnega sodišča Republike Slovenije	33
E. PONOVNA PROŠNJA ZA AZIL	33
1E. ZAKONODAJNA UREDITEV	33
2E. PRIMERJALNOPRAVNI POGLED	34
3E. STATISTIČNI PODATKI IN ANALIZA	34
F. UMIK PROŠNJE IN USTAVITEV POSTOPKA	34
1F. ZAKONODAJNA UREDITEV	34
2F. PRIMERJALNOPRAVNI POGLED	35
IV. ZAKLJUČEK	37
V. VIRI	40
A. LITERATURA	40
B. ZAKONODAJA	41
C. SPLETNI VIRI	42
Č. DRUGI VIRI	43
D. POSREDNI VIRI	43

Seznam uporabljenih kratic in okrajšav

AsylG.....	Asylgesetz; Zakon o azilu
BBA.....	Bundesasylamt; Zvezna azilna agencija
BGBI.....	Bundesgesetzblatt fuer die Republik Oesterreich; Zvezni uradni list
čl.....	člen
EU.....	Evropska unija
FrG.....	Fremdengesetz; Zakon o tujcih
IDC.....	Informacijsko-dokumentacijski center
KČP.....	Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin
MINZ.....	Ministrstvo za notranje zadeve
No.....	Number
npr.....	na primer
Nr.....	Nummer
odst.....	odstavek
oz.....	oziroma
OZN.....	Organizacija Združenih narodov
RA.....	Republika Avstrija
RH.....	Republika Hrvaška
RS.....	Republika Slovenija
str.....	stran
št.....	številka
t. i.....	tako imenovano
UpS.....	Upravno sodišče
ur.....	urednik
VfGH.....	Verfassungsgerichtshof; Zvezno ustavno sodišče
VrhS.....	Vrhovno sodišče
VwGH.....	Verwaltungsgerichtshof; Zvezno upravno sodišče
Zazil.....	Zakon o azilu
ZUP.....	Zakon o splošnem upravnem postopku
ZUS.....	Zakon o upravnem sporu
ŽK.....	Ženevska konvencija

I. UVOD

Ob začetnem navdušenju pod vplivom prebrane knjige Umberta Eca¹ in navdušenjem nad izborom teme za diplomsko nalogo je le-to ob preučevanju virov kar malce skopnelo. Ugotovila sem namreč, da je bilo na temo azila v Sloveniji napisano že zelo veliko. Zato se v svoji diplomski nalogi nisem podrobneje ukvarjala s področji, ki so že bila natančneje obravnavana, prav tako sem povzemala zakonske določbe le tam, kjer je bilo to nujno potrebno za razumevanje nadaljnjega analiziranja. V svoji diplomski nalogi sem namreč poskušala ostati zvesta načelu kvalitete pred načelom kvantitete. Ravno zaradi tega bi bodoče bralce rada opozorila, da ta diplomatska naloga še zdaleč ne vsebuje vsega potrebnega za resnično razumevanje azilne problematike in da je IV. poglavje Viri še posebej pomembno, saj razsvetljuje morebitne nejasnosti in pojasnjuje druga vprašanja, ki se jih na tem mestu nisem dotaknila, so pa nedvomno pomembno vplivala na moja razmišljanja in ugotovitve.

Temelj moje diplomske naloge tako ni urejenost azila v Sloveniji na splošno in ne celoten azilni postopek, temveč zgolj deli azilnega postopka, ki so po mojem mnenju še posebej problematični. Tudi se nisem ukvarjala z vsemi problemi azilnega postopka, saj je tema preobsežna za diplomsko nalogo, ampak s tistimi najpomembnejšimi. Čeprav azil lahko uvrstimo tudi med migracije v širšem smislu, analiza začasnega zatočišča in splošne tujske zakonodaje ni bila predmet mojega raziskovanja, razen če je bilo to nujno potrebno za razumevanje azilnega postopka. Namen je bil ugotoviti, koliko je slovenski azilni postopek smiselno formalno urejen in koliko je dejansko učinkovit ter primeren sedanjim razmeram. V prvem delu sem na kratko predstavila pravne vire azilnega postopka in njegove osnovne pojme. V drugem delu pa sem se natančneje ukvarjala s problemi posameznih delov azilnega postopka, z njihovo zakonodajno ureditvijo, s pregledom in analizo statističnih podatkov, z iskanjem morebitnih rešitev in s posledicami vstopa Republike Slovenije v Evropsko unijo ter primerjalnopravnim pogledom na primeru Hrvaške in Avstrije. Za ti dve državi sem se odločila iz več razlogov:

- ker sta obe sosednji državi RS,
- ker sta ji podobni po velikosti, kulturi in načinu mišljenja,
- ker je Avstrija »starejša članica Evropske unije«, Hrvaška pa »nečlanica« oziroma »bodoča članica« in sta s tega vidika primerni tudi za analizo posledic Evropske unije,

¹ Eco, Umberto, 2003, Kako napisati diplomsko nalogo.

- da bi s pravno primerjavo postopkov odkrila bodisi kakšne nove ustrežnejše rešitve za slovenskega bodisi da je le-ta optimalno urejen,
- in nenazadnje tudi zato, ker so mi bili njihovi viri relativno lahko dostopni. ²

Večino statističnih podatkov za Slovenijo sem pridobila neposredno na Sektorju za azil, Direktorat za migracije, MNZ RS, tako da sem jih sama zbrala na podlagi odločb, nekaj pa sem jih uporabila iz Letnega poročila Oddelka za azil za leto 2004. Nekaj podatkov sem pridobila tudi na spletni strani Visokega komisariata Združenih narodov za begunce (United Nations High Commissioner for Refugees)³, MNZ RS⁴ ter Evropskega sveta o beguncih in izgnancih (European Council on Refugees and Exiles)⁵. Statistične podatke za Hrvaško in Avstrijo sem pridobila samo na omenjenih spletnih straneh, saj mi na mojo prošnjo o posredovanju podatkov žal niso odgovorili, tako da sem jih za ti dve državi zbrala mnogo manj. Vse pridobljene podatke sem sama zbrala, analizirala in statistično uredila v tabele. Zadnji peti del je bil namenjen zaključku; kratkemu povzetku vseh ugotovitev in možnih rešitev ter končnem sklepu.

² Za primerjavo sem vzela le azilno zakonodajo obeh držav, nisem pa se ukvarjala s sodno prakso in drugimi neformalnimi viri. Tako da je treba upoštevati možnost, da se določene stvari v praksi nekoliko drugače izvajajo.

³ www.unhcr.org.

⁴ www.mnz.si.

⁵ www.ecre.org.

II. SLOVENSKI AZILNI POSTOPEK

A. PRAVNI VIRI

Izhodišče za ureditev slovenskega azilnega postopka najdemo že v *5. členu Ustave Republike Slovenije*, ki kot nosilni steber delovanja ustave postavlja varstvo človekovih pravic, *13. členu*, ki izenačuje tujce z državljani, ki imajo v skladu z mednarodnimi pogodbami vse pravice zagotovljene s to ustavo in z zakoni, razen tistih, ki jih imajo po ustavi ali po zakonu samo državljani Slovenije, in *48. členu*, ki pravi, da je v mejah zakona priznana pravica do pribežališča tujim državljanom in osebam brez državljanstva, ki so preganjani zaradi zavzemanja za človekove pravice in svoboščine.⁶

8. julija 1999 je bil sprejet *Zakon o azilu*, ki določa načela, pogoje in postopek za pridobitev azila, prenehanje azila ter status, pravice in dolžnosti beguncev v RS.⁷ V *1. členu* ureja dve vrsti azila, ki izhajata iz dveh različnih mednarodnopravnih virov. Prvi ureja azil tujcev, ki zaprosijo za zaščito iz **razlogov, določenih v Konvenciji o statusu beguncev**⁸, ki je bila sprejeta že 1951 v Ženevi in zaradi tega znana tudi kot Ženevska konvencija, in **Protokolu o statusu beguncev**⁹, ki je bil leta 1967 sprejet v New Yorku in je dopolnil konvencijo. Oba dokumenta sta bila sprejeta v okviru OZN. Tudi RS je z aktom o notifikaciji nasledstva za konvencije OZN leta 1992 sprejela oba dokumenta.

Druga vrsta azila je **azil iz humanitarnih razlogov**, ki se podeli tujcem, ki zaprosijo za zaščito, če bi vrnitev teh oseb v njihovo izvorno državo lahko ogrozila njihovo varnost ali fizično integriteto v smislu 3. člena *Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin*, spremenjene s *Protokoli št. 3, 5 in 8* ter dopolnjene s *Protokolom št. 2* ter njenimi *Protokoli št. 1, 4, 6, 7, 9, 10 in 11*¹⁰ v okoliščinah, ki jih ŽK ne določa, a vseeno predstavljajo zadosten razlog, da se teh oseb ne vrne v njihovo izvorno državo. Tako je azilni postopek tudi posledica mednarodne obveznosti in ne zgolj »dobra volja« slovenske zakonodaje. Slovenija je v zadnjih letih po objavi neprijetnih poročil pristojnih Odborov OZN in Sveta Evrope naredila in še vedno dela korake k ureditvi te problematike. Seveda so za učinkovito izvajanje

⁶ Ustava RS, Uradni list RS/I, št. 33/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004.

⁷ Zakon o azilu, Uradni list RS, št. 61/1999.

⁸ Podrobneje glede vsebine glej Konvencijo o statusu beguncev, Uradni list SFRJ-MP, št. 7-76/1960.

⁹ Podrobneje glede vsebine glej Protokol o statusu beguncev, Uradni list SFRJ-MP, št. 15-189/1967.

¹⁰ Uradni list RS-MP, št. 7/1994. Konvencija je bila sprejeta v okviru Sveta Evrope.

mednarodnih dokumentov na področju človekovih pravic in sprejetih standardov njihovega varovanja potrebna finančna sredstva. Ciniki bi lahko rekli, da je to cena civilizacijskega napredka, ki jo Slovenija mora plačati.¹¹

Z vstopom Slovenije v Evropsko unijo 1. maja 2004 je za Slovenijo postal relevanten celoten unijski *acquis communautaire*, ki ga poleg primarnih virov sestavljalo tudi sekundarni in dopolnilni viri evropskega pravnega reda.¹² Prav tako je bilo na podlagi Zazil-a sprejetih mnogo podzakonskih predpisov, npr. *Pravilnik o nagrajevanju in povračilu stroškov svetovalcev za begunce*¹³ in *Odredba o dopolnitvi odredbe o imenovanju svetovalcev za begunce*¹⁴ ter *Pravilnik o prenehanju veljavnosti Odredbe o imenovanju svetovalcev za begunce*.¹⁵

Zakon o azilu je bil noveliran trikrat: prvič z *Zakonom o dopolnitvah zakona o azilu (ZAzil-A)*¹⁶, sprejetim 21. decembra 2000, drugič z *Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o azilu (ZAzil-B)*¹⁷, sprejetim 25. julija 2001, in tretjič z *Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o azilu (ZAzil-C)*¹⁸, ki je bil sprejet 30. septembra 2003. ZAzil-A je uvedel dodaten razlog za omejitev gibanja prosilcev za azil ter podelil pooblastilo Vladi, da določi varno tretjo državo v smislu 2. člena Zazil. ZAzil-B je vpeljal večje spremembe zaradi racionalnejšega in učinkovitejšega dela. Natančneje je razmejil azil po ŽK in humanitarni azil in uvedel dopolnilno obliko zaščite tujca, ki ga zaradi načela nevračanja ni mogoče odstraniti iz države in mu je bila prošnja za azil pravnomočno zavrnjena. ZAzil-C pa je uvedel še manjše tehnične dopolnitve.¹⁹

B. OSNOVNI POJMI

Azil je eno izmed razmerij, ki ureja vez med posameznikom in državo.²⁰ Za azil lahko zaprosi le tujec, ki pa je vsaka oseba, ki nima državljanstva RS.²¹ Tako je lahko tujec oseba, ki

¹¹ Oberstar, Jože, 2001, »Približevanje Evropski uniji na področju migracij in azila«, *Pravna praksa*, št. 37/2001, priloga, str. X.

¹² O vplivu Evropske unije na slovenski azilni postopek natančneje v III. delu.

¹³ Podrobneje glej Uradni list RS, št. 103/2004.

¹⁴ Podrobneje glej Uradni list RS, št. 7/2000.

¹⁵ Podrobneje glej Uradni list RS, št. 113/2004.

¹⁶ Uradni list RS, št. 124/2000.

¹⁷ Uradni list RS, št. 67/2001.

¹⁸ Uradni list, št. 98/2003.

¹⁹ V nadaljevanju sem pri obravnavanju zakonodajne ureditve slovenskega azilnega postopka obravnavala Zakon o azilu in vse tri njegove kasnejše spremembe kot celoto iz uradnega prečiščenega besedila Zakona o azilu (ZAzil-UPB1), objavljen v Uradnem listu RS, št. 134/2003.

²⁰ Drugi dve možnosti sta, da ima posameznik v razmerju do države bodisi status državljanstva bodisi status tujca.

ima državljanstvo neke tretje države, ali oseba brez državljanstva. Po definiciji EU pa je tujec katera koli oseba, ki ni državljan države članice. Za presojo sploh ni pomembna narodnost, izvor ali poreklo določene osebe.²² Azil je zaščita, ki se v Sloveniji daje tujcem, ki vključuje zlasti pravico do prebivanja v RS, pravice, ki pripadajo tujcem na podlagi ŽK, ter pravice, ki so beguncem zagotovljene z zakonom. Tujec, ki je vložil prošnjo za azil, je od trenutka vložitve do sprejetja pravnomočne odločbe prosilec za azil, oseba, ki ji je priznana pravica do azila, pa dobi status begunca.²³

Ko govorimo o azilu, je treba potegniti jasno ločnico med azilom in azilno politiko na eni strani ter **migracijami in politiko priseljevanja** na drugi strani. Problematika priseljevanja in migracij, ki ima korenine predvsem v težkih gospodarskih in socialnih razmerah, v katerih živijo ljudje v številnih, zlasti nerazvitih državah po svetu, postaja v sedanjem času eden ključnih problemov sodobnega sveta, saj z razsežnostmi, ki jih dobiva, daleč presega vsa dosedanja predvidevanja in predstave o tem. Za razliko od ekonomskih in socialnih migracij in priseljevanja pa gre pri azilu za univerzalno človekovo pravico²⁴, ki zadeva posameznika – begunca.²⁵ Pravica do azila je zapisana tudi v *14. členu Splošne deklaracije o človekovih pravicah*.

Prav tako je potrebno ločiti pravico do azila in priznanje statusa begunca od **začasnega zatočišča** za osebe, ki množično prihajajo iz držav, kjer so posebne razmere, kot na primer vojna, okupacija itd. Take osebe iščejo začasno pomoč, torej praviloma za čas, dokler takšne razmere trajajo. Začasno zatočišče je urejeno v posebnem *Zakonu o začasnem zatočišču*, ki je v primerjalnem pravu redkost.²⁶

Slovenski azilni postopek je poseben upravni postopek, tako da se v postopku za pridobitev azila subsidiarno uporablja Zakon o splošnem upravnem postopku²⁷, če z Zakonom o azilu ni določeno drugače.²⁸ V azilnem postopku pristojni organ ugotavlja, ali prosilec za azil izpolnjuje pogoje za pridobitev azila v Republiki Sloveniji v skladu z Zazil;²⁹ postopek poteka na treh stopnjah. **Prva stopnja** se začne z vložitvijo prošnje za azil in poteka pred Ministrstvom za notranje zadeve, Sektorjem za azil, **druga stopnja** je upravni spor pred Upravnim sodiščem Republike Slovenije, **tretja** pa poteka pred Vrhovnim sodiščem

²¹ 2. člen Zakona o tujcih, Uradni list RS, št. 61/1999. Pogoji za pridobitev državljanstva so določeni v Zakonu o državljanstvu, Uradni list RS, št. 1/1991.

²² Rakočevič, Slobodan, 1999, Predpisi o tujcih in azilu s komentarjem mag. Slobodana Rakočeviča, str. 31.

²³ 2. člen Zakona o azilu, Uradni list RS, št. 134/2003.

