

UNIVERZA V LJUBLJANI

PRAVNA FAKULTETA

**PRISTOJNOST DRŽAVE, DA ODLOČA O PROŠNJI ZA
MEDNARODNO ZAŠČITO**

(magistrsko delo)

AVTORICA: Manja Hubman

MENTOR: izr. prof. dr. Saša Zagorc, univ. dipl. prav.

Ljubljana, november 2017

»How our societies treat migrants will determine whether we succeed in building societies based on justice, democracy, dignity and human security for all.«

- *Navanethem Pillay, former UN High Commissioner for Human Rights*

POVZETEK

Z namenom doseganja skupnega evropskega azilnega sistema je bilo treba na supranacionalni ravni vzpostaviti mehanizem za delitev pristojnosti med državami članicami EU na področju mednarodne zaščite. Ključ za porazdelitev prosilcev za mednarodno zaščito določa Dublinska uredba, ki vzpostavlja hierarhijo meril za določanje pristojne države članice za vsebinsko obravnavo prošnje za mednarodno zaščito na način, da je za odločanje o posamezni prošnji pristojna ena sama država članica. Z upoštevanjem meril poizkuša primarno zagotoviti enotnost družine in največjo otrokovo korist, sekundarno pristojnost države članice, ki je prosilcu izdala dovoljenje za prebivanje ali vizum ter nenazadnje določa presojo kriterija nezakonitega vstopa v državo članico EU iz tretje države, ki se v praksi uporablja najpogosteje. Kadar pristojne države članice ni mogoče določiti na podlagi navedenih meril, je pristojna država članica v kateri je prosilec prvič zaprosil za mednarodno zaščito. Dublinski sistem natančno ureja postopek določanja pristojne države članice ter izročitve prosilca, v zvezi s katerim se je razvila obsežna sodna praksa ESČP in Sodišča EU. Poglavitna cilja Dublinskega sistema sta bila zagotoviti hiter dostop do mednarodne zaščite prosilcem ter preprečevanje pojava sekundarnega gibanja in »asylum shoppinga«, ki pa se nista uresničila. Mehanizem je zato neučinkovit in negativno vpliva na zaščito prosilcev ter spoštovanje mednarodnih ter EU standardov, dodatno pa ustvarja nesorazmerno porazdelitev odgovornosti med državami članicami EU. Kot njegova glavna alternativa je bil vzpostavljen mehanizem premestitev, ki predstavlja zgolj *ad hoc* rešitev. Sistemske pomanjkljivosti Dublinske uredbe so se v večjem obsegu pokazale predvsem ob povečanem migracijskem toku v EU leta 2015, s katerim se EU spopada še danes.

Ključne besede: mednarodna zaščita – Dublinska uredba – pristojnost – Evropska unija – države članice EU – človekove pravice – prošnja za mednarodno zaščito – skupni evropski azilni sistem

SUMMARY: Responsibility of a state to examine an application for international protection

With the intention of achieving a Common European Asylum System, a mechanism determining responsible Member State in the field of international protection had to be established at supranational level. The key for distribution of applicants for international protection is institutionalised in the Dublin Regulation, which establishes a hierarchy of criteria that specify the responsible Member State to decide on the merits of the case regarding international protection, in a way that a single Member State has the authority to decide about an individual application. Abiding by the standard, it primarily seeks to secure family unity and the principle of the best interest of the child. Secondary it strives to assure responsibility of a Member State, which issued the applicants' residence documents or visa, and, ultimately, the assessment of the criterion of illegal entry to an EU Member State from a third country, which is most commonly used in practice. Whenever it can not be determined which Member State has the responsibility considering stated criteria, the responsibility lies in the hands of the Member State in which the applicant proposed for international protection for the first time. The Dublin system specifies the procedure for determining the responsible Member State and the extradition of the applicant, in relation to which extensive case law of the ECHR and CJEU was established. The main goals of the Dublin system were to ensure quick access to international protection and to prevent the occurrence of the phenomenon of secondary movement and asylum shopping, which did not realize. The mechanism is therefore inefficient and has a negative impact on the protection of applicants for the international protection and respect of international and EU standards, additionally it creates a disproportionate distribution of responsibility among EU Member States. The relocation mechanism was established as the main alternative to the Dublin system, but it represents only an *ad hoc* solution. Systemic imperfections of the system have been largely demonstrated especially by the increased migration flow in the EU in the year 2015, with which the EU is still confronting today.

Keywords: international protection - Dublin Regulation - responsibility - European Union - Member States - human rights - application for international protection - Common European Asylum System

KAZALO VSEBINE

1. UVOD	6
2. RAZLOGI ZA PRAVNO UREDITEV DELITVE PRISTOJNOSTI	10
3. ZAŠČITNI UKREPI ZA VARSTVO PROSILCEV	13
4. ODLOČANJE O PRISTOJNOSTI	15
4.1. KRITERIJI	16
4.2. IZJEME OD UPORABE KRITERIJEV	24
4.3. POSTOPEK DOLOČITVE PRISTOJNOSTI	27
4.4. SPOR O PRISTOJNOSTI	40
5. UČINKOVITOST DUBLINSKEGA SISTEMA	41
5.1. PREDLOG REFORME	45
6. ALTERNATIVNI MEHANIZMI ZA ODZIV NA IZREDNE RAZMERE	49
6.1. DIREKTIVA O ZAČASNI ZAŠČITI	50
6.2. PRIPRAVLJENOST NA KRIZE	51
6.3. PREMESTITVE	51
7. SKUPNI EVROPSKI AZILNI SISTEM?	54
8. SKLEP	57
9. LITERATURA	61
KNJIGE IN PRIROČNIKI	61
ČLANKI	62
PRAVNI PREDPISI	67
SODNA PRAKSA	69

1. UVOD

Načeloma velja, da je priseljevanje odraz suverene odločitve držav, ki imajo relativno veliko svobode pri ustvarjanju nacionalnih pravil. Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju: »ESČP«) je v zadevi *Vilvarajah*¹ odločilo, da imajo države v skladu z mednarodnim pravom in Evropsko konvencijo o človekovih pravicah (v nadaljevanju: »EKČP«) pravico do nadzora vstopa, bivanja in izstopa tujcev iz države. Vendar pa pravo mednarodne zaščite omejuje to suverenost držav z mednarodnimi obveznostmi ter pravom Evropske unije (v nadaljevanju: »EU«).² Ravno zaradi odrekanja delu suverenosti velja področje priseljevanja za eno izmed najbolj občutljivih področij v EU, v času zadnjih razsežnosti t.i. begunskih kriz predvsem zaradi strahu posameznih držav članic EU pred izgubo nadzora nad zagotavljanjem varnosti.³ Po drugi strani pa se EU kot naddržavna tvorba zaveda potencialne koristi, ki bi jo lahko pridobila s priseljevanjem. Socialni in gospodarski trendi namreč nakazujejo, da se bo EU v bližnji prihodnosti spopadala s staranjem prebivalstva, medtem ko ekonomsko gledano postaja vse bolj odvisna od visokokvalificirane delovne sile. S tega vidika bi zato imigracije v EU pomenile rešitev za doseg trajnostnega razvoja gospodarstva EU.

Ne glede na trenutno razvnetost posameznih držav migracije niso nov pojav, v veliki večini so namreč posledica zgodovinsko (umetno) ustvarjenih mej. »Dokler bodo obstajale politične meje, ki bodo vzpostavljale ločene države in ustvarjale jasne ločnice med 'insajderji' in 'avtsajderji', bodo obstajali begunci«.⁴ Med drugimi razlogi se vse pogostejše pojavljajo migracije zaradi klimatskih sprememb in okoljskih katastrof. Število pomoči potrebnih posameznikov strmo narašča, po ocenah Visokega komisariata združenih narodov za begunce⁵ (v nadaljevanju: »UNHCR«) je bilo leta 2016 že 65,6 milijonov prisilno razseljenih oseb zaradi preganjanja,

¹ Vilvarajah in drugi proti Združenem kraljestvu, pritožbe št. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87 in 13448/87, z dne 30. 10. 1991.

² F. Goudappel, H. Raulus, *The future of asylum in the European Union?*, T.M.C. Asser press, Hague 2011, str. 1-2.

³ J. Hojnik, Trnova pot do enotne pravne ureditve azila v EU, v: 25. posvet medicina in pravo, Maribor, marec 2016, str. 14.

⁴ B. Vasev, William Maley: Kaj je begunec?, RTV Slo, 29. 6. 2017, dostopno na: <https://www.rtvsllo.si/kultura/beremo/william-maley-kaj-je-begunec/426227> (17. 8. 2017). Več v: E. Haddad, *The Refugee in International Society: between Sovereigns*, Cambridge University Press, New York 2008.

⁵ United Nations High Commissioner for Refugees.

konfliktov, nasilja ali kršitve človekovih pravic.⁶ Zato je zanimiva analiza pristopa EU k spopadanju z navedenimi izzivi.

V EU so se države na povečevanje števila vloženih prošenj sprva odzivale na nacionalni ravni, kar se je odražalo v različnih azilnih politikah znotraj EU.⁷ V mednarodnem pravu namreč velja, da je vsaka država pristojna za odločanje o prošnji, ki jo je prosilec vložil na njenem ozemlju. Ključno vprašanje pri tem je, ali ima prosilec za mednarodno zaščito dolžnost vložiti prošnjo v določeni državi? V skladu z Ženevsko konvencijo o statusu beguncev⁸ (v nadaljevanju: »Ženevska konvencija«) prosilec ni obvezan k iskanju zaščite v regiji izvirne države ali v prvi varni državi, saj je povsem legitimno, da na izbiro države vplivajo tudi drugi, na primer ekonomski in družinski, dejavniki. Prosilec lahko zato prosto izbere državo, kjer bo vložil prošnjo, vendar pa nima pravice zahtevati od države, da ta odloči o njegovi prošnji. Država je v skladu s splošnim načelom odločanja o prošnjah vloženih na njenem ozemlju, pristojna za odločanje, vendar pa se temu lahko izogne v primeru prenosa odgovornosti na drugo državo. Pri tem ima določene omejitve, in sicer ne sme tvegati, da bi bil prosilec izpostavljen kršitvi načela *non refoulement*⁹, neustreznim postopkom in nečloveškemu ravnanju, diskriminaciji ali kaznovanju. Država za prenos odgovornosti ne potrebuje soglasja prosilca, vendar pa mora navedene pogoje temeljito preučiti, vključno z možnostjo odstranitve prosilca iz države če je vanjo prispel iz tretje varne države^{10, 11}.