²⁴ O pravici do azila kot človekovi pravici v Sloveniji glej tudi Zalar, Boštjan, 2000, »Ali je azil človekova pravica?« Pravna praksa, leto 19/34, str. 18-40.

²⁵ Rakočevič, Slobodan, 1999, Predpisi o tujcih in azilu s komentarjem mag. Slobodana Rakočeviča, str. 188.

²⁶ Podrobneje glede vsebine glej Zakon o začasnem zatočišču, Uradni list RS, št. 20/1997.

²⁷ Uradni list RS, št. 80/1999, 70/2000, 52/2002, 73/2004.

²⁸ 23. čl. Zazil, Uradni list RS, št. 134/2003.

²⁹ 22. čl. Zazil, Uradni list RS, št. 134/2003.

Republike Slovenije. Prav tako je v 50. členu Zakona o ustavnem sodišču³⁰ in 160. členu Ustave Republike Slovenije³¹ dana možnost **ustavne pritožbe**, saj lahko vsakdo ob pogojih, ki jih določa ta zakon, vloži pri ustavnem sodišču ustavno pritožbo, če meni, da mu je s posamičnim aktom državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil kršena njegova človekova pravica ali temeljna svoboščina. Možen je tudi postopek v okviru **Evropskega sodišča za človekove pravice v Strasbourgu** (European Court of Human Rights) in **Sodišča Evropskih skupnosti v Luksemburgu** (European Court of Justice).³²

V naši ureditvi obstajajo tri vrste azilnega postopka: **redni**, **hitri** in **predhodni** postopek. **Hitri** oziroma **skrajšani**³³ azilni postopek se uvede pri očitno utemeljenih prošnjah v skladu z 2. odstavkom 35. člena Zazil. Sam zakon tega izraza sicer ne omenja in tudi ni določil posebnosti pri hitrem odločanju glede izvedbe postopka, zato se uporabljajo enake določbe kot za redni postopek. Razlika je le v krajšem pritožbenem in instruktivnem roku.³⁴ **Predhodni postopek** je urejen v 37. členu in se uvede glede prosilcev, ki prihajajo iz varnih tretjih držav.³⁵

³⁰ Uradni list RS, Uradni list RS, št. 15/1994.

³¹ Več o ustavni pritožbi glej Grad, Franc in Kaučič, Igor 1999, Ustavna ureditev Slovenije, str. 153 in str. 303-318.

³² S slednjimi tremi postopki se zaradi preobsežnosti v tej diplomski nalogi nisem natančneje ukvarjala, saj sem za temelj preučevanja postavila ravno slovenski azilni postopek na prvi stopnji in deloma tudi drugi ter tretji, ki je z vidika prosilcev za azil primarna in največkrat uporabljena možnost.

³³ Hiter oz. skrajšani postopek ne smemo razumeti v smislu kvalitete posameznega azilnega postopka. Hitrost odločanja mora biti vrednota, h kateri se sicer teži v vsakem azilnem postopku, torej tudi v rednem azilnem postopku. V tem primeru pa gre za poseben tip oz. vrsto ali vsaj posebno fazo azilnega postopka.

³⁴ Podrobneje o tem v poglavju II/Č/2Č.

³⁵ Podrobneje o tem v poglavju II/Č/3Č.

III. PROBLEMI AZILNEGA POSTOPKA

A. ZAČETEK POSTOPKA

1A. VLOŽITEV PROŠNJE ZA AZIL

Postopek na prvi stopnji se formalnopravno začne z vložitvijo prošnje za azil, ki se vloži pri ministrstvu, pristojnem za notranje zadeve, tujec, ki nezakonito vstopi v RS, pa lahko poleg tega vloži prošnjo še na azilnem domu ali policiji.³⁶ Takšen tujec mora zaprositi za azil v najkrajšem možnem času in se ne obravnava za prekršek nezakonitega prehoda državne meje.³⁷ Tujci, ki niso v RS, lahko vložijo prošnjo za azil tudi na diplomatsko-konzularnih predstavništvi RS v tujini, vendar ne, če se nahajajo v svoji izvorni državi. Priznanje statusa begunca namreč ni možno, če se tujec nahaja na ozemlju svoje države. Tujca, ki želi ali izrazi namen vložiti prošnjo za azil pri drugem državnem organu ali organu lokalne skupnosti, se napoti na pristojni organ.³⁸ Čeprav pred formalno vložitvijo prošnje za azil takšna oseba še nima statusa prosilca, pa se jo v določenem pogledu obravnava kot prosilca za azil, saj se je ne sme odstraniti iz države. Z vložitvijo prošnje vlagatelj dobi vse pravice in dolžnosti, ki mu jih daje in nalaga zakon.

Slovenski azilni postopek se tako nikoli ne začne *ex officio* oziroma po uradni dolžnosti, ampak vedno na zahtevo tujca oziroma stranke. Tujcu v svoji zahtevi ni potrebno posebej pravno opredeliti, ali zahteva azil po ŽK ali humanitarni azil. Pristojni organ bo sam ugotovil, če so podani razlogi za podelitev katerega koli azila. Posebnost azilnega postopka je, da odločba pristojnega organa o dodelitvi azila in priznanju statusa begunca ali zavrnitev prošnje ni odvisna od predložitve nobenega posebnega formalnega dokaza, ampak temelji samo na podlagi celovite proučitve vseh okoliščin in dejstev, razpoložljivih dokazov ter obrazložitvev in pojasnil prosilca za azil.³⁹ Tako je dolžnost pristojnega organa, da oceni verodostojnost prosilčevih navedb in morebitne dokaze. Ta posebnost temelji na dejstvu, da so osebe, ki bežijo pred preganjanjem, praviloma prisiljene, da se za beg iz države izvora hitro

³⁶ 25. čl. Zazil, Uradni list RS, št. 134/2003.

³⁷ 8. čl. Zazil, Uradni list RS, št. 134/2003.

³⁸ 25. čl. Zazil, Uradni list RS, št. 134/2003.

³⁹ 6. odst. 24. čl. Zazil, Uradni list RS, št. 134/2003.

odločijo, pogosto potujejo ilegalno, brez ustreznih dokumentov in listin. V mednarodni praksi velja, da pristojni organ prosilčeve navedbe, ki so konsistentne, verjetne in zoper katere ni nasprotnih dokazov, sprejme kot resnične. Gre za t. i. načelo benefit of doubt. V primeru dvoma naj torej pristojni organ odloči v korist prosilca. Težko ugotavljanje stanja je ena izmed pomembnih specifičnosti azilnega postopka v primerjavi s splošnim upravnim postopkom.

2A. PRIMERJALNOPRAVNI POGLED

Hrvaška je sprejela *Zakon o azilu* 12. junija 2003, tako da je ureditev azilnega postopka dokaj moderna in precej podobna slovenski, pa vendarle ima nekaj razlik.⁴⁰ Tudi hrvaški azilni postopek se začne na zahtevo⁴¹ prosilca in ne ex officio, tujec vloži zahtevo v »sprejemnem centru za prosilce za azil«⁴², tujec lahko izrazi namen za vložitev zahteve za azil tudi pri opravljanju mejne kontrole na mejnem prehodu. Če se tujec nahaja na teritoriju RH, lahko izrazi namen za vložitev zahteve za azil v vsaki policijski upravi oziroma policijski postaji. Hrvaški zakon pa ne določa nič za tujce, ki niso v RH, naš zakon dodaja namreč možnost vlaganja prošnje na diplomatsko-konzularnih predstavništvih.⁴³ Vidimo, da je hrvaški azilni postopek na tem delu restriktivnejši. Prav tako velja subsidiarna veljava Zakona o splošnem upravnem postopku⁴⁴, v 3. členu pa določa tudi načelo nevračanja.

Avstrijo je v zadnjem času pretreslo kar nekaj novosti s področja azila. Zakon, ki je bil sprejet leta 1997, je doživel zadnjo večjo spremembo ravno leta 2003.⁴⁵ Veliko sprememb je bilo tudi že prej, ki so bile objavljene v *BGBI. I št. 106/1998, 110/1998, 4/1999, 196/1999, 82/2001, 126/2002*. Zadnja sprememba pa je razdelila tudi stroko in javnost ter je bila tako predmet presoje Avstrijskega ustavnega sodišča (Verfassungsgerichtshof),⁴⁶ ki jo je razglasilo za protiustavno. Gre namreč za to, da je v Avstriji, ki jo sestavlja 9 zveznih držav, skrb za prosilce za azil v pristojnosti zveze. Ker je želela, da bi bile storitve čim bolj ekonomične, je pri tem uporabila zasebna gospodarska orodja in tako nastopala kot zasebni subjekt. Zaradi vedno večjega števila prosilcev ni mogla poskrbeti za vse prosilce in del bremena so prevzele druge humanitarne organizacije, ki pa tudi niso bile kos bremenu in so

⁴⁰ V nadaljevanju sem se v primerjalnopravni analizi ukvarjala samo z deli zakonodaje obeh držav, kjer so odstopanja od slovenske zakonodaje.

⁴¹ V nadaljevanju uporabljam hrvaški termin »zahteva za azil«, čeprav je slovenski termin »prošnja za azil«.

⁴² V originalu »Prihvatilište za tražitelje azila«.

⁴³ Ibidem, str. 6.

⁴⁴ V originalu »Zakon o općem upravnom postupku«.

⁴⁵ BGBI. I št. 101/2003, 105/2003. Vso avstrijsko zakonodajo sem pridobila na spletni strani www.ris.bka.gv.at.

⁴⁶ Sodba je bila objavljena v BGBI. I št. 129/2004.

tako tožile državo. Vrhovno sodišče je ugotovilo, da bi imelo pravico do državne oskrbe precej več prosilcev, kot je dejansko dobilo. Tako lahko na primer organizacija Karitas denar, ki ga je porabila za oskrbo prosilcev, zahteva od države nazaj. Država pa je s sprejetjem novele sklenila, da bo z retroaktivnim učinkom sproti ugotovila, kateri begunci so bili upravičeni do pomoči. Tako da organizacije, ki so pomagale tistim, ki niso bili upravičeni do pomoči, ne morejo terjati države. VfGH⁴⁷ pa je to razveljavilo in iz določenih členov črtalo »iz razloga dokazljive medicinske travmatiziranosti«⁴⁸.

Medtem ko sta si hrvaški in slovenski azilni postopek v splošnem zelo podobna⁴⁹, pa je avstrijski azilni postopek mnogo bolj podroben in ima kar nekaj različnosti. Vzroke za to lahko najdemo v tem, da je Avstrija zvezna država, ki ima daljšo tradicijo države, ki je privlačna beguncem, in je že kar nekaj časa članica EU, zato je za razumevanje avstrijske azilne zakonodaje nujno vedeti, da le-ta temelji tudi na evropskem *acquis communautaire*, ki vključuje tako Dublinsko uredbo oz. Uredbo Sveta EU št. 343/2003⁵⁰ kot tudi Uredbo Sveta EU št. 2725/2000⁵¹ oz. EURODAC uredbo. Prav tako je azilna zakonodaja močno povezana s tujsko zakonodajo⁵² in še z drugo zakonodajo in podzakonskimi predpisi, na primer Zakon, ki ureja zagotavljanje oskrbe beguncem.

Tujec lahko zaprosi za azil s prošnjo za azil, ki se lahko poda na kakršen koli način, v kakršni koli obliki, iz katere je razvidno, da predlagatelj prosi za azil (npr. pisno, ustno, preko telefaksa ipd.) Zakon tudi ne predpisuje nobenih časovnih omejitev. Prošnja je lahko podana tudi v katerem koli uradnem jeziku OZN, če ni v nemškem jeziku, je po uradni dolžnosti zagotovljen prevod. Pisna prošnja, ki jo prejme BBA, se upošteva, če se tujec odzove pisnemu povabilu agencije, da bo prišel osebno na začetni sprejemni center v razumnem časovnem roku, ki ne sme biti daljši od 14 dni. V nasprotnem primeru velja prošnja za nerelevantno. Osebna prošnja se poda na začetnem sprejemnem centru, kjer sta beguncu takoj po podaji vloge brez nepotrebne zamude omogočena vodstvo in seznanitev z azilnim postopkom. Posebno so varovani otroci iskalcev azila, rojeni v Avstriji.⁵³ Za prošnjo se šteje tudi kakršna koli namera tujca, ki jo le-ta izrazi varnostnim organom ali javnemu uslužbencu varnostne

⁴⁷ Podrobna obrazložitev je podana v sodbi VfGH, z dne 15. 10. 2004, na spletni strani: www.ris.bka.gv.at.

⁴⁸ V originalu »auf Grund einer medizinisch belegbaren Traumatisierung«. Za boljše razumevanje v branje priporočam obrazložitev sodbe VfGH,

⁴⁹ V nadaljevanju bomo videli, da je hrvaški sicer manj natančen, dosleden in do beguncev prijazen kot slovenski.

⁵⁰ Council Regulation No 343/2003 of 18 February 2003 establishing criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examination an asylum application lodged in one of the Member State by a third-country nationals, Official Journal of the EU, L 50/1.

⁵¹ Council Regulation No 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of »Eurodac« for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention, Official Journal of the European Communities, L 31671.

⁵² Fremdenengesetz, BGBl. I Nr. 75/1997, 86/1998, 158/1998, 20/2000, 34/2000, 66/2000, 134/2000, 98/2001, 118/2001, 142/2001, 69/2002, 126/2002, 134/2002.

⁵³ Glej 24. člen Asylg.

službe. Prošnjo se vloži na začetni sprejemni center⁵⁴ osebno ali preko javnega uslužbenca. Tujec, ki ni v RA, ne more vložiti prošnje za azil na diplomatsko-konzularnih predstavništvih RA v tujini, kot to možnost primerjalno gledano dopušča slovenska zakonodaja. Ta možnost je dana le v primerih, ko gre za družinske postopke po 16. čl. AsylG.

Tako se začne azilni postopek. Zakonodaja loči, kje se ta postopek začne. Lahko se začne na sprejemnem centru na letališču, saj pozna Avstrija tudi posebne »**letališke postopke**« za tiste prosilce, ki so v državo prišli z letalom. V primerih, ko tujci vlagajo prošnje za azil na letališčih, se od njih zahteva, da ostanejo na določenem mestu, da se lažje zagotovi njihovo morebitno odstranitev iz države.

Tujcem, ki zaprosijo za azil na meji, se vstop ne dovoli kar avtomatsko, temveč se sproži **posebni »obmejni postopek«**, ki je nekakšna predhodna faza azilnega postopka. Počakati morajo na odločitev BBA⁵⁵, ki je pristojna za te postopke v državi, iz katere prihajajo. BBA opravi začetno zaslišanje, po koncu katerega izda pozitivno odločitev in dovoli vstop, če obstaja možnost, da bo prošnji za azil ugodeno, zlasti če prošnja za azil ni zavrnjena kot nesprejemljiva oziroma kot očitno neutemeljena. Odločitev mora biti sprejeta v petih dneh od vložitve prošnje za azil. Postopek po vstopu tujca tako preide v **redni postopek**. V praksi pa se zelo redko ugoti prošnjam, vloženim na meji pri vstopu v državo zaradi razloga »varne tretje države«.⁵⁶ Slovenija podobnega obmejnega postopka ne pozna.⁵⁷ *Sebastian Nerad* v svojem članku »*Položaj prosilcev za azil v azilnih postopkih*«⁵⁸ ugotavlja, da je učinkovit dostop do azilnega postopka v večji meri zagotovljen v državah, kjer ne poznajo posebnih obmejnih postopkov in gredo vsi prosilci za azil skozi enak azilni postopek, ne glede na to, kako so vstopili v državo. **Hitri postopek** se uvede npr. v primeru očitno neutemeljenih prošenj.⁵⁹

Avstrijski zakon določa tudi **posebne družinske postopke** v skladu z načelom celovitosti družine⁶⁰ in posebej varuje žrtve nasilja, česar naš zakon ne ureja. Avstrija kot članica EU vsebuje tudi določbe v primeru »dublinskih postopkov«.⁶¹ Avstrijska ureditev

⁵⁴ Začetni sprejemni centri spadajo pod okrilje BBA, ki so v pristojnosti direktorja BBA.

⁵⁵ BBA je kratica za Bundesasylamt oziroma Zvezno azilno agencijo, ki je podrejena in koordinirana s strani Zveznega ministrstva za notranje zadeve, ki ima sedež na Dunaju. Direktor agencije lahko glede na število iskalcev azila ustanovi posamezne oddelke.

⁵⁶ O tem podrobneje v poglavju II/Č/4Č.

⁵⁷ V 7. členu Zakona o azilu je določeno, da se mora tujca, ki ob vstopu v državo izjavi, da namerava v RS vložiti prošnjo za azil, obravnavati kot prosilca za azil in se mu mora dovoliti vstop v državo.

⁵⁸ Nerad, Sebastian, 2004. »Položaj prosilcev za azil v azilnih postopkih: ureditev nekaterih procesnih standardov v EU in državah članicah«, *Javna uprava*, let. 40, št. 1, str. 78.

⁵⁹ Glej 6. čl. AsylG in poglavje II/Č/4Č.

⁶⁰ V slovenskemu Zakonu o azilu je to določeno v 3. členu.

⁶¹ Gre za postopke, ki jih je uvedla Dublinska konvencija, ki so jo podpisale vse države članice EU 15. 6. 1990 in je bila nadomeščena z Uredbo Sveta EU št. 343/2003. V skladu s tem je bila sprejeta tudi Uredba Sveta EU, ki se nanaša na ustanovitev Eurodac sistema, ki omogoča izmenjavo prstnih odtisov prosilcev za azil med državami članicami.

poleg podelitve azila na zahtevo na podlagi vložene prošnje za azil pozna tudi **podelitev azila ex officio** (po uradni dolžnosti) z upravno odločbo brez nadaljnega postopka, če je RA razglasila to pripravljenost po mednarodnem javnem pravu⁶².

3A. STATISTIČNI PODATKI IN ANALIZA

Vidimo, da je tujcem v Sloveniji dobro omogočeno vlaganje prošenj, postopek je prilagojen specifični naravi azila. Vendar je pa poseben problem našega »dobrohotnega« azilnega postopka ravno njegova zloraba.⁶³ V letu 2004 se ponovno opaža trend naraščanja števila prošenj za priznanje azila. Na podlagi tabele 1 vidimo, da se je v primerjavi z letom 2003 število prošenj za azil ponovno povečalo za 1,097-krat, saj je bilo vloženi 1208 prošenj, kar je 107 prošenj oziroma 8,85 % več. Od leta 1991 je za priznanje azila v RS zaprosilo 14982 oseb iz 75 držav, od tega jih je bilo zavrnjenih 12074.

TABELA 1: ŠTEVILO VLOŽENIH PROŠENJ										
Tabelo sem sama sestavila na podlagi neposrednega raziskovanja na Oddelku za azil in Letnega poročila Oddelka za azil, Ministrstvo za notranje zadeve, ter spletnih strani: www.mnz.si , www.ecre.org , www.unhcr.org .										
<i>SLOVENIJA</i>	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Število vloženi prošnj⁶⁴ za azil	6	35	72	337	744	9244	1511 ⁶⁵	640	1101	1208

TABELA 2: HRVAŠKA										
Vir: 2003 UNHCR Statistical Yearbook, www.unhcr.org .										
Status:	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Nove prošnje	-	-	11	-	26	46	24	217	169	136
Konvencijski status	-	-	-	-	-	-	4	2	-	2
Humanitarni status	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

TABELA 3: AVSTRIJA										
Vir: 2003 UNHCR Statistical Yearbook, www.unhcr.org .										
Status:	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Nove prošnje	5089	5919	6991	6719	13805	20096	18284	30135	39354	32359
Konvencijski status	680	990	716	639	500	3434	1002	1152	1073	2084
Humanitarni status	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

⁶² 19. člen Asylg.

⁶³ O tem v svojem članku tudi Škerl, Uroš, 2005, »Slovenija, tranzitna država«, Sobotna priloga Dela z dne 22. 1. 2005 in tudi v nadaljnjih poglavjih tega dela.

⁶⁴ Pod prošnjami za azil so mišljene prošnje v skladu z 2. in 3. odstavkom 1. člena Zakona o azilu.

⁶⁵ Med prispelimi vlogami so vštete tudi prošnje, ki so po tožbi na UpS prišle v ponovno reševanje.

Kot je razvidno iz tabele 2 na str. 12, je imela Hrvaška primerjalno mnogo manj prošelj, v letu 2003 tako samo 136, verjetno predvsem zaradi tega, ker ne velja za ciljno državo, v katero bi prihajali prosilci, saj v očeh prosilcev ne velja za tako razvito, kot je Slovenija. Na drugi strani pa je Avstrija (tabela 3, str. 12), ki kot starejša članica EU in razvitejša država prosilcem predstavlja cilj, saj lahko, ko so le-ti enkrat v Avstriji, tudi lažje potujejo po celi Evropi; tako je na primer bilo v Avstriji v letu 2003 vloženih kar 31258 prošelj več, kar je 29,4-krat več.

TABELA 4: GOSPODARSKI KAZALCI DRŽAV			
Tabelo sem sama naredila na podlagi podatkov iz spletne strani www.cia.gov/cia/publications/factbook/ . V oklepaju piše, kdaj so bili izračunani podatki. Čeprav vsi niso najnovejši, so kljub temu primerni za namene te diplomske naloge, saj jih potrebujemo le v okviru primerjave med državami.			
	SLOVENIJA	HRVAŠKA	AVTSRIJA
Površina	20273 km ²	56542 km ²	83870 km ²
Prebivalstvo	2011473	4496869	8174762
Stopnja večanja prebivalstva	- 0,01 % (2004)	-0,02 % (2004)	+0,14 (2004)
Stopnja rojstev	8,9 rojstev/ 1000 prebivalcev (2004)	9,51 rojstev/ 1000 prebivalcev (2004)	8,9 rojstev/ 1000 prebivalcev (2004)
Stopnja smrti	10,15 smrti/ 1000 prebivalcev (2004)	11,3 smrti/ 1000 prebivalcev (2004)	9,56 smrti/ 1000 prebivalcev (2004)
Stopnja migracije	1,12 migranta/ 1000 prebivalcev (2004)	1,58 migranta/ 1000 prebivalcev (2004)	2 migranta/ 1000 prebivalcev (2004)
Stopnja totalne rodnosti	1,23 otrok rojenih/žensko (2004)	1,39 otrok rojenih/žensko (2004)	1,35 otrok rojenih/žensko (2004)
GDP per capita	19000 USD (2003)	10600 USD (2003)	30000 USD (2003)
Gospodarska rast	2.3 % (2003)	4,3 % (2003)	0,7 % (2003)

Ko primerjamo število vloženih prošelj, je treba ob tem upoštevati tudi druge kazalce gospodarske razvitosti, ki so prikazani v tabeli 4. Tako bi glede na velikost bruto domačega proizvoda na prebivalca lahko rekli, da je med temi tremi državami najrazvitejša Avstrija, ki ima 30000 USD, manj razvita Slovenija z 19000 USD in najmanj Hrvaška z 10600 USD na prebivalca. Prav tako je treba upoštevati tudi velikost države in število prebivalcev; tako pride za Slovenijo približno 0,55 vloženih prošelj na 1000 prebivalcev, za Hrvaško je to število bistveno manjše, in sicer 0,03, ter za Avstrijo bistveno večje – 3,96. Iz tega lahko naredimo sklep, da bolj ko je država razvita, večje je število vloženih prošelj za azil. Zanimiva je tudi stopnja migracije (tukaj se merijo migracije v širšem smislu in ne samo azilanti); najvišjo ima Avstrija – 2 migranta na 1000 prebivalcev, sledi ji Hrvaška z 1,58 in Slovenija z 1,1 migranta na 1000 prebivalcev.

4A. VPLIV EVROPSKE UNIJE

Področje azila in migracij je v zadnjih letih razvoja EU doživelo več sprememb. S področja skupnih interesov v III. stebru Maastrichske pogodbe se je »preselilo« v področje I. stebra: skupnostne politike in prava.⁶⁶ Formalni vstop Slovenije v EU je zelo spremenil slovenski azilni postopek, saj je 1. 5. 2004 postala med drugim obvezana vse prstne odtise pošiljati v centralno bazo v Luksemburgu na podlagi že omenjene EURODAC uredbe⁶⁷. Na podlagi preveritve prstnih odtisov v tej bazi se ugotovi, ali je mogoče prosilec za azil že v kateri drugi državi članici EU zaprosil za azil. Če se to ugotovi, se začne t. i. dublinski postopek za predajo takšnega prosilca za azil drugi državi. Namen takih postopkov je v tem, da se prepreči podvajanje obravnave v azilnih postopkih oziroma, da se prošnja za azil obravnava le v eni državi članici EU. V primeru, da pa se v drugi državi članici na podlagi prstnih odtisov v centralni bazi v Luksemburgu ugotovi, da je prosilec za azil pred prihodom v njihovo državo prošnja za azil vložil že v RS, pa je za obravnavo prošnje za azil pristojna RS in prosilca za azil se vrne nazaj v RS. Dokaz, ki ga nudi Eurodac sistem, predstavlja neizpodbiten dokaz v dublinskih postopkih. Na ta način se poskuša spremeniti oz. preprečiti voljo in namen posameznega tujca; prosilca za azil. Vprašanje pa je, ali je ta način dejansko preprečil ali vsaj zmanjšal pojav t. i. asylum shoppinga.

Drugi namen, ki je nekoliko v ozadju prvega, pa gre v smeri delitve bremena (prosilcev za azil) med državami članicami EU. Dejstvo je namreč, da so nekatere države (Nemčija, Velika Britanija, Belgija, Francija itd.) zaradi »višjega standarda« bolj privlačne. Dejstvo je tudi, da prosilci za azil tako ali drugače pridejo v te države prek drugih držav članic EU. Žal je rezultat bolj »prevalitev« bremena kot njegova delitev, saj so s tem zaradi geografske lege najbolj na udaru države, ki so v EU vstopile v letu 2004, vendar pa so se te države tega že pred vstopom dobro zavedale.⁶⁸

TABELA 5: EVROPA

Vir: 2003 UNHCR Statistical Yearbook, www.unhcr.org.

Status:	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Nove prošnje	332598	297486	265256	294989	437330	485900	459718	482140	475166	388500
Konvencijski status	50886	51756	52168	53746	84961	68185	61782	71912	54681	50145
Humanitarni status	73716	51155	41903	34295	36955	52704	56744	65011	51387	32617

⁶⁶ Več o tem še v Oberstar, Jože, 2001, »Približevanje Evropski uniji na področju migracij in azila«, Pravna praksa, št. 37/2001.

⁶⁷ Ibidem, str. 13.

⁶⁸ Dovžan, Matjaž, 2004, »EU novosti na področju migracij – azila«, Pravna praksa, str. 38.

Prav tako je za vse države članice EU poleg že omenjene Dublinske uredbe⁶⁹ pomembna tudi Direktiva Sveta EU o minimalnih standardih za kvalifikacijo in status državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva kot beguncev oziroma oseb, ki kakor koli drugače potrebujejo mednarodno zaščito, in vsebina priznane zaščite št. 2004/83/EC z dne 29. 4. 2004⁷⁰. Dublinska uredba v državah članicah velja brez predhodnih ratifikacijskih postopkov in se uporablja neposredno.

Glede na analizo statističnih podatkov je verjetna tudi napoved, da članstvo Slovenije v EU pomeni v prihodnosti še večje povečevanje števila prošenj. Čeprav je Slovenija v veliki večini primerov za begunce še vedno tranzitna država, bo sedaj kot članica vedno bolj postajala tudi ciljna država (še posebej po začetku izvrševanja Schengenskega sporazuma), kljub temu da je trend v Evropi nasproten, kar je razvidno iz tabele 5.⁷¹ V prvih dveh mesecih po vstopu RS v EU smo s strani druge države članice sprejeli le enega prosilca za azil, vendar glede na število tistih, ki Slovenijo zapuščajo, lahko utemeljeno pričakujemo, da bo povečano število vrnjenih tujcev in prosilcev za azil kaj kmalu neposredno učinkovalo na dejansko situacijo tudi pri nas.

B. JEZIK V POSTOPKU, PRAVICA DO TOLMAČA IN ZASLIŠANJE

1B. JEZIK V POSTOPKU in PRAVICA DO TOLMAČA

Prosilcu za azil se mora omogočiti, da postopek spremlja in v njem sodeluje v jeziku, ki ga razume. Če prosilec za azil ne razume uradnega jezika, v katerem teče postopek, se mu mora zagotoviti sodelovanje tolmača. Tolmač se zagotovi prosilcem za azil iz vrst sodnih tolmačev, če pa to ni mogoče, je za tolmača lahko dodeljena tudi oseba, ki je sposobna prevajanja v jezik in iz jezika, ki ga prosilec za azil razume, in je vredna zaupanja. Tolmač ima pravico do plačila iz proračuna RS v skladu s predpisi o sodnih tolmačih. Prosilec za azil si lahko na lastne stroške zagotovi pomoč lastnega tolmača. Prosilec za azil lahko v postopku predloži vse dokumente v svojem jeziku oziroma jeziku, ki ga razume. Pristojni organ zagotovi prevajanje v slovenski jezik za tiste dokumente, ki so pomembni za odločitev o

⁶⁹ Ibidem, str. 13.

⁷⁰ Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualifications and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, Official Journal L 304/12.

⁷¹ O tem beri tudi članek Hočevar, Barbara, »Pri nas nasprotni trend«, Delo z dne 3. .3. 2005.

prošnji za azil.⁷² Gre za splošna procesna jamstva, ki jih vsebuje tudi Resolucija Sveta EU o minimalnih standardnih v azilnem postopku.⁷³

2B. ZASLIŠANJE

Pristojni organ mora vsakega prosilca za azil osebno zaslišati v najkrajšem možnem času. Prosilec za azil je lahko po potrebi zaslišan večkrat. Pristojni organ mora z zaslišanjem ugotoviti zlasti: istovetnost prosilca za azil ter družinskih članov, ki ga spremljajo, razloge, s katerimi utemeljuje prošnjo za azil, po kakšni poti in s katerimi postanki je prosilec za azil prišel v RS in ali je za azil zaprosil že v kakšni drugi državi, vsa druga dejstva in okoliščine, ki so lahko pomembne za odločbo. Prosilec za azil mora sam navesti vsa dejstva in okoliščine, ki utemeljujejo njegov strah pred preganjanjem, in vsa dejstva in okoliščine, ki nasprotujejo prisilni odstranitvi iz RS ali vrnitvi v določeno državo. Prosilec za azil mora predložiti pristojnemu organu vse razpoložljive dokaze, s katerimi utemeljuje svojo prošnjo, oziroma podati verodostojno in prepričljivo obrazložitev vseh razlogov, s katerimi utemeljuje svojo prošnjo, če dokazov ni.

Prav tako mora pristojni organ prosilcu za azil omogočiti dovolj časa za pripravo na zaslišanje in dovolj časa, da si zagotovi pomoč in podporo zakonitega zastopnika ali drugega svetovalca, za katero meni, da mu je potrebna.⁷⁴ Pomembna je tudi zakonska določba, ki pri zaslišanju prosilca izključuje javnost.⁷⁵ Poseben problem, na katerega je potrebno opozoriti v zvezi z zaslišanjem, je problem »izgubljeno s prevodom«, saj imajo določene prevedene besede v enem jeziku za odtenek drugačen pomen kot v drugem. Tako na primer nekateri ne ločijo tako striktno med državljanstvom in narodnostjo. Zaradi tega lahko pride do velikih nesporazumov in tudi napačne odločitve uradne osebe. Prav tako je zelo pomembna začetna objektivnost, ki je zaradi mnogih zlorab velikokrat primanjkuje.

⁷² 12. člen Zakona o azilu, Uradni list RS, št. 134/2003.

⁷³ Za natančnejši pregled glej Council Resolution of 20 June 1995 on minimum guarantees for asylum procedures, Official Journal C 274, 19/09/1996 p. 0013 – 0017.

⁷⁴ 29. čl. Zazil, Uradni list RS, št. 134/2003.

⁷⁵ 30. čl. Zazil, Uradni list RS, št. 134/2003.