EU je želela neenoten odziv držav članic na področju mednarodne zaščite nadomestiti s skupnim sistemom, zato se je zaradi težnje po koherentnem delovanju v 90. letih prejšnjega stoletja začel razvoj skupnega evropskega azilnega sistema¹². Za ta namen je bilo treba v EU vzpostaviti delujoč in učinkovit nads nacionalni mehanizem za določitev pristojne države, čemur je bilo

⁶ UNHCR, Global trends forced displacement in 2016, dostopno na: <http://www.unhcr.org/5943e8a34> (23. 8. 2017).

⁷ N. Kogovšek Šalamon, Perspektive razvoja skupnega evropskega azilnega sistema, v: Podjetje in delo 6-7, 2016/XLII, str. 1159.

⁸ Ženevska konvencija o statusu beguncev in Protokol o statusu beguncev, Uradni list RS-MP, št. 9/92. Sprejeta je bila na konferenci Združenih narodov 28. julija 1951 in je začela veljati 22. aprila 1954, Newyorški Protokol o statusu beguncev k Ženevski konvenciji pa je bil sprejet 31. januarja 1967.

⁹ Temeljna konvencijska garancija v mednarodnem azilnem pravu, v skladu s katerim nobena država pogodbenica Ženevske konvencije ne sme begunca izgnati ali prisilno vrniti na meje ozemlja, kjer bi bilo ogroženo njegovo življenje ali svoboda zaradi njegove rase, vere, državljanstva, pripadnosti določeni družbeni skupini ali političnega prepričanja. (Prvi odstavek 33. člena Ženevske konvencije).

¹⁰ Tretja varna država je država zunaj EU (običajno so to tranzitne države), ki ima vzpostavljen azilni sistem ter spoštuje načelo *non refoulement* tako, da je lahko država, ki odloča o prošnji, prepričana, da posameznik ne bo vrnjen v državo, ki ne ustreza navedenim pogojem.

¹¹ J.C. Hathaway, M. Foster, The Law of Refugee Status, Cambridge University Press, UK, 2014, str. 23-49.

¹² Common European Asylum System (CEAS).

zadoščeno z Dublinskim sistemom. Trenutno na ravni EU velja Uredba (EU) št. 604/2013¹³ (v nadaljevanju: »Dublinska uredba«), ki predstavlja že tretjo različico ureditve določanja pristojnosti znotraj EU. Določa hierarhijo kriterijev na podlagi katerih država članica ugotavlja katera država je pristojna za odločanje o prošnji za mednarodno zaščito posameznika. Temeljno pravilo je pristojnost zgolj ene države članice, kar naj bi omogočalo hitro določitev pristojne države in s tem učinkovit dostop prosilcev do mednarodne zaščite. To je bil namreč, poleg preprečevanja vlaganja več prošenj, eden izmed ključnih ciljev Dublinske uredbe. Vendar pa se ob preučevanju njene izvedbe v državah članicah in korpusu sodne prakse upravičeno postavlja vprašanje, ali Dublinska uredba dosega svoj namen ter hkrati spoštuje temeljni cilj mednarodne zaščite - zagotoviti zaščito človekove osebnosti, dostojanstva ter njegovih pravic v izjemnih okoliščinah. Vrsta kritik¹⁴ se namreč opira na nizko raven zagotavljanja varstva pravic prosilcev, prav tako pa tudi na stranski učinek njenega izvajanja - neenakomerno razdelitev prosilcev med državami članicami. Zato bom v magistrskem delu poizkušala potrditi oziroma ovreči tezo, da Dublinska uredba z vzpostavljenimi kriteriji in trenutno stopnjo harmonizacije azilnega prava EU ustvarja pogoje za nesorazmeren pritisk na določene države članice, kar je v nasprotju z načelom solidarnosti v EU. Za ugotovitev opisanega bom preučila dublinske kriterije, ki so odločilni za določitev pristojne države, in dublinski postopek, ter pri tem poizkušala izpostaviti težave in relevantna vprašanja s katerimi se spopadajo države članice, ter navsezadnje tudi sodišča. Poraja se vprašanje ali bi bilo mogoče pomanjkljivosti obstoječega sistema odpraviti že s predlagano reformo Dublinske uredbe? Morebiti delno, vendar menim, da bo za funkcionalen sistem potrebna temeljita prenovitev in prevetritev temeljnih pravil azilnega sistema. Ob tem se bom dotaknila tudi analize obstoječih alternativnih mehanizmov, ki bi morda lahko predstavljali

¹³ Uredba (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države ali oseba brez državljanstva (prenovitev), OJ L 180/31, 29. 6. 2013.

¹⁴ Na primer F. Maiani, The Reform of the Dublin III Regulation Study, Directorate-General for Internal Policies, junij 2016, str. 12-16, dostopno na: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU\(2016\)571360_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU(2016)571360_EN.pdf) (1. 10. 2017); B. Garcés-Mascareñas, Why Dublin »Doesn't Work«, CIDOB, Universitat Pompeu Fabra, november 2015, dostopno na: https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/notes_internacionales/n1_135_por_que_dublin_no_funciona/why_dublin_doesn_t_work (1. 10. 2017); M. Greif, Razlogi za vse glasnejše pozive po (vnovični) prenovitvi Dublinske uredbe, Pravna praksa, leto 35, št. 14 (7. 4. 2016); P. De Bruycker, E. Tsourdi, In search of fairness in responsibility sharing, v: M. Couldrey, M. Herson, Forced migration review, Destination: Europe, issue 51, januar 2016, str. 64., dostopno na: <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/destination-europe.pdf> (2. 10. 2017).

učinkovit nadomestek Dublinskega sistema, in njihovega pomena v času povečanega pritiska na države članice.

Ker gre pri delitvi pristojnosti med državami že po samem smislu za nadnacionalno tematiko, se v magistrskem delu osredotočam na mednarodno in predvsem evropsko ureditev določanja pristojne države.

2. RAZLOGI ZA PRAVNO UREDITEV DELITVE PRISTOJNOSTI

Države članice EU so z ratifikacijo Ženevske konvencije sprejele definicijo begunstva ter temeljna načela mednarodnega azilnega prava, vendar pa se je uporaba teh načel v praksi med posameznimi državami članicami močno razlikovala. Na naraščajoče število prosilcev v 80. letih prejšnjega stoletja so se namreč države članice pričele odzivati z restriktivnimi ukrepi ter z uvedbo doktrine varne tretje države, ki je omogočala vračanje prosilcev. Vse države znotraj schengenskega območja so bile domnevno varne tretje države, kar je vodilo do vračanja prosilcev nazaj v obrobne države, geografsko prednost pa so uživale Nemčija, Švedska in Nizozemska, ki so bile pred tem najbolj obremenjene. Ne le da takšna politika ni bila uspešna, negativno je vplivala tudi na sosednje države članice ter se na koncu izkazala kot tekmovanje za najbolj restriktivno politiko, kar pa je resno ogrožalo pravico do azila.¹⁵ Pomanjkanje mehanizma za delitev pristojnosti ter različna obravnava prosilcev v posameznih državah članicah je tako vodila do sekundarnih gibanj znotraj EU, kar pa se je odražalo v dveh pojavih: (1) izbiranje države za mednarodno zaščito, t.i. asylum shopping in (2) premeščanje prosilcev iz države v državo, ne da bi bila njihova prošnja v kateri izmed njih obravnavana, s čimer je bila njihova pravica do mednarodne zaščite praktično razvrednotena, t.i. prosilci v orbiti.¹⁶

Zgodovinsko gledano drugi razlog za vzpostavitev naddržavnega azilnega sistema je bil Schengenski sporazum¹⁷, ki je vzpostavil območje brez notranjih meja v 12 državah podpisnicah. S tem so se EU in državam članicam upravičeno pričeli porajali strahovi, da bodo prosilci za mednarodno zaščito znotraj EU iskali državo članico z najugodnejšo azilno politiko.¹⁸ Hkrati pa so se države zavedale, da ureditev azila kot nacionalnega instituta zaradi odprave notranjih meja ni mogoča, zato so se že med snovanjem Schengenskega sporazuma pogajale o objektivnih

¹⁵ L. H. R. Suy, *The Dublin Regulation*, Aalborg Universitet Copenhagen, 2014, str. 12-13.

¹⁶ C. Bauloz, M. Ineli-Ciger, S. Singer and V. Stoyanova: *Introducing the Second Phase of the Common European Asylum System*, v: *Seeking Asylum in the European Union*, International Refugee Law Series 04, Brill Nijhoff, Leiden, Boston 2015, str. 1-2.

¹⁷ Schengenski sporazum, prvič sprejet dne 14. 6. 1985. Odprava notranjih meja med državami članicami je bila nujna za vzpostavitev 4 ekonomskih svoboščin znotraj EU: prosto gibanje blaga, oseb, storitev in kapitala.

¹⁸ C. Bauloz, M. Ineli-Ciger, S. Singer and V. Stoyanova: *Introducing the Second Phase of the Common European Asylum System*, v: *Seeking Asylum in the European Union*, International Refugee Law Series 04, Brill Nijhoff, Leiden, Boston 2015, str. 1-2.

kriterijih za določitev pristojne države članice, niso pa upoštevale pomena harmonizacije vsebinskih in postopkovnih pravil azilnega prava, čemur je nasprotovala predvsem Francija.¹⁹ Proces pogajanja med državami pojasnjuje teorija neo-funkcionalizma, v katerem glavno vlogo igrajo regionalne organizacije, kot na primer schengenske države in ne države, ki dejansko pričnejo z integracijo in sodelovanjem ter so ključne za vzpostavitev sodelovanja na naddržavni ravni. Zaradi schengenske ekonomske integracije se je pojavila potreba za nadaljnjo evropsko institucionalizacijo, zato je bil tudi Dublinski sistem vzpostavljen kot del evropske integracije. Prav zaradi slednjega in izpostavljanja Dublinskega sistema kot temelja skupnega evropskega azilnega sistema, je za države članice na jugu EU bilo skoraj nemogoče spremeniti pravila Dublinskega sistema, predvsem z njihovo omejeno pogajalsko močjo.²⁰ Poleg tega je v letih 1980 in po padcu komunizma veliko prosilcev prihajalo iz vzhodne in centralne Evrope, kar ni nesorazmerno obremenjevalo držav na južni zunanji meji schengenskega območja. Danes pa so zaradi drugih držav izvora razmere drugačne, saj večina poti prosilcev poteka preko Mediteranskega morja.