3B. POSEBEN POLOŽAJ VISokega KOMISARIATA

Poseben procesni položaj ima v postopku predstavnik Visokega komisariata.⁷⁶ Pristojni organ mora o uvedbi postopka brez odlašanja obvestiti predstavnika Visokega komisariata. Predstavnik Visokega komisariata ima pravico zahtevati podatke o vsakem posameznem postopku in pravico do vpogleda v gradivo, listine in dokumentacijo vsakega posameznega postopka. Pravico ima tudi ob vsakem času vzpostaviti stik z vsakim prosilcem za azil,⁷⁷ to pride v poštev seveda takrat, kadar je prosilcu gibanje omejeno.

4B. PRIMERJALNOPRAVNI POGLED

Tudi **hrvaški** *Zazil v 13. čl.* določa, da ima prosilec za azil, ki ne razume jezika, v katerem se vodi postopek, pravico do tolmača. Prav tako določa poseben procesni položaj Visokega komisariata. Ni kakšnih posebnih določb glede zaslišanja.

Medtem ko slovenski zakon določa, da je treba zaslišanje opraviti v najkrajšem možnem času, pa **avstrijska** zakonodaja to še bolj konkretizira s tem, da določa, da se zaslišanje opravi na začetnem sprejemnem centru po sprejemu prošnje v 48 urah, najkasneje pa v 72 urah – upošteva se pot, ki jo je prepotoval prosilec, in druga materialna dejstva, ki lahko vplivajo na končno odločitev. V ta čas se ne všttevajo sobote, nedelje in dela prosti dnevi. Prav tako je dodana tudi obveznost zasliševalca⁷⁸, da po končanem zaslišanju obvesti prosilca, ali 1) je postopek sprejemljiv, 2) namerava prošnjo za azil zavrniti kot nesprejemljivo ali 3) zavreči. V primeru prve možnosti se prosilcu določi de facto zaščita pred odstranitvijo (dobi kartico z dovoljenjem za prebivanje, možnost dostopa do oskrbovalnega centra). To je predhodni sprejemni postopek, ki je v pristojnosti BBA. Če le-ta namerava nadaljevati s postopkom v drugem in tretjem primeru, se vroči prosilcu kopijo posnetka primera. Nato ima prosilec največ 24 ur časa, v katerem lahko izrazi svoje poglede, in je po preteku tega časa povabljen na dodatno zaslišanje. V tem času (po začetnem zaslišanju) ima tudi možnost pravne pomoči na začetnem sprejemnem centru⁷⁹. Tujec je zaslišan osebno, uradna oseba, ki izda odločbo, pa mora paziti, da je izvedba takšnega

⁷⁶ Gre za predstavnika UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees oziroma Visoki komisariat Združenih narodov za begunce). UNHCR je ustanovila Generalna skupščina OZN 14. decembra 1950 s primarnim namenom zaščititi pravice beguncev. Več o UNHCR glej spletno stran www.unhcr.org.

⁷⁷ 31. čl. *Zazil*, Uradni list RS, št. 134/2003.

⁷⁸ Zasliševalec je uradna oseb BBA.

⁷⁹ Slovenski in hrvaški zakon omogočata svetovalca za begunce že na prvem zaslišanju.

zaslišanja možna brez nesorazmernih stroškov. Zaslišanje se lahko odpove z razlogom, da tujec ni v primernem stanju, da bi lahko skozi njegovo pričevanje ugotovili dejansko stanje.⁸⁰

Tudi avstrijska ureditev določa pravico do tolmača in poseben položaj Visokega komisariata. Vse tri države zagotavljajo tudi brezplačno pravno pomoč, vendar v Avstriji ni zagotovljena v pritožbenem postopku, je pa na zahtevo vlagatelja v sodnem sporu, ki nima lastnih sredstev, pravna pomoč ponovno možna.

5B. STATISTIČNI PODATKI IN ANALIZA

Tabela 6 (spodaj) nam prikazuje višino stroškov prevajanja za leto 2003. Letni stroški so tako 48.104.900,00 SIT, kar je zelo visoka številka. Sektor za azil ima sklenjene pogodbe o opravljanju avtorskega dela s 25 prevajalci, na ta način je zagotovljeno prevajanje v naslednje jezike: perzijski, indijski, pakistanski, bangladeški, albanski, arabski, turški, hrvaški, srbski, ruski, slovaški, hindujski, romunski, kitajski, bengalski, francoski, italijanski, makedonski, španski in bolgarski jezik ter afriško angleščino in afriška narečja. Prevajalci za svoje delo prejema plačilo v višini 10.000 SIT za uro ustnega prevajanja, za pisne prevode pa prejmejo 10.000 SIT za 1500 znakov brez presledkov na stran. Glede na to, da je pomoč prevajalca zagotovljena v času sprejemanja prošnje (traja vsaj pol ure), pri prevodu posamezne dokumentacije, s katero prosilec za azil utemeljuje svojo prošnjo, na zaslišanju samega prosilca za azil (traja vsaj eno uro) ter pri prevodu končne odločitve – sklepa ali odločbe (vsaj 1 stran), hitro ugotovimo, da strošek izvedenega azilnega postopka samo z vidika prevajanja ni majhen. Nato moramo še upoštevati plače zaposlenih, stroške za vzdrževanje azilnega doma, za prehrano azilantov itd. Ker mnogo prosilcev zlorablja postopke,⁸¹ je s stroškovnega vidika najbolj problematično ravno to, da se preveč postopkov konča z ustavitvijo, ker so prosilci odšli naprej v drugo državo, kot samo število azilantov v Sloveniji; v RS je bilo na dan 31. 12. 2004 100 azilantov, 38 jih je imelo status begunca na podlagi Ženevske konvencije (kar je 38 %), 62 pa na podlagi humanitarnih razlogov (kar je 62 %).

TABELA 6: STROŠKI OPRAVLJENEGA PREVAJANJA ZA LETO 2003 V RS		
Tabelo sem sama sestavila na podlagi Letnega poročila Oddelka za azil, Ministrstvo za notranje zadeve.		
Sprejem vlog (v urah)	2238	1 ura ustnega prevajanja = 10.000 SIT
Zaslišanja (v urah)	569	
Prevodi odločb in tekstov (št. strani)	2003,49	pisni prevod; 1500 znakov brez presledkov na stran = 10.000 SIT
SKUPNI STROŠKI:	48.104.900,00 SIT	

⁸⁰ 1. odst. 27. čl. AslyG.

⁸¹ O tem podrobneje v poglavju II/Č/6Č.

6B. VPLIV EVROPSKE UNIJE

Evropska unija je imela glede tega dela postopka največji vpliv ravno v času prilagajanja Slovenije evropskemu pravnemu redu, sedaj pa je relevantna predvsem z vidika vedno večjega števila prosilcev,⁸² kar posledično pomeni tudi vedno večje stroške. Slovenija bo tako kljub povečanemu nadzoru prisiljena povečati sredstva Sektorju za azil, ki že sedaj niso nizka, saj bo kljub potencialnim zlorabam morala začeti s postopkom pri vsakem tujcu, ki bo izrazil namero, da želi zaprositi za azil. Iz Posebnega dela proračuna za leto 2005 je pod proračunsko postavko 1048: Oskrba in prehrana azilantov namenjenih 205.504.000,00 SIT in pod postavko 1648: Oskrba beguncev 543.400.000,00 SIT. Slovenija bo samo za to dvoje (brez plač itd.) porabila 749.904.000,00 SIT.⁸³ Obstaja pa tudi možnost reformiranja azilnega postopka k povečanju njegove učinkovitosti (o tem več v nadaljevanju).

C. UGOTAVLJANJE DEJANSKEGA STANJA

1C. ZAKONODAJNA UREDITEV

Pristojni organ mora po uradni dolžnosti ugotoviti resnično stanje stvari in v ta namen priskrbeti in preveriti vsa dejstva, ki so pomembna za zakonito in pravilno odločbo. Pristojni organ, če je to potrebno za ugotovitev dejstev in okoliščin, ki so ali bi lahko bile pomembne za razjasnitev stvari, ali da se prosilcu za azil omogoči uveljavitev in zavarovanje njegovih pravic, opravi dodatna zaslišanja prosilca za azil, preveri predložene dokaze in obrazložitve ter pridobi, če je to mogoče, tudi dokaze, ki jih prosilec za azil ni predlagal. Pristojni organ mora, kadar je za ugotovitev ali presojo kakšnega dejstva, ki je pomembno za rešitev prošnje, potrebno strokovno znanje, s katerim pooblaščen uradna oseba, ki vodi postopek, ne razpolaga, pridobiti ustrezno izvedensko mnenje. Pristojni organ mora pridobiti izvedensko mnenje tudi, kadar to zahteva prosilec za azil, njegov zakoniti zastopnik, pooblaščenec ali predstavnik Visokega komisariata,⁸⁴ pridobitev mnenja je tako v teh

⁸² Ibidem, poglavje II/A/3A.

⁸³ Glej Posebni del proračuna za leto 2005, www.sigov.si/mf/slov.

⁸⁴ 33. čl. Zazil, Uradni list RS, št. 134/2003.

primerih obvezna, vendar pa pristojni organ pri svojem odločanju ni vezan nanj. Posebnost azilnega postopka je tudi načelo »benefit of doubt«, izraženo v 6. odst. 24. čl. Zazil.⁸⁵

2C. PRIMERJALNOPRAVNI POGLED

Glede ugotovitve dejanskega stanja se **hrvaška** zakonodaja bistveno ne razlikuje od slovenske ureditve. Glavne posebnosti pri **avstrijski** zakonodaji izhajajo ravno iz dejstva, da pozna več vrst postopkov,⁸⁶ drugače pa prav tako velja, da ima uradna oseba, ki vodi postopek, obveznost raziskovanja po uradni dolžnosti. Zanimiva je interpretacija klavzule varne tretje države. Avstrija, ki meji samo na države, ki jih njena zakonodaja določa za varne, tako prosilcu, ki poda prošnjo za azil na meji, le-to zavrže (ter je tako sploh ne posreduje začetnemu sprejemnemu centru) in ga pouči, da ima možnost pridobitve azila v tej tretji varni državi.⁸⁷ Prošnja za azil je očitno neutemeljena in jo je dopustno po hitrem postopku zavrniti, če prosilec za azil noče sodelovati pri ugotavljanju dejanskega stanja.⁸⁸

3C. STATISTIČNI PODATKI, VPLIV EVROPSKE UNIJE IN ANALIZA

Na Sektorju za azil MNZ RS je na IDC zaposlena le ena oseba, kar je seveda premalo, da bi lahko rekli, da gre za učinkovito ugotavljanje resničnega stanja stvari. Prosilci mnogokrat prihajajo iz nam popolnoma tujih držav in kultur, za katere niti nimamo ustreznega prevajalca, kaj šele da bi imeli zaposlene na terenu, ki bi preverjali politično situacijo v državi, sodelavce, vredne zaupanja, ki bi imeli stike z državo itd. V prihodnosti tudi ne kaže, da bi država namenila bistveno več sredstev za okrepitev IDC, in tako glavni vir raziskovanja za tiste najbolj eksotične države ostaja edini vir – internet, ki pa pogosto ni najbolj ustrezen. Če predpostavimo, da bi se prosilci dobro poučili o azilnem postopku, bi tako lahko bile zlorabe še večje. Nekdo, ki bi rad prišel v Slovenijo iz države, kjer ne velja demokratičen sistem, izključno iz ekonomskih razlogov, bi se tako skliceval na to, da je preganjan. In organ bi mu v skladu z načelom »benefit of doubt« moral verjeti, če bi bila njegova izpoved verjetna, če se ne bi zapletal, saj mu ne bi mogel dokazati nasprotno. Edino,

⁸⁵ Ibidem, str. 7.

⁸⁶ Ibidem, str. 10.

⁸⁷ S to posebnostjo se natančno ukvarjam v poglavju II/Č/4Č.

⁸⁸ 6. čl. AslyG.

kar še rešuje slovenski azilni postopek pred še večjo zlorabo, je neznanje, nepoučenost in poštenost beguncev. Ker v bodočem svetu, kjer informacije postajajo vedno bolj dostopne in sistem temelji na čim boljši seznanitvi stranke s postopkom, zlorabe postajajo verjetnejše, vidim edino rešitev v okviru EU in ustanovitvi enotnega evropskega IDC, ki bi ga sestavljali zaposleni iz vseh držav članic, financirale članice po nekem proporcionalnem ključu in bi bil namenjen izključno preverjanju dejanskega stanja v državah izvora. Takšen center bi bil eden, države članice pa bi naslavljale nanj svoja vprašanja preko internetnih povezav ali telefona v delovnem jeziku tega centra. Tako bi države članice z medsebojnim sodelovanjem izboljšale pretok informacij in povečale učinkovitost svojih postopkov. Kljub vsemu pa bi ostalo dovolj prostora, da bi vsaka država članica kreirala svojo azilno politiko, saj bi šlo tukaj zgolj za ugotavljanje dejanskega stanja, zato takšna možnost ne bi smela naleteti na preveč odpora pri članicah.⁸⁹

Č. ODLOČBA

1Č. ODLOČBA, V KATERI SE UGODI PROŠNJI ZA AZIL

Ker je pri azilnih postopkih določena subsidiarna uporaba *Zakona o splošnem upravnem postopku*, je treba biti posebej pozoren na to ravno pri odločbi, saj je odločba upravna odločba in mora imeti vse temeljne elemente, ki jih ima običajno odločba v upravnem postopku.⁹⁰ Postopek na I. stopnji se praviloma konča z odločbo pristojnega organa, v določenih primerih pa se konča s sklepom. Organ I. stopnje prošnji za azil **ugodi**, če ugotovi, da prosilec izpolnjuje pogoje za pridobitev azila v RS, in prosilcu **prizna status begunca** v skladu z *Zazil*. Organ mora v odločbi navesti, po katerem odstavku *1. člena Zazil* je ugodil prošnji, pri tem pa ni vezan na razloge in pravno podlago, ki jih navaja prosilec.

Tako lahko organ prošnji ugodi po *2. odstavku 1. člena Zazil* in ugotovi, da so izpolnjeni pogoji za azil po *ŽK*. Zakon teh pogojev ne določa, saj so določeni v *ŽK v členu 1A*. Po konvenciji je begunec vsaka oseba, ki se zaradi dobro utemeljenega strahu (well-founded fear) pred preganjanjem zaradi rase, vere, narodnosti, pripadnosti posebni družbeni

⁸⁹ Seveda se mi najbolj učinkovita rešitev zdi enoten evropski azilni postopek, s katerim bi omejili »asylum shopping«, vendar je potrebno ostati realističen. Pred tem bodo države članice namreč morale spremeniti svoje nacionalistične politike in cilje v prid »evropske zavesti«, kar pa, kot vemo, lahko traja kar nekaj časa.

⁹⁰ Natančneje glede odločbe glej XIII. Poglavje ODLOČBA v Zakonu o splošnem upravnem postopku, Uradni list RS, št. 80/1999, 70/2000, 52/2002, 73/2004.

skupini ali političnega prepričanja nahaja izven države, katere državljanstvo ima, in se ne more ali zaradi strahu noče zaupati zaščiti svoje države. Begunec je tudi oseba, ki nima državljanstva in se nahaja izven države, kjer je imela predhodno prebivališče, pa se zaradi takšnih dogodkov ne more ali zaradi strahu ne želi vrniti v to državo. Če ima oseba več državljanstev, se ne bo štelo, da oseba ne more uživati zaščite države, katere državljan je, če brez upravičenega razloga na podlagi utemeljenega strahu ni zahtevala zaščite ene od držav, katere državljan je. Priznanje statusa begunca pomeni, da se takšni osebi prizna pravica do azila, ne pa da bi jo to priznanje naredilo za begunca. Tako je pri priznanju azila po ŽK relevantno le preganjanje iz teh petih razlogov (rasa, vera, narodnost, pripadnost določeni družbeni skupini, politično prepričanje), vsi ostali razlogi, npr. ekonomski, socialni itd., so izključeni. Pri utemeljenem strahu se zahteva tako subjektivna (zgolj posameznikovo dožemanje) kot tudi objektivna kategorija (da so stanje in predstave posameznika povezane z objektivnimi okoliščinami). Kot vidimo, konvencija kljub poskusu poenotenja vendarle daje možnost precej ekstenzivni interpretaciji predvsem v praksi in azilni politiki posamezne države.⁹¹

Druga možnost je, da organ prosilcu prizna status begunca na podlagi humanitarnega azila iz 3. odst. 1. čl. *Zazil*, ki se sklicuje na 3. čl. *KČPTS* in določa, da se ne sme nikogar mučiti, nečloveško in ponižujoče z njim ravnati ali ga kaznovati. Tukaj gre za sprejetje mednarodnega »načela nevračanja« oziroma »non refoulement«, ki je izrecno vsebovano tudi v 6. čl. *Zazil* kot prepoved prisilne odstranitve ali vračanja oseb v državo, kjer bi bilo njihovo življenje ali svoboda ogrožena, ali v državo, v kateri bi lahko bili izpostavljeni mučenju ali nečloveškemu in poniževalnemu ravnanju ali kaznovanju.⁹² V primerih, ko takim osebam ni bila priznana pravica do azila, se jim lahko prizna posebna oblika zaščite,⁹³ ki lahko traja največ 6 mesecev, se pa lahko podaljšuje. Tukaj pa se tujcu ne prizna nobenega statusa, ampak se mu da samo dovoljenje, da lahko zakonito prebiva v RS za določen čas, obveznost tujca, da zapusti državo, pa velja še naprej.

2Č. ODLOČBA, V KATERI SE ZAVRNE PROŠNJA ZA AZIL

Prošnja za azil se kot neutemeljena zavrne, če pristojni organ ugotovi,⁹⁴ da prosilec za azil ne izpolnjuje navedenih pogojev⁹⁵, ali če obstoji kakšen od **izključitvenih razlogov**, ki

⁹¹ Pri interpretaciji Konvencije o statusu beguncev je pomemben tudi Priročnik o postopkih in kriterijih za določitev statusa begunca, ki ga je izdal Urad Visokega komisariata Združenih narodov za begunce.

⁹² To načelo vsebuje tudi Konvencija ZN proti mučenju ali ponižujočemu ravnanju iz leta 1984.

⁹³ Posebna oblika zaščite je podrobneje obravnavana v členih 61-63, gre pa v bistvu za dovolitev zadrževanja v Republiki Sloveniji.

so navedeni v 4. čl. Zazil. Izključitveni razlogi povzročijo, da se ne prizna pravice do azila osebam, pri katerih obstajajo utemeljeni razlogi za sum: 1) da so zagrešile hudodelstvo proti miru, vojno hudodelstvo ali hudodelstvo proti človeštvu, kot jih določajo mednarodni akti, 2) da so zagrešile hudo kaznivo dejanje nepolitične narave zunaj Republike Slovenije, preden so bile sprejete v državo kot begunci, 3) da so zagrešile dejanja, ki so nasprotna ciljem in načelom ZN. Pravice do azila se prav tako ne prizna osebam, ki že uživajo pomoč ali zaščito organov in agencij ZN, razen Visokega komisariata ZN za begunce, ter osebam, katerim so pristojni organi RS priznali enake pravice in dolžnosti, kot jih imajo državljani RS. V takšni odločbi je potrebno jasno določiti rok, v katerem mora prosilec za azil zapustiti RS, in natančno navesti pouk o pravnem sredstvu, pojasniti, da ima pravno sredstvo suspenzivni učinek.

Podana je tudi možnost **odločanja takoj** in zavrnitev prošnje kot neutemeljene, torej brez opravljenega zaslišanja, če: 1) prošnja temelji na namernem zavajanju ali če se postopek zlorablja, 2) je prosilec za azil prišel izključno iz ekonomskih razlogov ali če je iz njegove prošnje očitno, da mu v njegovi izvorni državi ne grozi preganjanje, 3) je bil prosilcu za azil vstop v RS že zavrnjen, pa se razlogi za zavrnitev vstopa niso spremenili. Za zavajanje oziroma zlorabo postopka pa se šteje: 1) utemeljevanje na podlagi napačne istovetnosti ali na podlagi ponarejenih dokumentov, 2) lažna predstavitev razlogov, na katere se prosilec za azil sklicuje, 3) namerno uničenje potnega lista, kakšnega drugega dokumenta, listine ali vozovnice, ki bi bil pomemben za odločanje o njegovi prošnji, 4) prikritje, da je že pred tem vložil prošnjo za azil v drugi državi, še posebej, če pri tem uporablja napačno istovetnost, 5) vložitev prošnje z namenom, da bi odložil prisilno odstranitev. Tukaj gre za posebno vrsto postopka, in sicer hitri oziroma pospešeni postopek, ki se od rednega razlikuje v pritožbenem in instruksijskem roku.⁹⁶

3Č. PREDHODNI POSTOPEK – VARNE TRETJE DRŽAVE

Prosilcu za azil, ki prihaja iz varne tretje države, pristojni organ prošnjo za azil **s sklepom zavrže**, ne da bi se sploh ugotavljalo, ali obstajajo razlogi oziroma pogoji za priznanje statusa begunca. Od kod prihaja tujec, je prvo in temeljno predhodno vprašanje, ki ga mora pristojni organ ugotoviti. Formalna ugotovitev obstoja varne tretje države se opravi

⁹⁴ 35. čl. Zazil, Uradni list RS, št. 134/2003.

⁹⁵ Gre za pogoje v 2. in 3. odst. 1. čl. Zazil, Uradni list RS, št. 134/2003.

⁹⁶ O tem natančneje v poglavju II/D/1D.

pred vsebinskim obravnavanjem prošnje za azil in njene utemeljitve. Načelo varne tretje države mora veljati za vse prosilce za azil, ne glede na to, ali jih je mogoče imeti za begunce ali ne. Če torej obstaja varna tretja država, se prošnje za azil sploh ne obravnava, ampak se prosilca pošlje v to državo.⁹⁷

Takemu prosilcu pristojni organ izda posebno potrdilo, v katerem navede razloge, zaradi katerih prošnja za azil ni bila obravnavana s strani pristojnega organa ter da zavrženje prošnje temelji na dejstvu, da se prosilec za azil lahko vrne v varno tretjo državo. V tem postopku prav tako ni potrebno zaslišati prosilca. Prav tako tukaj veljajo krajši roki za vložitev tožbe na UpS, tako je postopek poenostavljen in hitrejši. Od odločitve UpS je tako odvisno, ali bo pristojni organ uvedel »redni« azilni postopek. Varna tretja država je določena v 2. čl. *Zazil* in je država, v kateri se je prosilec nahajal pred prihodom v RS ter 1) je bil v njen varen pred preganjanjem ali kršitvijo človekovih pravic, 2) ima v njej zagotovljene osnovne življenjske potrebe in 3) se vanjo lahko zakonito vrne in tam zaprosi za azil, ne da bi tvegala prisilno odstranitev ali izgon v državo, kjer bi bilo njegovo življenje ali svoboda ogroženo. Varno tretjo državo določi Vlada RS.

4Č. PRIMERJALNOPRAVNI POGLED

Pri določanju je **hrvaški** *Zazil* v vseh točkah enak slovenskemu, določa pa v 5. čl. dodaten izključitveni razlog – ko je tujec⁹⁸ sodeloval pri načrtovanju, financiranju, organiziranju ali na kakršen koli način pomagal ali sodeloval pri izvrševanju terorističnih aktivnosti ali je nudil zatočišče udeležencem terorističnih aktivnosti. Ta dodaten razlog bi lahko bil v določenih primerih problematičen, saj se ga da poljubno interpretirati. Zdi se mi neustrezen, saj kakšno večjo teroristično sodelovanje pokrivajo že ostale tri točke, manjše sodelovanje pa ne bi smelo biti tako strogo sankcionirano, saj je velikokrat zaradi nepoznavanja razmer v državi izvora zelo težko določiti, kdo so teroristi. Prav tako je z »evropskimi očmi gledano« lahko na primer neka manjša finančna donacija že sodelovanje, v drugačnih razmerah pa je to na primer neko zagotovilo, da teroristi ne bodo ogrožali tvojega poslovanja. V državi, ki je zelo pravno neurejena, je namreč takšno plačilo, čeprav dano prostovoljno, lahko predpogoj, da lahko na primer odpreš trgovino, pridobiš določene surovine. Zato bi strogost tega izključitvenega razloga bilo nujno potrebno razumeti v okviru,

⁹⁷ Rakočević, Slobodan, 1999, Predpisi o tujcih in azilu s komentarjem, str. 242.

da svojih lastnih vrednot ne moremo prekopirati tudi na druge; ravno zaradi tega pa mislim, da je takšen dodatni izključitveni razlog nepotreben, saj ga, kadar gre za hujše oblike, itak pokrijejo ostali trije.

Tudi razlogi za zavrženje in zavrnitev so precej podobni. V 41. čl. hrvaški *Zazil* določa, da se zahteva za azil zavrže: 1) če prosilec prihaja iz varne tretje države, 2) če je prosilec že prej podal zahtevo v RH, pa je bila zahteva zavržena, zavrnjena ali postopek ustavljen, in ni priložil dokazov, da so se okoliščine, zaradi katerih je podal predhodno zahtevo, bistveno spremenile. Slovenski postopek sicer drugi razlog uvršča med razloge za zavrnitev, prvi razlog pa ureja v posebnem predhodnem postopku.

V 42. čl. so določeni razlogi za zavrnitev: 1) neizpolnjevanje pogojev za pridobitev azila, 2) obstoj izključitvenega razloga, 3) očitno neutemeljena zahteva in 4) da ima prosilec za azil tudi državljanstvo tretje države, v kateri še ni zaprosil za azil. Zahteva se v 43. čl. šteje za očitno neutemeljeno: 1) kadar ji očitno manjka verodostojnosti oziroma je izjava iskalca azila kontradiktorna in nedosledna, 2) ji manjka smisel oziroma iskalec azila ne kaže nikakršnih znakov, da je bil izpostavljen strahu pred preganjanjem, 3) je iskalec azila prišel v RH izključno iz ekonomskih razlogov, 4) bi iskalec azila lahko dobil učinkovito zaščito v drugem delu svoje države, 5) kadar je zaradi splošnih političnih okoliščin, pravnega stanja ali izvajanja zakona v državi izvora mogoče predpostavljati, da v tej državi ne more obstajati utemeljeni strah pred preganjanjem, 6) če je iskalec azila že prej zaprosil za azil v neki drugi državi, ki spoštuje določila ŽK, in mu je bila zahteva zavrnjena ter se okoliščine, na katerih temelji zahteva, niso spremenile, 7) če temelji na namerni prevari ali zlorabi postopka. V 44. čl. je skoraj na enak način kot v slovenskem zakonu določeno, kdaj gre za prevaro ali zlorabo postopka. Hrvaška ureditev natančneje določa, kdaj gre za očitno neutemeljeno zahtevo, vendar pa ne določa nikakršnih razlik v postopku, medtem ko v slovenski ureditvi iz načela ekonomičnosti v 14. čl. ZUP izhajajo, da gre v primeru očitno neutemeljenih prošelj za pospešen postopek. V praksi to pomeni, da v takih primerih ni potrebno opravljati zaslišanja in se o zadevi odloči takoj le na podlagi sprejete prošnje. Izjava prosilca ob vložitvi prošnje za azil pa mora biti podana po določbah ZUP.⁹⁸ Kljub temu da slovenska ureditev ne določa tako natančno očitno neutemeljenih prošelj kot hrvaška, se mi zdi ustrežnejša, saj to prepušča interpretaciji uradne osebe, ki odloča, v 2. delu 2. alineje 2. odst. 35. čl. *Zazil* – če je iz njegove prošnje očitno, da mu v izvorni državi ne grozi preganjanje – ki pokriva vse ostale naštetih hrvaške primere. V zaključku bi lahko rekli, da sta postopka obeh držav zelo podobna,

⁹⁸ Zanimivo je, da je hrvaški Zakon o azilu pogosto nedosleden, saj dostikrat govori o tujcu in ne o »tražitelju azila« (prosilcu za azil), čeprav le-tega definira v 2. členu. Vidimo, da je naš zakon glede tega terminološko doslednejši in ustrežnejši.

⁹⁹ O tem beri sodbo Vrhovnega sodišča št. I Up 883/2003-2 z dne 27. 8. 2003.

vendar je hrvaški zakonodajno tehnično manj ustrezen in tudi manj podroben. Hrvaški zakon tudi ne ločuje med pospešenim in hitrim postopkom.

Avstrija je zanimiva zaradi svoje specifične interpretacije klavzule »varne tretje države« v predhodnem postopku, ki ga Slovenija sicer pozna glede prosilcev, ki prihajajo iz varnih tretjih držav, vendar je avstrijska ureditev neprimerno natančnejša. V 4. členu *AsylG* določa neveljavnost prošnje za azil zaradi razloga tretje varne države. Prošnja je neveljavna, če bi prosilec lahko našel zaščito pred preganjanjem v državi, v kateri velja sporazum glede odgovornosti za preučitev prošenj za azil ali Direktiva Sveta EU št. 343/2003. Razen izjemoma zaradi posebnih okoliščin, ki se nanašajo na prosilca za azil, se za varni tretji državi štejeta tudi Švica in Lichtenstein.

Zaščita v varni tretji državi obstaja za tujce tudi takrat, ko je azilni postopek v skladu z ŽK in v takšni državi niso izpostavljeni nevarnosti v skladu z 2. in 3. členom KČPTS, s Protokolom 6, ki se nanaša na ukinitve smrtne kazni¹⁰⁰, ter ni utemeljenih razlogov pričakovati, da bi bilo njihovo življenje ali svoboda ogroženo zaradi njihove rase, vere, narodnosti, pripadnosti posebni družbeni skupini ali političnega prepričanja. To velja tudi za primere, ko je takšen postopek zagotovljen preko drugih držav in imajo dovoljenje za prebivanje v tej tretji varni državi med postopkom ter zaščito pred izgonom v državo izvora (to zaščito pa jim zagotavlja tudi država, kjer se bo vodil postopek), kjer bi bili izpostavljeni tej nevarnosti. Praviloma velja, da država izpolnjuje zgoraj navedene pogoje, če je ratificirala ŽK in EKČP, Protokol k EKČP št. 11 in je vzpostavila azilni postopek v skladu z ŽK. Ugotavljanje varne tretje države je irelevantno, kadar: 1) je iskalec azila državljan EEA¹⁰¹, 2) je bil podeljen azil ali začasna zaščita staršem neporočenega mladoletnega iskalca azila ali 3) je bil azil ali začasna zaščita podeljen iskalčevemu zakoncu ali mladoletnemu otroku.¹⁰²

Avstrija je tako po določbah azilne zakonodaje obkrožena s samimi varnimi tretjimi državami, tako da je možen direkten vstop v Avstrijo iz države preganjanja le z letalom. Utemeljevanje BBA glede vstopa iz sosednjih držav lahko služi kot primer za zavrnitev vstopa v državo – »V Avstrijo si vstopil ilegalno po kopnem. Avstrija je obkrožena z državami, ki so vse, brez izjeme, članice Sveta Evrope in podpisnice ŽK. UNHCR ima svoj

¹⁰⁰ V 1. in 2. odst. 57. čl. FrG je tako določeno mednarodno priznано načelo azilnega prava »non-refoulement« oziroma načelo nevracanja.

¹⁰¹ EEA (European Economic Area) je Evropski gospodarski prostor, ki je bil vzpostavljen z istoimenskim sporazumom med Evropsko skupnostjo, njenimi članicami in sedmimi članicami EFTE. Sporazum je bil podpisan maja 1992. Naknadno se je Švica na referendumu izrekla proti članstvu, tri države pa so pristopile k Evropskim skupnostim. Sporazum o EEA je začel veljati 1. januarja 2004 zaradi Norveške, Finske in Liechtensteina, ki so ga želele ohraniti v veljavi.