Vprašanje obravnave azilnih postopkov je sprva urejal Schengenski sporazum, nato je to vlogo prevzela Dublinska konvencija²¹, ki je po pravni naravi mednarodna pogodba. Ta je določala, da je vsaka posamezna država pristojna za odločanje o prošnji za azil ter uvedla nekatera merila, s katerim naj bi odpadlo prelaganje pristojnosti za obravnavo iz ene države na drugo. EU je hkrati poizkusila čimbolj harmonizirati azilno zakonodajo posameznih držav članic. Z Maastrichtsko pogodbo iz leta 1992²² je opredelila področje azila kot zadevo meddržavnega sodelovanja, z Amsterdamsko pogodbo²³ (v nadaljevanju: »Amsterdamska pogodba«) pa je bila ustvarjena nova pristojnost EU na področju meja, priseljevanja in azila, s čimer se je pričela harmonizacija azilnih politik v posameznih državah članicah EU. Z Amsterdamsko pogodbo sta del pravnega reda EU postala tudi Schengenski sporazum ter Dublinska konvencija. Zaradi zavesti EU o

¹⁹ E. Comte, The history of the European Migration Regime: Germany's Strategic Hegemony, dostopno na: <https://books.google.si/books?id=s1syDwAAQBAJ&pg=PT231&lpg=PT231&dq=negotiations+for+dublin+convention+1990+legal+documents&source=bl&ots=bpkBjHyrVb&sig=eY5t6Dco4K27Df78O4edOZltMX8&hl=sl&sa=X&ved=0ahUKEwiV3qmslMrWAhVMWhoKHVtGBREQ6AEIXzAG#v=onepage&q=negotiations%20for%20dublin%20convention%201990%20legal%20documents&f=false> (29. 9. 2017).

²⁰ Več o teoretičnem ozadju pogajanja med državami članicami v: L. H. R. Suy, The Dublin Regulation, Aalborg Universitet Kopenhagen, 2014, str. 32-58.

²¹ Dublin Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities, OJ C 254/1, 15. 6. 1990. Začela je veljati dne 1. 9. 1997.

²² Pogodba o Evropski uniji, OJ C 191, 29. 7. 1992.

²³ Amsterdamska pogodba, ki spreminja pogodbo o Evropski uniji, Pogodbe o ustanovitvi Evropskih Skupnosti in nekatere z njimi povezane akte, OJ 97/C 340 /01, 10. 11. 1997.

nujnosti koherentne azilne zakonodaje tudi na področju standardov, pogojev za mednarodno zaščito in postopka obravnave prosilcev se je Evropski svet na posebnem sestanku v finskem mestu Tampere oktobra 1999 dogovoril o delovanju za vzpostavitev Skupnega evropskega azilnega sistema na osnovi celovite in vključujoče uporabe Ženevske konvencije. Cilj spopadanja z izbiranjem držav za obravnavo prošenj je bil tako hkrati podlaga ter gonilna sila za skupni evropski azilni sistem.²⁴

Vzpostavitev tega sistema še do danes ni popolnoma uspela, se pa prizadevanja odražajo v regulaciji azilnega prava v EU, ki je razpršena med številne uredbe in direktive. Paket sekundarne zakonodaje EU, sprejete med letoma 2003 in 2005, je predstavljal najbolj občuten korak proti konkretizaciji meddržavnih pravil in prakse v azilnem pravu vse od Ženevske konvencije,²⁵ vendar pa je bila večina teh aktov do danes že prenovljenih, zato jih lahko imenujemo »instrumenti druge generacije skupnega evropskega azilnega sistema«. Eden izmed teh je tudi Dublinska uredba - Dublin III, ki nadomešča svojo predhodnico iz leta 2003 - Dublin II²⁶ (v nadaljevanju: »Dublinska uredba II«), naslednico Dublinske konvencije. Pristojnost EU za sprejem lastnih pravnih aktov za skupni evropski azilni sistem je določena v drugem odstavku 78. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije²⁷ (v nadaljevanju: »PDEU«). Določba daje, med drugim, tudi pooblastilo EU za sprejem ukrepov, ki zajemajo merila in mehanizme za določitev države članice, pristojne za obravnavanje prošenj za azil ali subsidiarno zaščito.²⁸ Končna vsebina Dublinske uredbe je začela veljati 19. 7. 2013.²⁹

Na podlagi analize razlogov za pravno ureditev pristojnosti lahko tako strnemo, da je bil Dublinski sistem vzpostavljen z dvema ključnima ciljema: (1) hitra določitev le ene države članice pristojne za odločanje o prošnji in s tem zagotoviti učinkovit dostop do postopka

²⁴ C. Bauloz, M. Ineli-Ciger, S. Singer and V. Stoyanova: *Introducing the Second Phase of the Common European Asylum System*, v: *Seeking Asylum in the European Union*, International Refugee Law Series 04, Brill Nijhoff, Leiden, Boston 2015, str. 2-3.

²⁵ International Organization for Migration, *International migration law, Developing paradigms and key challenges*, T.M.C. ASSER PRESS, Haag 2007, str. 165.

²⁶ Uredba sveta (ES) št. 343/2003 z dne 18. februarja 2003 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države, OJ L 050, 25. 2. 2003.

²⁷ Pogodba o delovanju Evropske unije, OJ C 326, 25. 10. 2012, 78. člen.

²⁸ Točka (e) drugega odstavka 78. člena PDEU.

²⁹ European Council on Refugees and Exiles, *ECRE Comments on Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)*, marec 2015, str. 2, dostopno na: https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Comments-on-the-Dublin-III-Regulation_March-2015.pdf (24. 6. 2017).

mednarodne zaščite ter preprečiti zlorabe s strani držav članic, kjer nobena izmed njih zaradi nepristojnosti ne želi vsebinsko obravnavati prošelj prosilcev ter jih med seboj premeščajo, t.i. asylum orbiting, in (2) odvrniti prosilce od vlaganja prošelj v več državah članicah, s čimer želijo zvišati možnosti za priznanje statusa mednarodne zaščite, t.i. asylum shopping.³⁰ Dublinska uredba predstavlja osrednji pravni instrument na področju azilnega prava v EU, saj se uporablja splošno, je v celoti zavezujoča ter neposredno uporabljiva v vseh državah članicah EU,³¹ poleg tega pa tudi na Norveškem in Islandiji ter v Lihtenštajnu in Švici.

3. ZAŠČITNI UKREPI ZA VARSTVO PROSILCEV

Pri uporabi Dublinske uredbe je za legitimno izvedbo postopka določitve pristojne države bistveno, da države članice spoštujejo postopkovne pravice prosilca, zato jih izpostavljam že na začetku. Dublinska uredba zagotavlja prosilcem pravico do obveščenosti s strani države članice, v kateri so vložili prošnjo za mednarodno zaščito³². Prosilcu se morajo informacije zagotoviti v pisni obliki v jeziku, ki ga razume ali za katerega se razumno domneva da ga razume. To je ključnega pomena za postopkovno pravičnost, ki ga je kot del pravice do učinkovitega sredstva izpostavilo ESČP tudi v zadevi *Hirsi Jamaa*³³. Praksa v državah članicah razkriva, da je večina informacij zagotovljena pisno ter ustno na osebni razgovoru, vendar pa vsebina³⁴ v skoraj polovici držav članic zajema predvsem splošne informacije, na primer o azilnem postopku, prosilčevih pravicah in obveznostih, možnosti uporabe Dublinske uredbe, včasih pa je izražena preveč formalno in tehnično.³⁵ Seznam zahtevanih informacij ni izčrpen, zato se države članice

³⁰ S. Da Lomba, *The right to seek refugee status in the European Union*, Intersentia, Anwerp, Oxford, New York 2004, str. 131.

³¹ Drugi odstavek 288. člena PDEU.

³² Prošnja za mednarodno zaščito v pravu EU je prošnja državljan tretje države ali osebe brez državljanstva za zaščito s strani države članice, ki se lahko razume kot prošnja za status begunca ali status subsidiarne zaščite.

³³ Sodba ESČP v zadevi *Hirsi Jamaa* in drugi proti Italiji [GC], pritožba št. 27765/09, z dne 23. 2. 2012.

³⁴ Vsebina obvestila naj bi zajemala predvsem cilje Dublinske uredbe, merila za določitev pristojnosti, osebni razgovor, možnost izpodbijanja odločbe o predaji, izmenjavanje podatkov med državami članicami o prosilcu za namene izvajanja Dublinske uredbe ter njegovo pravico dostopati do teh podatkov. (4. člen Dublinske uredbe).³⁴

³⁵ European Commission, *Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation Final report*, 18. 3. 2016, str. 9-12, dostopno na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/docs/evaluation_of_the_implementation_of_the_dublin_iii_regulation_en.pdf (25. 8. 2017).

spodbuja k zagotavljanju dodatnih informacij, kot so roki, možnost pravnega zastopanja, izpusta iz pripora ipd.³⁶

Z namenom ugotovitve pristojne države, država članica s prosilcem opravi osebni razgovor, kjer mora med drugim zagotoviti, da prosilec pravilno razume podane informacije. S tem je zagotovljena pravica do izjave iz 41. člena Listine Evropske unije o temeljnih pravicah³⁷ (v nadaljevanju: »Listina EU«) in predstavlja enega izmed splošnih načel prava EU. Vsakemu posamezniku omogoča možnost za učinkovito predstavitev lastnega stališča med upravnim postopkom in pred sprejemom kakršne koli odločitve, ki bi vplivala na njegove interese.³⁸ Osebni razgovor se lahko opusti, če je prosilec pobegnil ali je po prejemu informacij že na drug način podal ustrezne informacije za določitev pristojne države članice, to izjemo pa je treba razlagati in uporabljati restriktivno. Razgovor mora biti organiziran pravočasno, pred sprejetjem kakršne koli odločitve o predaji prosilca v pristojno državo članico.³⁹ Določene države izvedejo intervju običajno v štiriindvajsetih urah od vložitve prošnje, druge v nekaj tednih, v Franciji pa na primer šele po treh mesecih. Nevladne organizacije so postopek osebnega razgovora v Sloveniji označile kot golo formalnost, saj se osebni razgovor izvede šele po tem, ko Ministrstvo za notranje zadeve (v nadaljevanju: »MNZ«) izda zahtevo za (ponovni) sprejem prosilca, kar nakazuje na kršitev tretjega odstavka 5. člena Dublinske uredbe.⁴⁰ Osebni razgovor mora potekati v zaupnih razmerah ter v jeziku, ki ga prosilec razume ali za katerega se razumno domneva, da ga razume in v katerem se je zmožen sporazumevati, lahko tudi s pomočjo tolmača. Po razgovoru država članica pripravi pisni povzetek informacij, ki ga pravočasno vroči prosilcu ali njegovemu zagovorniku.⁴¹ Prisotnosti pravnega zastopnika na osebni razgovoru Dublinska uredba ne zahteva, lahko pa njegova prisotnost igra veliko vlogo pri zagotavljanju pravic

³⁶ European Council on Refugees and Exiles, ECRE Comments on Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), marec 2015, str. 13, dostopno na: https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Comments-on-the-Dublin-III-Regulation_March-2015.pdf (24. 6. 2017).