¹⁰² 4a. čl. *AsylG*.

oddelek v vsaki od teh držav. Za azil bi lahko zaprosil vsaj v kateri od sosednjih držav, kjer tudi nisi imel razloga za strah pred prisilno odstranitvijo v državo izvora.«¹⁰³ Če je takšna namera za vložitev prošnje za azil izražena v času mejnega prehoda, potem ta organ avtonomno odloča, ali tujec prihaja direktno iz države preganjanja ali so potrebna še druga vstopna dovoljenja¹⁰⁴, ter mu tako bodisi zavrne vstop v državo ali pa dovoli vstop neformalno. Gre za posebne obmejne postopke,¹⁰⁵ ki imajo svojo prednost zlasti v svoji učinkovitosti, še posebej kadar lahko obmejni organi na samem mestu zavrnejo vstop v državo. Glede na to, da se po teh postopkih dejansko odloča o vstopu v državo, torej o vprašanju »biti ali ne biti na ozemlju države«, lahko slabost takšnih postopkov vidimo v tem, da v resnici zmanjšujejo verjetnost vlaganja prošenj za azil na meji ob vstopu v državo. Nasprotno, obmejni postopki silijo potencialne prosilce, da v državo vstopijo nezakonito in nato znotraj, z ozemlja države zaprosijo za azil. V resnici se v praksi relativno malo tujcev odloči, da bodo prošnjo za azil vložili že pri prehodu državne meje.¹⁰⁶ Obmejni postopki so v današnji EU dejansko pomembni le, če gre za njene zunanje meje, saj je znotraj meje gibanje neovirano. Neformalno pomeni, da ne gre za formalno upravno odločanje in mu tako ne izda upravne odločbe. Koncept varne tretje države je posebej pomemben v azilnem pravu, azilnih postopkih in tudi pri postopkih tujske zakonodaje. Prvič pri vstopu iskalca azila, drugič kot kriterij za dovoljenje za začasno prebivanje med postopkom in tretjič kot razlog zavrnitve azila.¹⁰⁷

V 5. čl. *AsylG* je določena zavrnitev prošnje zaradi razlogov Dublinske uredbe. Prošnja za azil se zavrne kot očitno neutemeljena, če ni bistvenih nasprotnih dokazov, kadar je iskalec azila 1) državljani varne države izvora ali je oseba brez državljanstva, ki ima v taki državi stalno prebivališče, 2) je, kljub opozorilu o pravnih posledicah, namerno zavajal organ glede svoje identitete, narodnosti ali avtentičnosti svojih dokumentov, 3) ni priskrbel nikakršnih dokazov oziroma ni sodeloval pri ugotavljanju dejanskega stanja ali 4) je glede na izjave o nevarnosti iskalca azila, ki je prišel v Avstrijo z letalom, očitno, da nimajo zveze z resničnostjo. Varne države izvora so vse članice Evropske unije, Avstralija, Finska, Kanada, Liechtenstein, Nova Zelandija, Norveška in Švica.¹⁰⁸

V teh primerih (varna tretja država, Dublinska uredba, očitno neutemeljena prošnja) gre za hitre postopke, vendar pa velja posebna kavtela, ki varuje položaj prosilca, saj v hitrem postopku (za prosilca, ki je izpolnil prošnjo v času mejnega prehoda in je prišel v RA z

¹⁰³ To določa tudi 17. čl. *AsylG*.

¹⁰⁴ Vstop tujcev v Avstrijo ureja tujska zakonodaja – *Fremdengesetz*.

¹⁰⁵ Ti postopki so bili obravnavani že v poglavju II/A/2A.

¹⁰⁶ Nerač, Sebastian, 2004, *Javna uprava*, let. 40, št. 1, str. 79.

¹⁰⁷ Hullmann, Klaus, 1997, *Who is a Refugee? A comparative case study law*, str. 18.

letalom) namreč ni možno zavrtni prošnje za azil iz razloga očitne neutemeljenosti brez soglasja UNHCR. To posebno varstvo velja le za primere postopka glede varne tretje države in očitno neutemeljenih prošenj, ne pa v postopkih zaradi Dublinske uredbe.¹⁰⁹

Prošnji za azil se ugotovi z upravnno odločbo, če so izpolnjeni pogoji iz ŽK in ni podanih izključitvenih razlogov po ŽK.¹¹⁰ V 2. odst. 13. čl. AsylG je dodan dodatni izključitveni razlog, če iskalec azila predstavlja nevarnost za državo ali je bil pravnomočno obsojen s strani Avstrijskega sodišča za hujše kaznivo dejanje in zaradi razlogov tega dejanja predstavlja nevarnost za skupnost.

5Č. STATISTIČNI PODATKI IN ANALIZA

V Sloveniji je bilo tako leta 2003 v azilnih postopkih priznanih 37 statusov begunca, od tega 17 iz razlogov v ŽK in 20 iz humanitarnih razlogov.¹¹¹ Avstrija je leta 2003 podelila

TABELA 7: POSTOPEK										
Tabelo sem sama sestavila na podlagi neposrednega raziskovanja na Oddelku za azil in Letnega poročila Oddelka za azil, Ministrstvo za notranje zadeve, ter spletnih strani: www.mnz.si , www.ecre.org , www.unhcr.org .										
<i>SLOVENIJA</i>	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Priznan status begunca	2	-	-	1	-	11	25	3	37	39
Konvencijski status	2	-	-	1	-	-	1	1	17	19
Humanitarni status	-	-	-	-	-	11	24	2	20	20
Zavrjnena prošnja za azil	4	-	8	27	87	46	97	105	123	317
Zavržena prošnja za azil	1	21	28	41	117	-	9	12	17	20
Ustavitev postopka	10	5	15	13	237	831	9911	619	964	737
Rešeno	17	26	51	82	441	969	10042	1166	1125	1208 ¹¹²
Ponovna prošnja za azil	-	-	-	-	-	-	-	-	35	35
Ponovni postopki	-	-	-	-	-	-	-	60	45	70
Predhodni postopek – varna tretja država	-	-	-	-	-	81	-	-	25	12
Število vseh azilantov v Sloveniji na dan 31. 12. 2004: 100										
Konvencijski status 38 - 38 %										
Humanitarni status 62 - 62 %										

¹⁰⁸ 6. čl. AsylG.

¹⁰⁹ 3. odst. 39. čl. AsylG.

¹¹⁰ 7. čl. AsylG.

¹¹¹ Glej tabelo 7.

status begunca 2084 prosilcem; iz tabele 3 je razviden trend naraščanja. Leta 2004 je bila v Avstriji stopnja migracije = 2 migranta na 1000 prebivalcev.¹¹³ V tabeli 9 so razvidni še drugi podatki za avstrijski azilni postopek: leta 2003 je bilo na I. stopnji priznanih 1339 statusov, 2709 prošnjam ni bilo ugodeno, 642-krat je šlo za uporabo načela nevračanja ter na II. stopnji 745 statusov, 1499 negativnih odločitev in 101 primer uporabe načela nevračanja. Hrvaška je

TABELA 8: PRAVNA PODLAGA NEGATIVNIH ODLOČB V RS	
Tabelo sem sama sestavila na podlagi podatkov, ki sem jih sama zbrala iz odločb Ministrstva za notranje zadeve na Oddelku za azil. Gre za odločbe, ki so bile izdelane v letu 2004 in v letu 2005 do 8. 3. 2005.	
Zavrnitev: 1. odstavek 35. člena	79
Očitno neutemeljena zavrnitev:	
1) 1. alineja 2. odst. 35. čl. Zazil	4
2) 1. alineja 2. odst. 35. čl. v povezavi z 2. in 5. alinejo 36. čl. Zazil	3
3) 1. alineja 2. odst. 35. čl. v povezavi s 1. in 2. alinejo 36. čl. Zazil	6
4) 1. alineja 2. odst. 35. čl. v povezavi s 1., 2. in 5. alinejo 36. čl. Zazil	2
5) 2. alineja, 2. odst. 35. čl. Zazil	165
6) 2. alineja, 2. odst. 35. čl. v povezavi z 2. alinejo 36. čl. Zazil	2
7) 2. alineja, 2. odst. 35. čl. v povezavi s 4. in 5. alinejo 36. čl. Zazil	1
8) 2. alineja, 2. odst. 35. čl. v povezavi s 5. alinejo 36. čl. Zazil	2
9) 1. in 2. alineja 2. odst. 35. čl. Zakona o azilu	11
10) 1. alineja 2. odst. 35. čl. v povezavi s 1. alinejo 36. čl. Zazil	5
11) 1. alineja 2. odst. 35. čl. v povezavi z 2. alinejo 36. čl. Zazil	5
12) 1. alineja 2. odst. 35. čl. v povezavi s 3. alinejo 36. čl. Zazil	-
13) 1. alineja 2. odst. 35. čl. v povezavi s 4. alinejo 36. čl. Zazil	4
14) 1. alineja 2. odst. 35. čl. v povezavi s 5. alinejo 36. čl. Zazil	4
15) 5. alineja 36. člena Zazil	2
16) 1. in 2. alineja 2. odst. 35. čl. v povezavi s 1., 2. in 5. alinejo 36. čl. Zazil	1
17) 1. in 2. alineja 2. odst. 35. čl. v povezavi s 1. in 5. alinejo 36. čl. Zazil	1
18) 1. in 2. alineja 2. odst. 35. čl. v povezavi z 2. in 5. alinejo 36. čl. Zazil	2
19) 1. in 2. alineja 2. odst. 35. čl. v povezavi z 2. alinejo 36. čl. Zazil	2
20) 1. in 2. alineja 2. odst. 35. člena v povezavi s 1. alinejo 36. čl. Zazil	1
21) 1. in 2. alineja 2. odst. 35. čl. v povezavi s 3. in 5. alinejo 36. čl. Zazil	1
22) 1. in 2. alineja 2. odst. 35. čl. v povezavi s 5. alinejo 36. čl. Zazil	5
23) 3. alineja 2. odst. 35. čl. Zazil	2
24) 3. alineja 2. odst. 35. čl. v povezavi s 5. alinejo 36. čl. Zazil	1
Zavrženje:	
25) 41. člen	2
26) 37. člen	1
SKUPAJ:	323
POVZETEK: odločbe, kjer bilo takoj odločeno o stvari	
a) Število odločb, kjer je bila ugotovljena zloraba postopka ali namerno zavajanje	65
b) Prosilec prišel izključno iz ekonomskih razlogov ali je iz njegove prošnje očitno, da mu v izvorni državi ne grozi preganjanje	165
c) Prosilcu bil vstop v Republiko Slovenijo že zavrnjen, pa se razlogi zavrnitve vstopa niso spremenili	2
SKUPAJ:	232

¹¹² Na dan 31. 12. 2004 je ostalo v reševanju še 323 prošenj za azil.

¹¹³ Glej tabelo 4, upoštevati je treba, da so v stopnji migracije osnova za izračun poleg azilantov tudi ostali migranti.

v letu 2003 podelila status begunca 2 osebama¹¹⁴, v letu 2004 je imela stopnjo migracije 1,58 migranta na 1000 prebivalcev. Slovenija je imela v istem letu stopnjo migracije 1,12 migranta na 1000 prebivalcev.¹¹⁵ Leta 2001 je bilo kar 9911 ustavitov postopka, leta 2002 619, leta 2003 964 in leta 2004 737, večino zaradi tega, ker je prosilec zapustil državo. Predhodni postopek varne tretje države v Sloveniji nima večjega pomena, v letu 2004 je bilo izvedenih le 12 takšnih postopkov, leto pred tem 25.

Tabela 8 prikazuje pravno podlago negativnih odločb v letu 2004 in 2005, največ odločb je bilo zavrnjenih kot očitno utemeljenih, ko je prosilec prišel v državo izključno iz ekonomskih razlogov ali je bilo iz njegove prošnje očitno, da mu v izvorni državi ne grozi preganjanje; takšnih odločb je bilo 165 od 323, kar je malce več kot polovica. Ta podatek nam prikazuje zlorabo azilnega postopka, ki je največji problem; nenazadnje tudi s stroškovnega vidika. Iz tabele pa je razvidno tudi pomanjkanje pravnega znanja uradnih oseb, ki so vodile postopek, saj niso pravilno obrazložile svoje odločitve. Vedno kadar so namreč ugotovile, da gre za zlorabo po 2. alineji 2. odst. 35. čl. Zazil, kot na primer v prvi vrstici tabele 8, bi morale tudi specificirati, za kateri primer zlorabe iz 36. čl. gre. Ena izmed rešitev bi bila večja strokovna pravna usposobljenost zasliševalcev, vendar pa kljub temu menim, da ne bi bila

TABELA 9: PODATKI ZA AVSTRIJSKI AZILNI POSTOPEK										
Tabelo sem na podlagi podatkov, ki sem jih pridobila na spletni strani www.ecre.org , uredila sama.										
KATEGORIJA	1999		2000*		2001*		2002		2003	
Število prosilcev za azil	20096		18063		30127		39354		32359	
Status	Število	%	Število	%	Število	%	Število	%	I. stopnja	II. stopnja
Ni bil podeljen status	2544	42,9	4281	81,0	3248	74,5	4285	80,0	2709	1499
Konvencijski status	3393	57,1	1002	19,0	1114	25,5	1073	20,0	1339	745
<i>SKUPAJ:</i>	<i>5937</i>	<i>100</i>	<i>5283</i>	<i>100</i>	<i>4362</i>	<i>100</i>	<i>5358</i>	<i>100</i>		
Ni bil podeljen status non-refoulement	1394	61,1	2763	88,2	2589	92,7	2729	76,1		
Non-refoulement status	886	38,9	368	11,8	205	7,3	857	23,9	642	101
<i>SKUPAJ:</i>	<i>2280</i>	<i>100</i>	<i>3131</i>	<i>100</i>	<i>2863</i>	<i>100</i>	<i>3586</i>	<i>100</i>	<i>4690</i>	<i>2345</i>
* Ti podatki ne vsebujejo prošenj, ki so bile ugotovljene za nesprijemljive zaradi Dublinske konvencije in instituta varne tretje države. Takšnih prošenj je bilo 506 (v letu 2000), 394 (v letu 2001). Ostalih 21000 prošenj v letu 2001 je bilo rešenih drugače (ustavitov zaradi odsotnosti prosilca, umik prošnje itd.) V letu 2002 je bilo drugače rešenih 24523 prošenj (20250 postopkov je bilo ustavljenih zaradi odsotnosti prosilca, 1930 prošenj iz tujine končanih, ker so bile ugotovljene za nerelevantne, in 2024 zaradi umika prošnje).										

¹¹⁴ Glej tabelo 2.

¹¹⁵ Glej tabelo 4.

ustrezna rešitev oziroma pogoj diploma pravne fakultete, saj pravno znanje za končno odločitev še ni dovolj, in bi s tem pogojem onemogočili možnost tistim, ki imajo druga potrebna znanja. Sem pa ob prebiranju odločb iz prejšnjih let spoznala, da se je nivo pravnega argumentiranja v odločbah močno izboljšal.

6Č. VPLIV EVROPSKE UNIJE

Kot že rečeno, je ena izmed pomembnejših posledic vstopa v EU vedno večje število prosilcev, kar se bo še povečalo tudi zaradi Dublinske uredbe. Prav tako se odpirajo možnosti enotnega evropskega azilnega postopka in IDC-ja.¹¹⁶

D. SODNO VARSTVO

1D. POSTOPEK NA DRUGI STOPNJI

Zoper odločbo, izdano na prvi stopnji, ni podane možnosti pritožbe. To izhaja iz 3. odst. 13. čl. ZUP.¹¹⁷ Je pa zoper takšno odločbo dana možnost tožbe na upravno sodišče. To je v skladu z *Direktivo Sveta EU št. 83/2004*, ki določa, da kadar obstaja samo eno pravno sredstvo, mora o njem odločati neodvisno in nepristransko sodišče.

Tožba se vložijo v **petnajstih dneh** od vročitve odločbe, v primeru, da pa je izdana v hitrem ali predhodnem postopku, pa je rok nekoliko krajši, in sicer v **treh dneh** od vročitve odločbe in ima suspenzivni učinek. Prosilcu za azil, ki je iz opravičenih razlogov zamudil rok za vložitev tožbe, se na njegov predlog dovoli vrnitev v prejšnje stanje. Predlog za vrnitev v prejšnje stanje se poda v treh dneh od dneva, ko je prenehal vzrok, ki je povzročil zamudo. Po treh mesecih od dneva zamude se ne more več predlagati vrnitve v prejšnje stanje. O predlogu

¹¹⁶ O tem sem razpravljala že v poglavju II/C/3C.

¹¹⁷ Kadar je za odločanje na prvi stopnji pristojno ministrstvo, je pritožba dovoljena samo v primeru, da tako določa zakon. V zakonu mora biti tudi določeno, kdo o pritožbi odloča.

za vrnitev v prejšnje stanje odloči pristojni organ v treh dneh s sklepom. V tem času se prosilca za azil ne sme odstraniti iz RS.¹¹⁸

UpS odloča na podlagi ugotovitev, pridobljenih v postopku na prvi stopnji. UpS tožbo kot nedovoljeno ali prepozno s **sklepom zavrže**, tožbo s sodbo kot neutemeljeno **zavrne**, odločbo v celoti ali deloma **odpravi** ali jo **spremeni**. Če UpS ugotovi, da so bila v postopku na prvi stopnji nepopolno ali zmotno ugotovljena dejstva ali okoliščine ali če se je medtem spremenilo dejansko stanje, na podlagi katerega je bila izdana odločba na prvi stopnji, **samo dopolni postopek** in odpravi omenjene pomanjkljivosti ter odpravi odločbo prve stopnje s svojo sodbo in **samo reši stvar**. Upravno sodišče mora odločiti o tožbi v 30 dneh od prejema tožbe oziroma v sedmih dneh, če gre za tožbo zoper odločbo, izdano v pospešenem ali predhodnem postopku.¹¹⁹ Za vložitev tožbe in postopek pred upravnim sodiščem se subsidiarno uporablja *ZUP*.¹²⁰

2D. POSTOPEK NA TRETJI STOPNJI

Na tretji stopnji odloča o pritožbi zoper odločitev UpS Vrhovno sodišče. Rok je petnajst dni od prejema pritožbe.¹²¹

3D. PRIMERJALNOPRAVNI POGLED

V **hrvaškem** azilnem postopku o zahtevi za azil na prvi stopnji tako kot v Sloveniji odloča MNZ.¹²² Je pa drugače kot v Sloveniji možna pritožba zoper odločitev MNZ na "Povjerenstvo" Vlade RH za reševanje pritožb prosilcev za azil in azilantov.¹²³ Ta organ ima predsednika in osem članov, ki jih imenuje Vlada RH na predlog Ministra za notranje zadeve, in sicer za 4 leta iz vrst diplomiranih pravnikov, zaposlenih v organih državne uprave ali javnih službah z najmanj 5 let delovnih izkušenj v stroki. Povjerenstvo odloča v senatih, sestavljenih iz 3 članov, in odloča z večino glasov. Ta pritožba je tako druga stopnja postopka. Na tretji stopnji pa je dana možnost sprožiti upravni spor pred Upravnim sodiščem

¹¹⁸ 38. čl. Zazil, Uradni list RS, št. 134/2003.

¹¹⁹ 39. čl. Zazil, Uradni list RS, št. 134/2003.

¹²⁰ ZUS, Uradni list RS, št. 65/1997, 70/2000.

¹²¹ Ta postopek podrobneje ureja Zakon o sodiščih, Uradni list RS, št. 19/1994, 45/1995, 38/1999, 28/2000, 67/2002, 110/2002, 73/2004.

¹²² V originalu »Ministrstvo unutarnjih poslova«.

¹²³ V originalu »Povjerenstvo Vlade Republike Hrvatske za rješavanje o žalbama tražitelja azila i azilantata«.

RH zoper odločitev Povjerenstva, prav tako se za vložitev tožbe in postopek pred UpS uporabljajo določbe zakona, ki ureja upravni postopek.¹²⁴ Četrta stopnja pa je možnost pritožbe zoper odločitev UpS, o kateri tako kot v slovenskem postopku odloča VrhS.

V **Avstriji** na prvi stopnji v predhodnem sprejemnem postopku odloča BBA na začetnih sprejemnih centrih, kjer se opravi začetno zaslišanje. Nato lahko sledi dodatni postopek z dodatnim zaslišanjem. Za pritožbo zoper končno odločitev BBA je na drugi stopnji pristojen Neodvisni zvezni azilni pritožbeni odbor, ki ima svoj sedež na Dunaju. Predsednika, podpredsednika in druge člane odbora imenuje zvezni predsednik za nedoločen čas. Člani odbora so neodvisni in niso vezani na nobena obvezna navodila. Pritožba je tako možna tako v hitrem kot v rednem postopku, vendar ima pritožba v hitrem postopku suspenzivni učinek samo po preteku desetdnevnega pritožbenega roka, kar pomeni, da je v teh desetih dneh mogoče prosilca za azil odstraniti iz države. V rednem postopku je pritožbo potrebno vložiti v dveh tednih in ima suspenzivni učinek.

Postopek na tretji stopnji se začne s tožbo na VwGH¹²⁵ zoper odločitev odbora v rednem postopku, ki jo izda eden od njegovih članov. Tožba nima rednega suspenzivnega učinka, ampak mora tujec vložiti posebno pritožbo za odlog prisilne odstranitve iz države, kateri se ugotovi, če to ni v nasprotju z javnim interesom in če sodišče meni, da bi bila zavrnitev nesorazmerno breme za prosilca.¹²⁶ Prav tako lahko zvezni minister za notranje zadeve vloži uradno pritožbo zaradi varstva zakonitosti.¹²⁷

4D. STATISTIČNI PODATKI IN ANALIZA

Zoper 1125 rešenih zadev MNZ do 31. 12. 2004 je bilo vloženih 183 tožb na UpS, kar je 16,26 %. Glede na rešene tožbe (217) je UpS v 32,16 % tožbi ugodilo in vrnilo zadevo v ponovno odločanje na prvo stopnjo, v 63,88 % je tožbo zavrnilo in potrdilo odločitev prve stopnje. V 4 primerih je tožbo zavrglo in v 5 primerih postopek ustavilo. Nerešenih je ostalo še 22 tožb.¹²⁸ Zoper 227 rešenih tožb na UpS je bilo vloženih 107 pritožb na VrhS, kar predstavlja 47,12%.

¹²⁴ Zakon o upravnih sporovima, www.mup.hr/zakoni/popis.html.

¹²⁵ V originalu "Verwaltungsgerichtshof".

¹²⁶ 30. čl. avstrijskega zakona o postopku pod upravnim sodiščem.

¹²⁷ Natančneje glede vsebine glej 32. in 32a. čl. Asylgesetz.

¹²⁸ Tabela 10.

TABELA 10: ODLOČITVE UPRAVNEGA SODIŠČA REPUBLIKE SLOVENIJE

Vir: Letno poročilo Oddelka za azil za leto 2004

<i>TOŽBA</i>	Zoper odločitve Ministrstva za notranje zadeve (1. 1. – 31. 12. 2004)	Vse rešene tožbe (1. 1. – 31. 12. 2004)
VLOŽENIH	183	217
REŠENIH	163	227
SE ZAVRNE	118	145
SE UGODI	38	73
SE ZAVRŽE	2	4
SE USTAVI	5	5
NEREŠENE	22	/

VrhS je do 31. 12. 2004 rešilo 126 pritožb. V 88,09 % je pritožbo zavrnilo in potrdilo odločitev UpS, v 11,11 % je pritožbi ugodilo in zadevo vrnilo v ponovno odločanje na UpS. V 1 primeru je pritožbo zavrglo. Nerešenih je ostalo 13 pritožb.¹²⁹ Iz primerjalnopravne analize vidimo, da je Slovenija edina od treh držav, kjer ni možne pritožbe zoper odločitev MNZ, ampak zgolj tožba na UpS. Izhajajoč iz statističnih podatkov iz tabel 10 in 11, pa kljub temu lahko rečemo, da pravno varstvo beguncev ni ogroženo, saj je bilo približno le 6,5 % odločb MNZ napačnih.¹³⁰

TABELA 11: ODLOČITVE VRHOVNEGA SODIŠČA REPUBLIKE SLOVENIJE

Vir: Letno poročilo Oddelka za azil za leto 2004

<i>PRITOŽBA</i>	Zoper odločitve Ministrstva za notranje zadeve (1. 1. – 31. 12. 2004)	Vse rešene tožbe (1. 1. – 31. 12. 2004)
VLOŽENIH	107	135
REŠENIH	93	126
SE ZAVRNE	85	111
SE UGODI	7	14
SE ZAVRŽE	1	1
SE USTAVI	/	/
NEREŠENE	13	/

E. PONOVA PROŠNJA ZA AZIL

1E. ZAKONODAJNA UREDITEV

Prosilec za azil, ki mu je bila prošnja za azil v RS že zavrnjena, lahko vloži novo prošnjo za azil samo, če predloži dokaze, da so se zanj okoliščine po izdaji prejšnje odločbe bistveno spremenile. V nasprotnem primeru pristojni organ ne uvede postopka in prošnjo s

¹²⁹ Tabela 11.

¹³⁰ Podatki so namreč dani za rešene tožbe.

sklepom zavrže.¹³¹ Odločitve v azilnem postopku praviloma niso vezane na predložitev kakršnega koli formalnega dokaza, tukaj pa je v določenem pogledu to drugače. Tu se zahteva predložitev določenega dokaza. O ustreznosti in utemeljenosti takšnih dokazov odloča pristojni organ. Zoper tak sklep pritožba ni mogoča, saj je Zazil izrecno ne predpisuje in veljajo glede tega določbe ZUP-a.

2E. PRIMERJALNOPRAVNI POGLED

Hrvaški Zazil nič ne določa o ponovni prošnji za azil, menim pa, da jo glede na interpretacijo iz ostalih določb dopušča. Tudi **avstrijska** ureditev dopušča ponovno prošnjo.

3E. STATISTIČNI PODATKI IN ANALIZA

Leta 2003 je bilo podanih 35 ponovnih prošenj, prav tako tudi leta 2004, pred tem pa nič, kar nam pove, da tukaj še ni večjih zlorab. Je pa to vsekakor problem v prihodnosti, saj bo na primer prosilec prošnja zavrnjena, vrnjen bo nazaj v državo, kjer se bo poučil o azilu, še enkrat vložil prošnjo, kjer mu bo zaradi načela »benefit of doubt« ugodeno. Problem ponovne prošnje tako ni problem sam po sebi, ampak v okviru celotne ureditve azilnega postopka, ki ni najbolj učinkovit.

F. USTAVITEV POSTOPKA

1F. ZAKONODAJNA UREDITEV

Ne glede na to, na kateri stopnji je postopek, se prošnja za azil **šteje za umaknjeno** in postopek se **s sklepom ustavi**: 1) če prosilec za azil prošnjo za azil umakne, 2) če se prosilec za azil brez predhodnega opravičila ne odzove vabilu na zaslihanje ali ustno obravnavo, 3) če prosilec za azil pristojnega organa ne obvesti o spremembi svojega naslova in mu vabila oziroma drugih pošilk kljub ponovnemu poskusu ni mogoče vročiti, 4) če prosilec za azil noče sodelovati pri ugotavljanju njegove istovetnosti ali 5) če je iz uradnih evidenc pristojnega organa, ki vodi postopek, razvidno, da je prosilec za azil samovoljno zapustil azilni dom ali njegovo izpostavo in se v roku treh dni od samovoljne zapustitve ni vrnil v azilni dom ali njegovo izpostavo. Pristojni organ v sklepu določi rok, v katerem mora prosilec

¹³¹ 41. čl. Zazil, Uradni list RS, št. 134/2003.

za azil zapustiti RS. V 2., 3. in 5. primeru lahko prosilec za azil iz opravičenih razlogov zaprosi za vrnitev v prejšnje stanje v treh dneh od dneva, ko je prenehal razlog, zaradi katerega se ni odzval vabilu na zaslišanje oziroma zaradi katerega ni sporočil spremembe naslova oziroma je zapustil azilni dom ali njegovo izpostavo za več kot tri dni.¹³²

2F.PRIMERJALNOPRAVNI POGLED

Hrvaški *Zazil v 45. čl.* med razloge za ustavitev postopka navaja enako kot slovenski: umik zahteve za azil, če se prosilec za azil brez opravičenega razloga ne odzove vabilu MNZ na ustno zaslišanje in če noče sodelovati pri ugotavljanju svoje istovetnosti. Nekoliko drugače definira razlog, ko prosilec brez opravičenega razloga pravočasno ne obvesti MNZ o spremembi svojega naslova ali na drug način onemogoča dostavo vabila. Ravno ta drugi del je dodan. Slovenska določba določa le neizpolnitev obveznosti obvestila o spremembi naslova in nemožnost vročitve kljub ponovnemu poskusu. Hrvaško določbo bi se tako dalo interpretirati, da ob spremembi naslova prosilca ni potrebno ponovno poskusiti vročiti. Tako je hrvaška določba spet nekoliko restriktivnejša. Prav tako določa kot razloge tudi samovoljno zapustitev države za čas, dokler traja postopek, ne določa pa možnosti, da se prosilec vrne v roku treh dni. Zakon tudi določa zapustitev države, medtem ko slovenska določba govori o zapustitvi azilnega doma ali njegove izpostave. Dodaten razlog pa je, ko se prosilec izogiba dajanju podatkov in dejstev ali predložitvi dokazov, ki jih ima in so važni za ugotavljanje upravičenosti zahteve za azil. Ta dodaten razlog ob nekoliko širši interpretaciji spet pomeni večjo "neprijaznost" hrvaške ureditve.

Avstrija razloge za ustavitev določa v *30. čl. AsylG*. Postopek se ustavi: 1) če ni mogoče ugotoviti dejanskega stanja in je iskalec azila brez opravičila zapustil začetni sprejemni center. Za neopravičen izostanek gre v primerih, ko se iskalec azila ni odzval povabilu BBA, pa ni umaknil prošnje in ga ni bilo mogoče najti v sprejemnem centru. V vsakem primeru hospitalizacije pa gre za opravičen razlog, 2) če ni mogoča vročitev odločbe¹³³, 3) če ni nobenega naslova za pošiljanje obvestil in ni mogoče ugotoviti dejanskega stanja. Postopki, ki so bili ustavljeni, se ponovno odprejo in rešijo ex officio takoj, ko je možno ugotoviti dejansko stanje. Rok za ponovno reševanje pa je tri leta od dne ustavitve postopka.

¹³² 42. čl. *Zazil*, Uradni list RS, št. 134/2003.

¹³³ Podrobneje glede vsebine glej 2. odstavek 30. člena *AsylG*.

3F. STATISTIČNI PODATKI IN ANALIZA

V letu 2004 je bilo v RS od 1208 rešenih zadev 737 primerov ustavitve postopka, leta 2003 od 1125 rešenih zadev 964, leta 2002 od 1166 je bilo takih primerov 619 in v letu 2001 je bilo kar 9911 postopkov ustavljenih od 10042 rešenih zadev. Torej, leta 2004 je bilo ustavljenih 61 % postopkov, leta 2003 85,7 %, leta 2002 53,1 % in leta 2001 kar 98,7 %. Večina postopkov je bilo ustavljenih, ker je prosilec zapustil RS. Vidimo, da je največji problem slovenskega azilnega postopka ravno njegova premajhna učinkovitost, saj omogoča veliko zlorab. Če bi bile osebe, pri katerih je bil postopek ustavljen, prisilno vrnjene RS, bi to pomenilo, da jim le-ta ne bi mogla kar avtomatsko zavrniti status begunca, temveč bi morala opraviti celoten postopek znova. Vredno bi bilo razmisliti o večji zakonodajni možnosti omejitve gibanja, v primeru verjetnosti bega, predvsem pa vidim rešitev v hitreje izvedenem azilnem postopku, torej da se zaslišanje opravi hitreje, tako da se potem lahko izda odločba. Predpogoj za to je dovolj veliko število dobro usposobljenega osebja s primerno strokovno samozavestjo. Obstaja tudi možnost v restriktivnejši interpretaciji koncepta varne tretje države in zavrnitev azila že na meji, če pride begunec po kopnem.¹³⁴

¹³⁴ Glej tudi ibidem, str. 24, 25.