³⁷ Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, OJ C 83/389, 30. 3. 2010, 18. člen.

³⁸ Sodba Sodišča EU v zadevi M.M. proti Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General, C-277/11, z dne 22. 11. 2012.

³⁹ 5. člen Dublinske uredbe.

⁴⁰ European Commission, Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation Final report, 18. 3. 2016, str. 14, dostopno na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/docs/evaluation_of_the_implementation_of_the_dublin_iii_regulation_en.pdf (25. 8. 2017).

⁴¹ 5. člen Dublinske uredbe.

prosilca. Zato nekatere države članice dovoljujejo njegovo prisotnost, med drugim tudi Slovenija.

4. ODLOČANJE O PRISTOJNOSTI

Dublinska uredba je vzpostavljena na vzajemnem zaupanju med državami članicami, zato je njeno temeljno pravilo pristojnost⁴² zgolj ene države članice za obravnavo prošnje za mednarodno zaščito, saj naj bi bil rezultat odločanja o prošnji enak in enako pravičen v katerikoli državi članici.⁴³

Vzajemno zaupanje je postalo ena izmed prioritet EU, najprej leta 1999 v Tampereju in nato še leta 2009 v Stockholmskem programu. Vendar pa je za obstoj medsebojnega zaupanja potrebna določena stopnja harmonizacije prava med državami članicami. Konkretno torej Dublinski sistem temelji na dveh domnevah: (1) da imajo posamezniki v vseh državah enako možnost za sprejem in možnost odobritve prošnje ter da (2) vse države spoštujejo temeljne človekove pravice in so posledično varne za prosilca. Zato je EU razvila merila, v skladu s katerimi se prošnje prosilcev razporedijo med pristojne države članice. Resnična solidarnost v EU bo namreč vzpostavljena, ko bo odgovornost med državami članicami na področju azila enakomerno razporejena.⁴⁴

Postopek se v državi vložitve prošnje prične z odvzemom prstnih odtisov prosilca. Ti se shranjujejo v podatkovni zbirki EURODAC, vzpostavljeni na podlagi Uredbe (EU) št. 603/2013⁴⁵, ki ureja zbiranje prstnih odtisov prosilcev z namenom učinkovitega izvrševanja

⁴² Izraz »odgovornost«, ki se uporablja v Dublinski uredbi, je napačen prevod v slovenski jezik, saj se vsebina v uredbi nanaša na institut pristojnosti. To izhaja tudi iz besedila uredbe v drugih jezikih, npr. v nemščini »Zuständigkeit«, zato v magistrskem delu sledim tej razlagi.

⁴³ C. Rizcallah, The Dublin System: the ECJ Squares the Circle Between Mutual Trust and Human Rights Protection, 20. 2. 2017, dostopno na: <http://eulawanalysis.blogspot.si/2017/02/the-dublin-system-ecj-squares-circle.html> (1. 10. 2017).

⁴⁴ E. Brouwer, Mutual Trust and the Dublin Regulation: Protection of Fundamental Rights in the EU and the Burden of Proof, Utrecht Law Review, Volume 9, Issue 1, januar 2013, str. 138, dostopno na: <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/266196> (1. 10. 2017).

⁴⁵ Uredba (EU) št. 603/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi sistema Eurodac za primerjavo prstnih odtisov zaradi učinkovite uporabe Uredbe (EU) št. 604/2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države ali oseba brez državljanstva, in o zahtevah za primerjavo s podatki iz sistema Eurodac, ki jih vložijo organi kazenskega pregona držav članic in Europol za namene kazenskega pregona,

Dublinske uredbe (v nadaljevanju: »Uredba EUODAC«). V tem centralnem sistemu lahko posamezna država preveri, ali so prstni odtisi prosilca že zavedeni v bazi, kar potencialno nakazuje na že vloženo prošnjo v drugi državi članici ali tranzit skozi drugo državo članico. Ti podatki so ključnega pomena pri določanju države, ki je pristojna za odločanje o prošnji. Ko na podlagi podatkov iz baze EUODAC ter meril iz Dublinske uredbe, opisanih v nadaljevanju, država ugotovi pristojno državo, prosilca preda tej državi, ki prične z odločanjem o njegovi prošnji. Država torej ob prejemu prošnje le določi državo, pristojno za vsebinsko obravnavo prošnje. Država, ki je pristojna za odločanje, odloča o pridobitvi mednarodne zaščite na podlagi Direktive 2013/32/EU⁴⁶, katere namen je harmonizacija azilnih postopkov (v nadaljevanju: »Postopkovna direktiva«) in Direktive 2011/95/EU,⁴⁷ ki opredeljuje zahtevane pogoje za pridobitev statusa mednarodne zaščite (v nadaljevanju: »Kvalifikacijska direktiva«).⁴⁸ S tem sistemom se poizkuša breme prošenj za mednarodno zaščito porazdeliti med države članice. Že samo dejstvo, da gre v posameznih državah za različne organe in različne postopke za obravnavanje prošenj, nujno vodi do različnih možnosti za uspeh v posameznih državah, zato enakosti obravnave na ravni EU ni mogoče popolnoma zagotoviti.⁴⁹

4. 1. KRITERIJI

Dublinska uredba v III. poglavju določa kriterije, po katerih država članica, ki prejme prošnjo za mednarodno zaščito, odloča o pristojnosti za vsebinsko odločanje o prošnji.

Ti kriteriji niso podobni tistim za določitev krajevne pristojnosti v posamezni državi, saj je določitev pravil v tem primeru utemeljena na drugih, atipičnih pravilih za določitev krajevne pristojnosti, z močno poudarjeno socialno komponento. Vsebinska predpostavka za določitev

ter o spremembi Uredbe (EU) št. 1077/2011 o ustanovitvi Evropske agencije za operativno upravljanje obsežnih informacijskih sistemov s področja svobode, varnosti in pravice (prenovitev), OJ L 180/1, 29. 6. 2013.

⁴⁶ Direktiva 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (prenovitev), OJ L 180/60, 29. 6. 2013.

⁴⁷ Direktiva 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite (prenovitev), OJ L 337/9, 20. 12. 2011.

⁴⁸ Evropska komisija, Skupni evropski azilni sistem, Luxemburg 2014, dostopno na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_sl.pdf (5. 3. 2017).

⁴⁹ E. Kerševan, Določitev pristojne države članice v okviru evropskega azilnega postopka, v: Zbornik znanstvenih razprav letn. 67, Ljubljana 2007, str. 169.

meril je namreč načelo, da se bodo države želele izogniti pristojnosti za obravnavanje prošenj za mednarodno zaščito.⁵⁰

Kot merodajni trenutek za določitev pristojne države članice se šteje položaj, ki je obstajal, ko je prosilec prvič vložil prošnjo za mednarodno zaščito v državi članici.⁵¹ Vsa merila so določena hierarhično in se uporabljajo po vrstnem redu, v skladu s sistematiko določb Dublinske uredbe, kateremu sledim tudi v tem magistrskem delu.

4.1.1. Mladoletniki

Dublinska uredba želi prosilcem v prvi vrsti zagotoviti enotnost družine ter največjo korist mladoletnih oseb. Mladoletniki so običajno ranljivi že zaradi svoje starosti, nekaterim pa je treba v azilnem pravu zagotoviti še posebno zaščito, saj se zgodaj v svojem življenju srečujejo z raznolikimi travmatičnimi okoliščinami - to so mladoletniki brez spremstva. Mladoletnik brez spremstva je posameznik, ki je mlajši od 18 let in vstopi v eno izmed držav članic EU brez spremstva odrasle osebe, ki je zanj pristojna v sprejemni državi.⁵² Vključuje tudi primere, ko je mladoletnik ostal brez spremstva po vstopu v EU.⁵³ Običajno otroci potujejo skupaj s svojimi družinami, vendar pa so na dolгих in nevarnih potovanjih od njih nemalokrat ločeni in tako potovanje nadaljujejo sami. Velikokrat smo priča tudi situaciji, ko se otroci odpravijo sami že na pot, nekateri kot sirote, druge od doma pošljejo družine.⁵⁴ Otroci so tako v izvorni državi, kot tudi na poti proti varni državi, izpostavljeni nevarnosti, revščini, mnogi imajo za sabo negativne pretekle izkušnje, zaradi katerih doživljajo travme in stiske,⁵⁵ zato Dublinska uredba prioritarno uvaja merilo, ki je namenjeno združevanju mladoletnih družinskih članov.

Kadar je prosilec mladoletnik brez spremstva, je za obravnavo njegove prošnje pristojna tista država članica, kjer je zakonito prisoten njegov družinski član, brat ali sestra, pod pogojem, da je to v največjo korist mladoletnika. Enako velja tudi, če je prosilec poročen mladoletnik, katerega zakonec ni zakonito prisoten na ozemlju držav članic. Kadar ima prosilec sorodnika, ki je

⁵⁰ Ibidem, str. 171-172.

⁵¹ Drugi odstavek 7. člena Dublinske uredbe.

⁵² Točka (l) 2. člena Kvalifikacijske direktive.

⁵³ Točka (j) 2. člena Dublinske uredbe.

⁵⁴ V povprečju otroci in mladoletniki brez spremstva predstavljajo dva do tri odstotke vseh prosilcev za mednarodno zaščito v srednji Evropi, v Sloveniji in na Madžarskem pa včasih delež teh pomeni kar sedem do devet odstotkov vseh prosilcev v enem letu.

⁵⁵ UNHCR, Otroci in mladoletniki brez spremstva, Posebej ranljivi otroci, 20. 12. 2016, dostopno na: <http://www.unhcr.org/si/89-siaskrb-za-ranljive-skupineotroci-in-mladoletniki-brez-spremvta-html.html> (28. 8. 2017).

zakonito prisoten v drugi državi članici, mora biti za združitev izpolnjen dodatni pogoj individualne obravnave, kjer se ugotovi ali lahko ta sorodnik poskrbi zanj. Če je teh oseb več in bivajo v različnih državah članicah, se pristojno državo določi na podlagi največje koristi mladoletnika brez spremstva. V primerjavi z Dublinsko uredbo II se je definicija družine v Dublinski uredbi sicer razširila, vendar pa Evropski svet za begunce in izgnance⁵⁶ izpostavlja, da je še vedno preveč restriktivna in ni popolnoma v skladu s sodno prakso ESČP⁵⁷, ki smatra družinsko življenje kot avtonomen koncept, presegajoč krvne povezave. V odsotnosti družinskih članov se za pristojno šteje tista država članica, v kateri je mladoletnik brez spremstva vložil prošnjo za mednarodno zaščito.⁵⁸ Mladoletnika se torej ne predaja drugi državi članici, četudi je prvič vložil prošnjo v drugi državi članici, kar predstavlja izjemo od splošnega pravila. To izhaja iz sodbe Sodišča EU v zadevi *M.A.*⁵⁹, kjer je odločilo, da je v primeru odsotnosti družinskega člana za obravnavo njegove prošnje pristojna država, kjer je mladoletnik fizično prisoten.

Temeljno vodilo za ravnanje in postopanje vseh držav članic pri določanju pristojne države je korist otroka. Načelo največje otrokove koristi implicitno izhaja iz 8. člena EKČP, ki varuje spoštovanje zasebnega in družinskega življenja ter neposredno iz 24. člena Listine EU o temeljnih pravicah in 3. člena Konvencije o otrokovih pravicah,⁶⁰ v skladu s katerim morajo biti pri vseh dejavnostih v zvezi z otroki, bodisi da jih vodijo državne bodisi zasebne ustanove za socialno varstvo, sodišča, upravni organi ali zakonodajna telesa, otrokove koristi glavno vodilo. Človekove pravice otrok je treba upoštevati ne glede na priseljenški status in ne glede na spremstvo.⁶¹ To načelo je temeljnega pomena tudi v sodni praksi ESČP, kljub temu da ga EKČP izrecno ne navaja.⁶²

Poleg prioritetnega merila za določanje pristojne države, Dublinska uredba v sklopu splošnih načel in zaščitnih ukrepov določa največjo korist otroka kot primarno skrb držav članic pri

⁵⁶ European council on Refugees and Exiles. Gre za zvezo 90 organizacij iz 38 držav, ki preučujejo spoštovanje pravic beguncev.

⁵⁷ Na primer Sodba ESČP v zadevi *K in T proti Finski*, pritožba št. 25702/94, z dne 12. 7. 2001.

⁵⁸ Četrti odstavek 8. člena Dublinske uredbe.

⁵⁹ Sodba sodišča EU v zadevi *M.A., B.T. in D.A. proti Secretary of State of the Home Department*, C-648/11, z dne 6. 6. 2013.

⁶⁰ Konvencija o otrokovih pravicah, sprejeta na Generalni skupščini ZN 20. 11. 1989, Uradni list RS št. 9/92. Notificirale so jo vse države razen ZDA in Somalije.

⁶¹ UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General comment No. 6: Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin, 1 September 2005, str. 7, dostopno na: <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html> (27. 8. 2017).

⁶² European Union Agency for Fundamental Rights, Council of Europe, Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration, Publications Office of the EU, Luxembourg 2015, str. 205.

izvajanju vseh postopkov iz uredbe.⁶³ Določbe o posebni zaščiti mladoletnikov so komplementarne jamstvom za mladoletnike brez spremstva iz Postopkovne direktive.⁶⁴ Mladoletniki so dodatno upravičeni do posebne zaščite preko strokovnega in usposobljenega zastopnika, ki zastopa njihovo korist ter ima dostop do ustreznih dokumentov iz dosjeja prosilca. Zastopnika jim je treba zagotoviti takoj, ko zaprosijo za mednarodno zaščito.⁶⁵

Države članice naj bi pri ocenjevanju največjih koristi otroka tesno sodelovale med seboj ter upoštevale zlasti možnost ponovne združitve z družino, dobro počutje in družbeni razvoj mladoletnika, vprašanja varnosti in varovanja ter mnenja mladoletnika v skladu z njegovo starostjo in zrelostjo. Potrebna je individualna presoja specifičnih okoliščin, v katerih se otroci nahajajo, država, ki odloča o pristojnosti, pa lahko za čimprejšnjo razrešitev zadeve zaprosi za pomoč mednarodne in druge ustrezne organizacije pri ugotavljanju prisotnosti družinskih članov v EU. V letu 2016 je bilo vloženih 75.000 prošenj za mednarodno zaščito s strani mladoletnikov brez spremstva, medtem ko je število vseh razseljenih mladoletnikov v letu 2016 predstavljalo kar 51 % populacije razseljenih oseb.⁶⁶ V praksi se pri presoji tega merila opaža precej zlorab s strani prosilcev, ki se z željo po ugodnejši obravnavi v postopku pretvarjajo in izkazujejo kot mladoletniki.

4.1.2. Družinski člani, ki so upravičeni do mednarodne zaščite

Hierarhično drugi kriterij Dublinske uredbe določa, da je za obravnavo prošnje za mednarodno zaščito pristojna država članica, v kateri ima prosilec družinskega člana, ki mu je kot upravičencu do mednarodne zaščite dovoljeno prebivanje v tej državi članici. Pogoji je, da zadevne osebe pisno izrazijo to željo.⁶⁷

4.1.3. Družinski člani, ki so prosilci za mednarodno zaščito

Prav tako je za prosilca za mednarodno zaščito, ki ima v eni izmed držav članic družinskega člana, o čigar prošnji za mednarodno zaščito še ni bila sprejeta prva vsebinska odločitev, pristojna država članica, ki obravnava prošnjo družinskega člana, če zadevne osebe pisno izrazijo

⁶³ 6. člen Dublinske uredbe.

⁶⁴ 25. člen Postopkovne direktive.

⁶⁵ 24. člen Direktive 2013/33/EU in 25. člen Postopkovne direktive.

⁶⁶ UNHCR, Global trends forced displacement in 2016, str. 2, dostopno na: <http://www.unhcr.org/5943e8a34> (23. 8. 2017).

⁶⁷ 9. člen Dublinske uredbe.

to željo.⁶⁸ Pojem »prve vsebinske odločitve« je treba razlagati kot odločitev o vsebinski presoji prošnje za mednarodno zaščito, in ne le kot predhodno odločitev npr. o dopustnosti prošnje.⁶⁹

4.1.4. Družinski postopek

Precej pogost je primer, ko izvirno državo zapusti več družinskih članov ali celotna družina skupaj. Če vložijo več prošenj za mednarodno zaščito v isti državi članici hkrati ali na datume, ki so dovolj blizu, da se lahko postopki določanja pristojne države opravijo skupaj in kadar bi uporaba meril pomenila njihovo ločitev, je pristojna država članica, ki je glede na merila pristojna za sprejem največjega števila zadevnih oseb. Če to ni mogoče, je za obravnavo vseh prošenj pristojna tista država članica, ki je glede na merila pristojna za najstarejšega od teh.⁷⁰ Agencija evropske unije za temeljne pravice poroča, da je EU v letu 2016 naredila korak nazaj, saj je več držav članic EU v nacionalno zakonodajo uvedlo omejitve na področju združitve družine.⁷¹

Raziskava konkretnih primerov odločanja na podlagi meril v Dublinski uredbi je pokazala, da države članice velikokrat neutemeljeno ne uporabijo pravil o združevanju družine ter ne upoštevajo načela največje otrokove koristi, temveč uporabijo hierarhično nižja pravila.⁷² Če pride do razdružitve družine je s tem kršena pravica do družinskega življenja, zagotovljena z 8. členom EKČP ter 7. členom Listine EU.

4.1.5. Izdaja dokumentov za prebivanje ali vizumov

Če prosilec poseduje veljaven dokument za prebivanje ali vizum⁷³, je za obravnavanje njegove prošnje pristojna država članica, ki je dokument izdala oz. država, za katero je bil izdan vizum.

⁶⁸ Ibidem, 10. člen.

⁶⁹ European Council on Refugees and Exiles, ECRE Comments on Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), marec 2015, str. 2, dostopno na: https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Comments-on-the-Dublin-III-Regulation_March-2015.pdf (24. 6. 2017).

⁷⁰ 11. člen Dublinske uredbe.

⁷¹ Agencija Evropske unije za temeljne pravice (FRA), Poročilo o temeljnih pravicah 2017 – Mnenja agencije FRA, str. 14, dostopno na: fra.europa.eu/sites/.../fra.../fra-2017-fundamental-rights-report-2017-opinions_sl.pdf (28. 8. 2017).

⁷² M. Greif, Razlogi za vse glasnejše pozive po (vnovični) prenovitvi Dublinske uredbe, Pravna praksa, leto 35, št. 14 (7. 4. 2016), str. 15.

⁷³ Dokument za prebivanje je kakršnokoli dovoljenje izdano s strani države članice državljanu tretje države ali osebi brez državljanstva, ki dovoljuje prebivanje na njenem ozemlju. V to merilo so vključeni tudi dokumenti, ki utemeljujejo dovoljenje, da prosilci ostanejo na ozemlju v okviru ukrepov začasne zaščite ali dokler ne prenehajo okoliščine, ki preprečujejo izvedbo odstranitvenega naloga. Med dokumente za prebivanje pa na podlagi Dublinske uredbe ne sodijo vizumi in dovoljenja za prebivanje, izdana v obdobju, potrebnem za določitev pristojne države

Če ima prosilec več kot en veljaven dokument za prebivanje ali vizum različnih držav članic, je pristojna tista država, ki je izdala dokument z najpoznejšim datumom poteka veljavnosti. Navedena ureditev velja tudi kadar ima prosilec enega ali več dokumentov za prebivanje, ki so potekali manj kot dve leti pred tem, ali enega ali več vizumom, ki so potekali manj kot šest mesecev pred tem, če so mu dejansko omogočili vstop na ozemlje držav članic. Drugačno merilo pa Dublinska uredba uvaja za primer, kadar so prosilcu dokumenti potekali več⁷⁴ kot dve leti oz. vizum več kot šest mesecev pred podajo prošnje. Če prosilec ni zapustil ozemlja držav članic, je za obravnavo njegove prošnje pristojna država članica, v kateri je vložena prošnja za mednarodno zaščito.