IV. ZAKLJUČEK

Čeprav azil v ožjem smislu ne spada pod splošne migracije, pa se v zaključku, ki naj bi bil nek povzetek in obenem tudi nadgradnja vsega ugotovljenega, razmišljanju o azilu tudi v okviru migracij na splošno ne moremo izogniti. Kljub temu da bi nekateri pesimisti selitev Sektorja za azil¹³⁵ konec meseca septembra 2004 s Celovške ceste 166 v Ljubljani, kjer je deloval skoraj pet let, na malce bolj oddaljeno lokacijo na Viču, Cesta v Gorice 15, simbolično lahko razumeli kot distanciranje azilne problematike od državljanov¹³⁶, pa vendarle mislim, da selitev v novo in moderno zgradbo odraža ravno nasprotno – pripravljenost države, da še naprej investira v rešitev tovrstnih problemov. Zavedati pa se moramo, da je politika vedno odvisna od vsakokratne vladajoče oblasti, zaradi tega se mi zdi primerno opozoriti, da ima Slovenija več možnosti. Najbolj restriktivna je, da se ob še povečanem navalu migracij bolj zapre. Kot smo videli, je slovenski azilni postopek "prijaznejši" od hrvaškega in avstrijskega, tako bi lahko na primer ukinili humanitarni azil in tako kot ostali dve državi uvedli le načelo nevračanja, prevzeli restriktivni avstrijski koncept varne tretje države in poseben obmejni postopek.

Druga možnost je, da bi sicer pustili obe vrsti azila, vendar bi z zakonodajnimi in dejanskimi spremembami izboljšali učinkovitost postopka. Kot smo že ugotovili, niso največje breme države azilanti, ampak ravno prosilci za azil, saj se večina postopkov konča z ustavitvijo, kar pomeni, da bodo lahko ti "tranzitni" prosilci vrnjeni nazaj v Slovenijo na podlagi Eurodac sistema in Dublinske uredbe, ki je z vložitvijo njihove prošnje postala varna tretja država. Več kot polovico prošenj pa je ugotovljenih kot očitno neutemeljenih, večinoma zaradi tega, ker so prosilci prišli v Slovenijo izključno iz ekonomskih razlogov ali pa je očitno, da jim v izvorni državi ne grozi preganjanje. Temeljna naloga države je tako zagotoviti učinkovitejši in racionalnejši postopek, ki pa bo seveda v skladu z mednarodnimi obveznostmi, ki jih je sprejela Slovenija. Tako azilni postopek postane spet skrajno sredstvo v primeru preganjanja in ne instrument zlorabe ekonomskih migrantov. Večjo učinkovitost bi lahko dosegli, če bi bila zaslišanja opravljena čim prej, na primer v roku 72 ur, preden bi prosilec prebegnil naprej, če bi uvedli še večjo možnost omejitve gibanja, dokler se ne bi opravilo zaslišanje, če bi zakonodajno uvedli obrnitev dokaznega bremena prosilca, ki je že zapustil Slovenijo pred zaključenim azilnim postopkom, in bi ga tako strožje obravnavali.

¹³⁵ Sektor za azil spada pod Direktorat za migracije Ministrstva za notranje zadeve, sestavljata pa ga Azilni dom in Oddelek za azil.

Begunec ima sicer pravico do azilne zaščite, vendar si države ne more kar poljubno izbirati, tako da če mu ne uspe tam, pride pač nazaj k nam. Seveda bi ga na to posledico morali že predhodno opozoriti in se prepričati, da razume pravne posledice zapustitve države. K bolj ekonomičnemu postopku bi prispeval tudi hitrejši, učinkovitejši in strokovnejši informacijsko-dokumentacijski center z več zaposlenimi ljudmi. Najboljša se mi zdi možnost formiranja enotnega evropskega IDC v okviru EU, o katerem sem že razpravljala v podpoglavju C v II. poglavju. Največ problemov bi seveda rešil enotni evropski azilni postopek, čigar predpostavka pa je usklajena evropska azilna politika vseh držav članic, ki je v realnosti zaenkrat žal bolj želja kot pa uresničljiv cilj.

Nadalje, "choice makerji"¹³⁷ bi morali biti ljudje, ki bi imeli mnogo znanja s področja azilne problematike, ki bi spremljali svetovno dogajanje, ki bi bili poučeni pravilno pisati odločbe, oceniti dokaze, obrazložiti odločitev in nenazadnje, ki bi se zavedali problema "izgubljeno s prevodom". Spremeniti bi bilo treba tudi delovanje javne uprave, kar pa je mnogo lažje reči kot storiti. Potrebno bi bilo uvesti višje denarne stimulacije za tiste, ki se bolj potrudijo, izdajo več odločb, ter denarne "kazni" za tiste, ki izdajo v enem mesecu le eno odločbo. Osnovna plača bi bila tako zelo nizka, ostalo pa bi bili dodatki zaradi dobro opravljenega dela. Delo bi se ocenjevalo tudi glede na to, koliko odločb je kasneje višja stopnja razveljavila. Zavedati se je treba, da povprečen "choice-maker" ni vrhunski pravnik, ki obvlada pravne veščine pisanja odločb, dober psiholog z izostrenim občutkom za soljudi, izjemen poznavalec drugih kultur in držav ter človek brez kakršnih koli predsodkov do tujcev, temveč je zgolj človek. Človek, ki včasih zelo, včasih pa malo manj rad opravlja svojo službo in mu zaslužek veliko pomeni.

Tretja možnost, ki ostaja Sloveniji, je s pravilno politiko izboljšati strpnost Slovencev do tujcev¹³⁸ in se zaradi negativnega naravnega prirastka¹³⁹ odpreti nasproti ekonomskim migrantom iz drugih držav¹⁴⁰ ter jim tako omogočiti opravljanje poklica, življenje, učenje slovenskega jezika in izobraževanje. Ne trdim, da je to enostavno narediti. Je pa vsekakor vredno razmisliti o tem, saj bi poleg večje strpnosti do soljudi, različnih kultur itd. Sloveniji priseljevanje koristilo iz čisto gospodarskih razlogov. Mogoče bi bila ustrežnejša dobra in

¹³⁶ Za boljše razumevanje beri članek Šori, Iztok, »Kakršenkoli status, samo da bi živeli normalno življenje«, *Večer* z dne 5. 10. 2004.

¹³⁷ To je uradna oseba, ki opravi zaslišanje, napiše odločbo itd.

¹³⁸ Tudi stroški ksenofobije so namreč lahko zelo veliki, kajti za stranko na oblasti je seveda največji strošek njena potencialna izguba oblasti na naslednjih volitvah.

¹³⁹ Glej tabelo 4. Avstrija kot edina od treh držav s pozitivnim naravnim prirastkom si restriktivnejšo azilno politiko tako tudi gospodarsko lahko privoščiti.

¹⁴⁰ Na to temo je kar nekaj zanimivih člankov, na primer Blundell, John, »Migrants will only boost Scotland«, *The Scotsman* z dne 10. 8. 2004.

glej tudi spletno stran: <http://accessible.iea.org.uk/search.jsp>, <http://www.todossantos.cc/greying.htm>, http://www.nzier.org.nz/SITE_Default/SITE_Publications/x-files/375.pdf.

učinkovita rodna politika (takšna, kot jo imamo sedaj, ni), ampak, kakor kaže, tudi če pogledamo stanje v Evropi, je to zelo težko izvedljivo, če sploh. Tako do zlorabe azila ne bi več prihajalo, saj po tem ne bi bilo potrebe, in azil bi res ostal zvest svojemu prvotnemu namenu.

Za konec naj še poudarim, da bi vsak azilni postopek moral biti po eni strani učinkovit; kar pomeni, da je treba odločitev sprejeti čim prej in brez zavlačevanja ter hkrati preprečiti njegovo zlorabo s strani tistih, ki do azila niso upravičeni; in na drugi strani pošten postopek, ki bi zagotavljal pravilno, zakonito odločitev, med postopkom pa bi se ustrezno varovale temeljne človekove pravice in svoboščine.

V. VIRI

Vsi viri so v posameznem poglavju razvrščeni po abecednem vrstnem redu. V poglavju D sem navedla vire, ki v diplomski nalogi sicer niso bili neposredno uporabljeni, so pa pripomogli k boljšemu razumevanju azilne problematike.

A. LITERATURA

- Dovžan, Matjaž, »Eu novosti na področju migracij – azila«, *Pravna praksa*, 24-25/2004, 2004, str. 38–40
- Dovžan, Matjaž, »Ponovne spremembe zakona o azilu«, *Pravna praksa*, št. 20/2001, Ljubljana, 2001, str. 35–37
- Eco, Umberto, *Kako napišemo diplomsko nalogo*, esej, Vale – Novak, Ljubljana, 2003, 266 strani
- Fras-Zorec, Matjana, »Pravni položaj beguncev po zakonu o začasnem zatočišču in zakonu o azilu«, *Podjetje in delo*, let. 28, št. 2, Ljubljana, 2002, str. 309–330
- Grad, Fanc in Kaučič, Igor, *Ustavna ureditev Slovenije*, Gospodarski vestnik, Ljubljana, 1999, 387 strani
- Hullmann, Klaus, "Austria" v: Carlier, Jean-Yves et al, *Who is a Refugee? A Comparative Case Law Study*, Kluwer Law International, 1997, str. 11–57
- Kalčina, Liana (ur.), *Izbrani dokumenti o zaščiti tujcev, prosilcev azila in beguncev*, izšlo v zbirki: Slovenija in Svet Evrope, št. 11, Informacijsko-dokumentacijski center Sveta Evrope pri Narodni in univerzitetni knjižnici v Ljubljani in UNHCR, 1997, 120 strani
- Krieken, van J. Peter (ur.), *The Asylum Acquis Handbook*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2000, 358 strani
- Longo, Anita et al, »Nadaljnje krčenje pravic?«, *Pravna praksa*, št. 19/2001, Ljubljana, 2001, str. 40–41
- Nerad, Sebastian, »Položaj prosilcev za azil v azilnih postopkih: ureditev nekaterih procesnih standardov v EU in državah članicah«, *Javna uprava*, let. 40, št. 1, 2004, str. 71–90.
- Strmecki, Mik, *Upravnopravne notranje zadeve (Praktikum)*, Visoka upravna šola, 2002, 126 strani.
- Oberstar, Jože, »Približevanje Evropski uniji na področju migracij in azila«, *Pravna praksa*, št. 37/2001, priloga, 2001, str. I–XII

- Rakočevič, Slobodan, *Predpisi o tujcih in azilu s komentarjem mag. Slobodana Rakočeviča*, Uradni list Republike Slovenije, 1999, 280 strani
- Zalar, Boštjan, »Ali je azil človekova pravica?« *Pravna praksa*, št. 34/2000, Ljubljana, 2000, str. 18–40

B. ZAKONODAJA

Tuji viri so navedeni v izvirnem besedilu.

- *Asylgesetz*, Bundesgesetzblatt fuer die Republik Oesterreich, Nr. 76/1997, 106/1998, 110/1998, 4/1999, 41/1999, 196/1999, 82/2001, 126/2002, 101/2003, 105/2003, 129/2004, www.ris.bka.ggv.at
- *Council Directive No 83/2004 of 29 April 2004 on minimum standards for the qualifications and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted*, Official Journal for the EU, L 304/12, 30/9/2004, p. 0012–0023.
- *Council Regulation N. 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member State by a third-country national*, Official Journal for the EU, L 050, 25/02/2003, p. 0001–0010
- *Council Regulation No 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of »Eurodac« for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention*, Official Journal of the EC, p. 0001–0010
- *Council Resolution of 20 June 1995 on minimum guarantees for asylum procedures*, Official Journal for the EC, C 274, 19/09/1996, p. 0013–0017
- *Konvencija o statusu beguncev*, Uradni list SFRJ-MP, št. 7-76/1960
- *Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin*, Uradni list RS-MP, št. 7/1994
- *Odredba o dopolnitvi odredbe o imenovanju svetovalcev za begunce*, Uradni list RS, št. 7/2000
- *Pravilnik o nagrajevanju in povračilu stroškov svetovalcev za begunce*, Uradni list RS, št. 103/204
- *Pravilnik o prenehanju veljavnosti Odredbe o imenovanju svetovalcev za begunce*, Uradni list RS, št. 113/2004

- *Priročnik o postopkih in kriterijih za določitev statusa begunca* v skladu s Konvencijo iz leta 1951 ter Protokolom iz leta 1967 o statusu beguncev, 1992, Urad Visokega komisariata Združenih narodov za begunce, popravljena izdaja, Ženeva, 66 strani
- *Protokol o statusu beguncev*, Uradni list SFRJ-MP, št. 15-189/1967
- *Ustava*, Uradni list RS, št. 33/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004.
- *Zakon o azilu*, Uradni list RS, št. 134/2003
- *Zakon o azilu*, Službeni list Republike Hrvatske Narodne novine, Br. 103/2003, <http://www.mup.hr/zakoni/popis.html>
- *Zakon o sodiščih*, Uradni list RS, št. 19/1994, 45/1995, 38/1999, 28/2000, 67/2002, 110/2002, 73/2004
- *Zakon o splošnem upravnem postopku*, Uradni list RS, št. 80/1999, 70/2000, 52/2002, 73/2004
- *Zakon o tujcih*, Uradni list RS, št. 61/1999, 87/2002, 96/2002
- *Zakon o upravnem sporu*, Uradni list RS, št. 65/1997, 70/2000
- *Zakon o ustavnem sodišču*, Uradni list RS, št. 15/1994.
- *Zakon o začasnem zatočišču*, Uradni list RS, št. 20/1997

C. SPLETNI VIRI

- <http://accessible.iea.org.uk/search.jsp>
- www.cia.gov/cia/publications/factbook/
- www.ecre.org
- www.legislationline.org
- www.mnz.si
- <http://www.mup.hr/zakoni/popis.html>
- www.nzier.org.nz/SITE_Default/SITE_Publications/x-files/375.pdf
- www.poslovniforum.hr/zakoni/
- www.refugeecaselaw.org/subsitedetail.asp?subsiteid=41
- www.ris.bka.gv.at
- www.sigov.si/mf/slov
- <http://www.todossantos.cc/greying.htm>

- www.unhcr.at
- www.unhcr.org

Č. DRUGI VIRI

- Blundell, John, »Migrants will only boost Scotland«, *The Scotsman* z dne 10. 8. 2004
- *Enoletna praksa v letu 2003/2004 na Sektorju za azil Ministrstva za notranje zadeve v okviru Pravne klinike za pomoč beguncem in tujcem*
- Hočevar, Barbara, »Pri nas nasprotni trend«, *Delo* z dne 3. 3. 2005
- *Letno poročilo oddelka za azil za leto 2003*
- *Sodba Vrhovnega sodišča, št. I Up 883/2003-2* z dne 27. 8. 2003, www.sodisce.si
- Škerl, Uroš, »Slovenija, tranzitna država«, *Sobotna priloga Dela* z dne 22. 1. 2005
- Šori, Iztok, »Kakršenkoli status, samo da bi živeli normalno življenje«, *Večer* z dne 5. 10. 2004
- Udeležba na dvodnevnem *nemško-slovenskem seminarju o azilnem pravu*, 16. in 17. 10. 2003 pod vodstvom prof. dr. Rolanda Fritza in dr. iur. Paula Tiedemanna

D. POSREDNI VIRI

- Brkan, Maja, »Trendi v spremembah tujskih zakonodaj izbranih držav EU«, *Javna uprava*, let. 40, št. 1, Ljubljana, 2004, str. 167–187
- Dovžan, Matjaž, »Ustavni pomen pribežališča«, *Pravnik*, let. 57, št. 1–3, Ljubljana, 2002, str. 148–164
- Dovžan, Matjaž, »ZDR – pozabil na prosilce za azil«, *Pravna praksa*, št. 7/2004, Ljubljana, 2004, str. 14–16
- Nerad, Sebastian, »Ekonomске in socialne pravice prosilcev za azil – mednarodno in primerjalnopравни vidik«, *Javna uprava*, let. 37, št. 3, Ljubljana, 2001, str. 345–370
- Oberstar, Jože, »Izmenjavanje migracijskih in azilnih podatkov«, *Pravna praksa*, št. 41/2002, Ljubljana, 2002, str. 32–33

- Rakočević, Slobodan, »Nekatera pravna vprašanja glede priznavanja statusa begunca in načelo nevrčanja (non-refoulement)«, *Pravnik*, let. 55, št. 6–8, Ljubljana, 2000, str. 459–474
- Sadl, Urška, »Pravna narava azila«, *Javna uprava*, let. 37, št. 3, Ljubljana, 2001, 299–321

***Metodološka opomba:** Prevodi besedil so rezultat samostojnega prevajanja, če ni v opombi drugače navedeno.