Posamezniki se na pot v varne države pogosto odpravijo brez osebnih dokumentov, jih na poti izgubijo ali pa ponaredijo, da bi z večjo gotovostjo pridobili mednarodno zaščito, zato Dublinska uredba ureja tudi te situacije. Dejstvo, da sta bila dokument za prebivanje ali vizum izdana na podlagi lažne ali privzete identitete ali ob predložitvi prirejenih, ponarejenih ali neveljavnih listin, ne preprečuje, da bi bila pristojnost dodeljena državi članici, ki ju je izdala. Vendar država članica, ki je izdala dokument za prebivanje ali vizum, ni pristojna, če lahko dokaže, da je do prevare prišlo po izdaji dokumenta ali vizuma.⁷⁵ Na tem mestu je treba izpostaviti, da posedovanje določenih dovoljenj v EU, kot na primer pravica do stalnega prebivanja, že po vsebini izključuje možnost postopka za mednarodno zaščito.

4.1.6. Vstop in/ali bivanje

Nadaljnji kriterij za določitev pristojnosti temelji na ugotovitvi v katero državo je prosilec nezakonito vstopil ob prihodu iz tretje države. Kadar se na podlagi dokazov ali posrednih okoliščin ugotovi, da je prosilec ob prihodu iz tretje države nezakonito prečkal mejo države članice po kopnem, morju ali zraku, je namreč za obravnavanje prošnje pristojna država članica, v katero je vstopil na ta način. Pristojnost te države preneha 12 mesecev po trenutku nezakonitega prehoda meje.⁷⁶ Država pa ima jurisdikcijo tudi na nekaterih ekstrateritorialnih conah, kjer mora v skladu z osnovnim principom mednarodnega prava človekovih pravic

članice ali med obravnavanjem prošnje za mednarodno zaščito ali prošnje za dovoljenje za prebivanje. (Točki (m) in (l) 2. člena Dublinske uredbe).

⁷⁴ Napaka v slovenskem prevodu drugega stavka četrtega odstavka 12. člena Dublinske uredbe, ki na tem mestu navaja »manj« namesto »več« (v angl. »more«).

⁷⁵ 12. člen Dublinske uredbe.

⁷⁶ Ibidem, prvi odstavek 13. člena.

zagotavljati in varovati človekove pravice, zato vprašanje, v katero državo je prosilec vstopil najprej, ne ponuja vedno enostavnega odgovora. Za določitev jurisdikcije je bistveno, da na ekstrateritorialnem območju država izvaja učinkovit nadzor.⁷⁷ Če države članice ni (več) mogoče šteti za pristojno in se ugotovi, da je prosilec pred vložitvijo prošnje živel nepretrgoma vsaj pet mesecev v eni izmed držav članic, je ta država pristojna za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito. Če je živel v obdobju najmanj petih mesecev v več državah članicah, prošnjo obravnava država, v kateri je živel nazadnje. Za ugotovitev, prek katere države je prosilec vstopil v EU, se uporablja predvsem podatkovna zbirka EURODAC, kjer se zbirajo prstni odtisi posameznikov, ki so zaprosili za mednarodno zaščito ter tistih, ki so jih oblasti prijele zaradi nezakonitega prehoda zunanje meje EU. Poleg tega k ugotovitvam v zvezi z vstopom dodatno pripomoreta seznama z navedbo ustreznih elementov dokazov⁷⁸ in posrednih okoliščin⁷⁹, ki ju vzpostavi Komisija. Merilo nezakonitega vstopa je uporabljeno najpogosteje.⁸⁰

Sodišče EU je v zadevi *A.S. proti Republiki Sloveniji*⁸¹ v postopku predhodnega vprašanja odločalo ali se kot nezakonit vstop šteje tudi organizirano dejanje državnih organov, ki so v konkretnem primeru organizirali prevoz (tudi) prosilca do slovenske meje in odločilo, da Dublinska uredba velja tudi v izjemnih okoliščinah.⁸² V nujnem postopku je sodišče razsodilo, da je Hrvaška pristojna za obravnavo prošenj za mednarodno zaščito oseb, ki so množično prečkale njeno mejo med izjemnimi razmerami v t.i. begunski krizi leta 2015 in 2016. Sodišče je poudarilo svojo odločitev v zadevi *Jafari*⁸³, da spuščanje posameznikov v državo brez pravne

⁷⁷ Več o tem v: International Commission of Jurists, Migration and international human rights law, Practitioners Guide No. 6, Ženeva 2011, str. 43-44.

⁷⁸ Formalni dokazi, ki določajo odgovornost v skladu z Dublinsko uredbo, kolikor ni to ovrženo z dokazom o nasprotnem ter vzorci različnih vrst upravnih dokumentov v skladu s tipologijo, uvedeno s seznamom formalnih dokazov.

⁷⁹ Indikativni elementi, ki so v nekaterih primerih lahko, čeprav so ovrgljivi, zadostni glede na svojo dokazno vrednost. Njihova dokazna vrednost v zvezi z odgovornostjo za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito pa se oceni za vsak primer posebej.

⁸⁰ European Commission, The reform of the Dublin system, dostopno na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160504/the_reform_of_the_dublin_system_en.pdf (23. 8. 2017).

⁸¹ Sodba Sodišča EU v zadevi *A.S. proti Republiki Sloveniji*, C-490/16, z dne 26. 7. 2017.

⁸² Predhodno vprašanje glede razlage prava EU je Sodišču EU postavilo Vrhovno sodišče Republike Slovenije, ki je kot zadnja sodna instanca odločalo o pritožbi prosilca v upravnem sporu zoper sodbo Upravnega sodišča v primeru sirskega državljana, ki je februarja 2016 v Sloveniji vložil prošnjo za mednarodno zaščito. Pred tem je na srbsko-hrvaški meji vstopil na Hrvaško, njeni organi pa so v času t.i. begunskega vala ravnali tako, da so osebe z avtobusi prepeljali do slovenske meje. MNZ je zato v skladu z merili Dublinske uredbe odločilo, da je za obravnavo prosilčeve prošnje pristojna Hrvaška, kamor je prosilec nezakonito vstopil, prosilec pa je to izpodbijal, saj je menil, da je bil njegov vstop na Hrvaško zakonit.

⁸³ Sodba Sodišča EU v zadevi C-646/16, Khadija Jafari and Zainab Jafari z dne 26. 7. 2017.

podlage (npr. vizum) na podlagi humanitarnih razlogov ne odvezuje te države od pristojnosti za odločanje o prošnji za mednarodno zaščito. Po besedah Sodišča EU je treba prehod meje brez izpolnjevanja pogojev, ki jih zahteva veljavna ureditev v državi članici, nujno šteti za nezakonit v smislu Dublinske uredbe. Zato nezakonit prehod meje zajema tudi položaj, ko država članica na svoje ozemlje sprejme državljana tretje države in se pri tem sklicuje na humanitarne razloge ter ne spoštuje pogojev za vstop, ki sicer veljajo za državljane tretjih držav.⁸⁴ S predhodnim vprašanjem z zelo podobno vsebino se je na Sodišče EU obrnilo tudi Vrhovno upravno sodišče na Dunaju v zadevi *Jafari*, ki je poleg navedenega želelo tudi odgovor na vprašanje, ali je mogoče odobritev vstopa na teritorij enačiti z izdajo vizuma te države članice. Sodišče EU je odločilo, da sprejema posameznika ni mogoče opredeliti kot vizum, saj vizum predstavlja akt formalnega sprejetja s strani nacionalnih organov, ne pa toleriran vstop, zato ne more biti izenačen zgolj z odobritvijo vstopa na teritorij določene države. Izredne okoliščine množičnega števila prosilcev na to ne vplivajo.

4.1.7. Vstop brez vizumske obveznosti

Če prosilec vstopi na ozemlje države članice, v kateri za vstop ne velja vizumska obveznost, je za obravnavanje njegove prošnje pristojna ta članica, razen kadar prosilec vloži prošnjo za mednarodno zaščito v drugi državi članici, kjer prav tako ne velja vizumska obveznost. V tem primeru je za obravnavanje prošnje pristojna ta druga država članica.⁸⁵

4.1.8. Prošnja na mednarodnem tranzitnem območju letališča

Kadar prosilec poda prošnjo v mednarodnem tranzitnem območju letališča države članice, je za obravnavo pristojna ta članica.⁸⁶

4.1.9. Subsidiarni kriterij

Kadar na podlagi meril Dublinske uredbe ni mogoče določiti nobene pristojne države članice, Dublinska uredba določa subsidiarni kriterij, po katerem je za obravnavo prošnje pristojna prva

⁸⁴ Generalna pravobranilka Eleanor Sharpston je v obravnavanem primeru zagovarjala nasprotno stališče in sicer, da so bile v izjemnih okoliščinah za obravnavo prošenj odgovorne države članice, kjer so bile prošnje vložene najprej. Dublinska uredba po njenem mnenju namreč ne vključuje nobenega posebnega merila, ki bi določal pristojno državo ob prihodu več kot milijona ljudi v EU, kot se je do zgodilo leta 2015. Če bi odločali v skladu z obstoječimi merili Dublinske uredbe bi za Hrvaško zaradi velikega števila prosilcev obstajalo resno tveganje, da ne bi bila sposobna izpolnjevati obveznosti po pravu EU ter mednarodnem pravu.

⁸⁵ 14. člen Dublinske uredbe.

⁸⁶ Ibidem, 15. člen.

država članica, v kateri je bila vložena prošnja za mednarodno zaščito.⁸⁷ Ta kriterij je torej mogoče uporabiti le v primeru, ko vsi ostali kriteriji niso izpolnjeni. Namenjen je najenostavnejšemu izvajanju postopka, saj prosilec običajno vloži prošnjo v bližini svojega bivališča, to pravilo pa ne zahteva prenosa pristojnosti in izročitve prosilca. S tem se preprečuje pojav prosilcev v orbiti, kjer nobena izmed držav v katerih so vložili prošnjo ne bi bila pristojna za njeno obravnavo.

Ravno ta kriterij najbolj upošteva izražen interes prosilca za bivanje v določeni državi, kar bi lahko navsezadnje preprečilo tudi sekundarna gibanja, zato ni jasno, zakaj se uporablja kot zadnja možnost. Dublinski kriteriji pravzaprav zahtevajo prisilno predajo prosilca, kljub temu da prosilec vloži prošnjo v drugi državi, ki ni pristojna na podlagi hierarhično višjih kriterijev. Po drugi strani pa prosilci po prihodu v EU največkrat vložijo prošnjo za mednarodno zaščito, po preverbi s strani državnih organov, v prvi državi članici, ki je običajno država na robu EU. Subsidiarni kriterij zato največkrat učinkuje tako, da so prosilci za mednarodno zaščito vrnjeni v države prve vložitve prošnje, ki ležijo na zunanjih mejah EU in imajo slabo delujoč azilni sistem. Posledično prosilec ni zagotovljen dostop do mednarodne zaščite v skladu s pravom EU.

4.2. IZJEME OD UPORABE KRITERIJEV

Dublinska uredba ureja določene izjeme od uporabe obravnavanih meril. Nekatere so namenjene izogibanju, da bi bila posameznikova vloga obravnavana v EU, druge pa imajo močno poudarjeno humanitarno komponento.

4.2.1. Varna tretja država

Vsaka država članica ima pravico, da ob upoštevanju pravil in zaščitnih ukrepov iz Postopkovne direktive pošlje prosilca v varno tretjo državo.⁸⁸ Dublinska uredba II je pri tej določbi omogočala širše pooblastilo vsem državam članicam, in sicer da lahko v skladu z nacionalnim pravom pošljejo prosilca za azil v tretjo državo na podlagi določb Ženevske konvencije.⁸⁹ Vsaka posamezna država naj bi ustvarila svoj seznam varnih (tretjih) držav v katere je vračanje

⁸⁷ Ibidem, drugi odstavek 3. člena.

⁸⁸ Ibidem, tretji odstavek.

⁸⁹ Tretji odstavek 3. člena Dublinske uredbe II.

prosilcev dovoljeno, v dveh primerih pa obstajata tudi predpostavki varne države. Država, ki izpolnjuje zahteve iz 38. člena Postopkovne direktive se lahko šteje za varno tretjo državo, če nudi posamezniku možnost zaprositve za mednarodno zaščito in če ravna v skladu z Ženevsko konvencijo v primeru izpolnjevanja pogojev za mednarodno zaščito. Ključno je, da tretja varna država zagotovi, da posameznik ne bo izpostavljen nadaljnjemu vračanju v nevarno državo.⁹⁰ Ta določba ne predstavlja le prenosa pristojnosti na varno tretjo državo, temveč gre za odločitev posamezne države da se postopek obravnave prošnje v njej in tudi v EU kot celoti sploh ne bo začel oziroma zaključil. V osnovi ta določba predstavlja pravilo materialnega prava, saj država članica EU dejansko odloča ne le o pristojnosti države, temveč tudi o vzpostavitvi izjeme od načela *non refoulement*, zato nima veliko skupnega s procesnimi pravili v Dublinski uredbi.⁹¹

4.2.2. Vzdrževane osebe

Dublinska uredba posebej ureja položaj t.i. vzdrževanih oseb. V primeru resnih humanitarnih vprašanj, ko je posameznik odvisen od pomoči druge osebe in če ju povezujejo sorodstvene vezi, lahko postane določena država članica pristojna za obravnavanje prošnje. Prva izmed izjem so vzdrževane oziroma odvisne osebe, ki so zaradi nosečnosti ali novorojenega otroka, resne bolezni, hude invalidnosti ali starosti odvisne od pomoči svojega otroka, brata ali sestre ali starša, ki zakonito prebiva v eni od držav članic, in *vice versa*. V tem primeru država članica običajno prosilca obdrži skupaj ali združi s to osebo pod tremi pogoji: (1) če so družinske vezi obstajale že v državi izvora, (2) če je otrok, brat ali sestra, eden od staršev ali prosilec zmožen nuditi pomoč drugi vzdrževani osebi ter (3) če zadevne osebe pisno izrazijo to željo.

Kadar otrok, eden izmed staršev, brat ali sestra zakonito prebivajo v drugi državi članici, kot je prisoten prosilec, je pristojna ta druga država članica, razen v primeru slabega zdravstvenega stanja prosilca. Če prosilec zaradi zdravstvenega stanja dlje časa ne more potovati v to drugo državo članico, je pristojna tista država, v kateri je prosilec prisoten, Dublinska uredba pa ne

⁹⁰ European Union Agency for Fundamental Rights, Council of Europe, Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration, Publications Office of the EU, Luxembourg 2015, str. 76-77.

⁹¹ E. Kerševan, Določitev pristojne države članice v okviru evropskega azilnega postopka, v: Zbornik znanstvenih razprav letn. 67, Ljubljana, 2007, str. 170.

določa obveznosti države, da bi pripeljala te osebe na svoje ozemlje.⁹² V praksi je to pravilo uporabljeno zelo redko, saj se pojavljajo težave pri pridobivanju dokazov.⁹³

Sodišče EU je o pogojih vzdrževanih oseb odločalo v zadevi *K proti Bundesasylamt*⁹⁴, v kateri je bila predvidena predaja prosilke iz Avstrije na Poljsko. Njena snaha je ravno rodila, bila je invalidna ter je trpela za hudo boleznijo zaradi travmatične izkušnje v izvorni državi. Bila je v nevarnosti, da bi jo možki iz njene družine zaradi kulturne tradicije povrnitve družinske časti hudo trpinčili ali celo ubili. Sodišče EU je zato odločilo, da je treba razmerje z družinskimi člani razlagati širše od določb Dublinske uredbe, tako je Avstrija iz humanitarnih razlogov postala pristojna za obravnavo njene prošnje za mednarodno zaščito.

4.2.3. Diskrecijske klavzule (klavzule suverenosti)

Ne glede na splošno določbo, da je za obravnavanje prošnje pristojna ena sama država članica, Dublinska uredba uvaja diskrecijske klavzule, imenovane tudi klavzule suverenosti, v skladu s katerimi se lahko vsaka država članica odloči, da obravnava prošnjo prosilca za mednarodno zaščito, tudi če obravnavanje ni njena pristojnost glede na merila Dublinske uredbe. Ta želijo načeloma preprečiti, da se posamezna država ne bi mogla razbremeniti odgovornosti, vendar pa daje Dublinska uredba na drugi strani možnost državam, ki to želijo, za prevzem pristojnosti. Država članica, ki se odloči za obravnavo prošnje, v skladu s svojo diskrecijsko pravico postane pristojna država članica. Preko elektronskega komunikacijskega omrežja DubliNet⁹⁵ o prevzemu pristojnosti obvesti predhodno pristojno državo članico, državo članico, ki vodi postopek določanja pristojne države ali državo, ki je bila zaprosena za (ponovni) sprejem prosilca. Skupaj z datumom sprejema odločitve to zabeleži tudi v sistemu Eurodac, saj je treba preprečiti podvajanje postopkov. Država članica v tem primeru aktivno ravna za pridobitev lastne pristojnosti. Dublinska uredba pa določa tudi diskrecijsko pravico, s katero država, pristojna za določanje pristojne države ali pristojna država sama, pred sprejetjem prve vsebinske odločitve, od druge (nepristojne) države članice, zahteva, da sprejme prosilca. Sprejem lahko zahteva

⁹² 16. člen Dublinske uredbe.

⁹³ European Commission, Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation Final report, 18. 3. 2016, str. 33, dostopno na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/docs/evaluation_of_the_implementation_of_the_dublin_iii_regulation_en.pdf (25. 8. 2017).

⁹⁴ Sodba Sodišča EU v zadevi K proti Bundesasylamt, C-245/11, z dne 6. 11. 2012.

⁹⁵ DubliNet je elektronsko komunikacijsko omrežje, ustanovljeno na podlagi 18. člena Dublinske uredbe. Državam članicam zagotavlja varovano omrežje za deljenje in izmenjavanje informacij ter skrbi za zaščito podatkov.

zaradi združitve katerih koli sorodnikov iz humanitarnih razlogov, predvsem na podlagi družinskih in kulturnih vidikov. Osebe, katerih združitve se zahteva, morajo k tej zahtevi podati pisno soglasje. Država članica ima dva meseca časa za preučitev zadeve in odgovor, ki ga poda državi preko sistema DubliNet. Če zavrne zahtevo, je v odgovoru dolžna navesti tudi razloge za zavrnitev, če pa jo sprejme, postane sama pristojna za obravnavanje prošnje.⁹⁶ Države članice se spodbuja k uporabi te klavzule tudi kot ukrep solidarnosti do drugih držav članic.

Diskrecijska klavzula predstavlja popolno procesno diskrecijo posamezne države članice in ne ustvarja pravice posameznika, na podlagi katere bi lahko zahteval pravno varstvo. Zato posameznik nima sredstev, s katerimi bi lahko prisilil določeno državo članico k obravnavi njegove prošnje za mednarodno zaščito, razen če je dotična država za to pristojna po merilih Dublinske uredbe. Poleg tega odločitev določene države na podlagi izključne in tudi siceršnje pristojnosti za obravnavanje določene prošnje za azil predstavlja *ne bis in idem*. Gre za prepoved, da bi se enak postopek z istim dejanskim stanjem ponovno vodil v drugi državi članici po tem, ko je postopek odločanja v prvi državi članici že zaključen. Okoliščine, ki nastanejo po koncu azilnega postopka, namreč lahko pod določenimi pogoji zahtevajo nov postopek.⁹⁷

4.3. POSTOPEK DOLOČITVE PRISTOJNOSTI

Dublinska uredba v izogib sporom o pristojnosti podrobno ureja dva postopka sodelovanja med državami članicami za ugotovitev pristojnosti, postopek sprejema in postopek ponovnega sprejema.

4.3.1. Postopek sprejema

4.3.1.1. Postopek določanja pristojne države članice

Cilj postopka sprejema je razrešitev vprašanja pristojnosti za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito med državami članicami EU. Postopek določanja pristojne države članice se začne takoj, ko je v državi članici prvič vložena prošnja za mednarodno zaščito.⁹⁸ Država članica

⁹⁶ 17. člen Dublinske uredbe.

⁹⁷ E. Kerševan, Določitev pristojne države članice v okviru evropskega azilnega postopka, v: Zbornik znanstvenih razprav letn. 67, Ljubljana 2007, str. 169-170.

⁹⁸ Prvi odstavek 20. člena Dublinske uredbe.

mora, v skladu s pravico do azila, določeno v 18. členu Listine EU, zagotoviti prosilcu hiter dostop do učinkovitega postopka. Prosilec lahko predloži prošnjo⁹⁹ na obrazcu ali pa pristojni organ pripravi poročilo. Prošnja se šteje za vloženo, ko prispe do pristojnega organa zadevne države članice.¹⁰⁰ Komisija enkrat letno izda posodobljeni zbirni seznam posebnih organov¹⁰¹, pristojnih za izpolnjevanje obveznosti iz Dublinske uredbe v posamezni državi.¹⁰² Države članice oziroma njihovi upravni organi med seboj upravno sodelujejo in si izmenjujejo osebne podatke o prosilcu ter postopku v zvezi z njim, kadar je to ustrezno, bistveno in ne prekomerno za (a) določitev pristojne države članice, (b) obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito ali (c) izvajanje katere izmed obveznosti iz Dublinske uredbe, o čemer ima prosilec pravico biti obveščen ali dati soglasje.¹⁰³

Za določanje pristojnosti je treba določiti tudi pristojno državo za odločanje o pristojnosti. Načeloma je za odločanje o pristojnosti pristojna država, v kateri prosilec vloži prošnjo za mednarodno zaščito, razen kadar prošnjo v določeni državi vloži prosilec, ki je na ozemlju druge države članice. V tem primeru, pristojno državo članico za obravnavo prošnje, določi država članica, na ozemlju katere se nahaja prosilec, o čemer jo mora obvestiti država članica, ki je prejela prošnjo. Šteje se, da je bila prošnja vložena v državi članici, kjer se nahaja prosilec, o spremembi ter datumu spremembe pa je treba pisno obvestiti tudi prosilca.¹⁰⁴

4.3.1.2. Zahteva za sprejem

Kadar država članica, v kateri je bila vložena prošnja za mednarodno zaščito, po pravilih Dublinske uredbe meni, da je za obravnavanje prošnje pristojna druga država članica, od nje takoj oz. najkasneje v roku treh mesecev od datuma vložitve prošnje zahteva, da sprejme prosilca. Če se v sistemu EURODAC pojavi zadetek o prosilcu, mora zahtevo poslati v roku

⁹⁹ Kot predmet obravnave prošnje prosilca za mednarodno zaščito v posamezni državi članici se štejeta tudi mladoletnik, ki spremlja prosilca in je neločljiv od položaja družinskega člana ter otrok, rojen po prihodu prosilca na ozemlje držav članic.

¹⁰⁰ 22 držav članic je za namen Dublinskega sistema vzpostavilo specializirane Dublinske enote. Slovenije ni med njimi. (European Commission, Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation Final report, 18. 3. 2016, str. 10, dostopno na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/docs/evaluation_of_the_implementation_of_the_dublin_iii_regulation_en.pdf (25.8.2017)).

¹⁰¹ Authorities responsible for fulfilling the obligations arising under Regulation (EU) No 604/2013, OJ EU C 55/5 z dne 14. 2. 2015. Authorities responsible for fulfilling the obligations arising under Regulation (EU) No 604/2013, OJ EU C 55/5 z dne 14. 2. 2015. V Sloveniji je to Ministrstvo za notranje zadeve.

¹⁰² 35. člen Dublinske uredbe.

¹⁰³ Ibidem, 34. člen.

¹⁰⁴ Ibidem, četrti odstavek 20. člena

dveh mesecev od prejema tega zadetka. Dublinska uredba poizkuša doseči spoštovanje rokov za podajo zahteve s sankcioniranjem držav članic, ki zahteve ne podajo v navedenih obdobjih, tako, da same postanejo pristojne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito.¹⁰⁵ V določenih situacijah¹⁰⁶ lahko država članica prosi za nujen odgovor na zahtevo za sprejem, v kateri pa mora navesti utemeljene razloge in rok v katerem pričakuje odgovor, ki ne sme biti krajši od enega tedna.¹⁰⁷

Država članica, na katero je zahteva naslovljena, preveri in uporabi elemente dokazov in posrednih okoliščin ter se o zadevi odloči v dveh mesecih od datuma prejema zahteve. Če formalni dokaz ne obstaja, država prizna svojo pristojnost, če so posredne okoliščine koherentne, preverljive in dovolj podrobne za ugotovitev pristojnosti. Kadar država članica prosi za nujen odgovor, potem mora država članica, na katero je zahteva naslovljena, odgovoriti v zahtevanem roku oz. najkasneje v enem mesecu. V primeru prekoračitve roka velja domneva sprejetja, vključno z obveznostjo zagotovitve ustrezne ureditve za prihod.¹⁰⁸

Kadar prosilec umakne prošnjo za mednarodno zaščito preden pristojna država članica EU privoli v sprejem prosilca, se uporaba Dublinske uredbe ustavi. Država članica, ki je odločala o pristojnosti, konča obravnavanje prošnje.¹⁰⁹ Ko država pošlje posameznika v drugo državo, ki je pristojna za obravnavanje prošnje, se v prvi državi prošnja zavrže.

4.3.2. Postopek ponovnega sprejema

Postopek ponovnega sprejema je namenjen določitvi pristojne države za prevzem osebe, ki je (a) podala prošnjo v drugi državi članici, ki poda zahtevo, ali ki (b) ni vložila nove prošnje za mednarodno zaščito, vendar biva na ozemlju države članice, ki poda zahtevo, brez dokumenta za prebivanje. Dublinska uredba poizkuša z obveznostjo ponovnega sprejema preprečiti zlorabe s ponavljanjem azilnih postopkov v različnih državah članicah. Gre torej za obveznost države članice za ponovni sprejem osebe, katere postopek je že v teku pred njenimi organi oziroma glede katere je bil postopek odločanja že zaključen pred njenimi organi.¹¹⁰

¹⁰⁵ Ibidem, prvi odstavek 21. člena.

¹⁰⁶ Kadar je prošnja za mednarodno zaščito vložena (1) po zavrnitvi dovoljenja za vstop ali nadaljnje bivanje, (2) po prijetju zaradi nezakonitega bivanja ali (3) po vročitvi ali izvršitvi odstranitvenega naloga.

¹⁰⁷ Drugi odstavek 21. člena Dublinske uredbe.

¹⁰⁸ Ibidem, 22. člen.

¹⁰⁹ Sodba sodišča EU z dne 3. Maja 2012 v zadevi Migrationsverket proti Nuriye Kastrati in drugim, C-620/10, točka 49.

¹¹⁰ Dejanske situacije določa prvi odstavek 18. člena Dublinske uredbe.

Zahteva za (ponovno) vrnitev se sestavi na podlagi standardnega obrazca, ki vsebuje tudi dokaze in posredne okoliščine in/ali ustrezne elemente iz izjave prosilca, ki nakazujejo na pristojnost druge države članice. Država članica poda zahtevo za ponovni sprejem v enakih rokih ter z enakimi posledicami kot pri zahtevi za sprejem, država članica, na katero je zahteva naslovljena, pa ustrezno preveri in sprejme odločbo o zahtevi čim prej, najkasneje pa v roku enega meseca od prejetja zahteve. Če zahteva temelji na podatkih iz baze EURODAC se ta rok skrajša na dva tedna. Opustitev ukrepanja v določenih rokih je enakovredna sprejetju zahteve.

Določitev posebnih rokov za postopek sprejema prosilca in pravil v primeru nespoštovanja rokov je v teoriji učinkovito sredstvo proti zlorabam in dolgotrajnemu odločanju, vendar pa je praksa različnih držav te roke zrelativizirala, saj naj njihova dolžina ne bi zadoščala za učinkovito obravnavanje, zato so druge države članice dopustile njihovo podaljševanje.¹¹¹ Dejansko pa je zahteva za (ponovni) sprejem pristojni državi le redko uporabljena, saj države najpogosteje kar same obravnavajo prošnje, ki so pri njih vložene.¹¹²

4.3.3. Postopkovni zaščitni ukrepi

Če država članica, na katero je naslovljena zahteva, privoli v sprejem prosilca, mora država članica, ki daje zahtevo, prosilca¹¹³ obvestiti o odločitvi o njegovi predaji v pristojno državo članico ter, v primeru vložitve nove prošnje, da prošnje ne bo obravnavala. Odločitev o predaji mora biti obrazložena in vsebovati vse pravice in obveznosti zadevne osebe.¹¹⁴ Posameznik ima pravico do učinkovitega pravnega sredstva (pritožba ali sodni nadzor¹¹⁵) zoper odločitev o predaji v razumnem obdobju, skladno s pravili nacionalnega prava, zagotovljenega v 13. členu EKČP ter 47. členu Listine EU.

Države članice v nacionalnem pravu določijo:

¹¹¹ E. Kerševan, Določitev pristojne države članice v okviru evropskega azilnega postopka, v: Zbornik znanstvenih razprav letn. 67, Ljubljana 2007, str.176.

¹¹² J. Hojnik, Trnova pot do enotne pravne ureditve azila v EU, v: 25. posvet medicina in pravo, Maribor, marec 2016, str. 19.

¹¹³ Kadar posameznika zastopa zagovornik, lahko država članica o tej odločitvi uradno obvesti njega, po potrebi pa to sporoči tudi prosilcu.

¹¹⁴ Na primer informacije o pravnih sredstvih, o rokih za vložitev teh pravnih sredstev, informacije za izvedbo predaje in po potrebi informacije o datumu ter kraju v pristojni državi članici, če oseba tja potuje z lastnimi sredstvi, informacije o pravni pomoči, če ji to ni bilo sporočeno že prej (Drugi odstavek 26. člena Dublinske uredbe).

¹¹⁵ Slovenski prevod Dublinske uredbe določa termin "dejanski in zakonski pregled", kar je napačen prevod. V angleščini se pojavi pojem "review", ki se nanaša na sodni nadzor nad aktom uprave, nemški prevod pa govori splošno o pravnih sredstvih "Rechtsbehelf" (E. Kerševan, Določitev pristojne države članice v okviru evropskega azilnega postopka, v: Zbornik znanstvenih razprav letn. 67, Ljubljana 2007, str. 176).

- (1) da ima prosilec na podlagi pritožbe ali sodnega nadzora pravico ostati v zadevni državi članici do zaključka postopka ali
- (2) da se predaja avtomatično odloži in da takšna odložitev preneha veljati po preteku razumnega obdobja, v katerem bi sodišče ali razsodišče po natančni preučitvi zahteve za odlog moralo odločiti, ali pritožbi ali ponovnemu pregledu zahteve odobri odložilni učinek, ali
- (3) da ima zadevna oseba možnost, da v razumnem obdobju od sodišča ali razsodišča zahteva odložitev izvršitve odločitve o predaji, dokler se obravnava njegova pritožba ali poteka ponovni pregled.¹¹⁶

Ta določba predstavlja bistveni napredek v primerjavi s postopkom pravnega varstva po Dublinski uredbi II, kjer nobeno pravno sredstvo ni bilo suspenzivno. O zadržanju so lahko odločala le pristojna sodišča ali upravni organi v vsakem konkretnem primeru, če so to dopuščala nacionalna procesna pravila.¹¹⁷

Države članice zagotovijo, da ima zadevna oseba dostop do pravne pomoči¹¹⁸ in po potrebi do jezikovne pomoči ter da se na njeno zahtevo odobri brezplačna pravna pomoč, razen če po mnenju pristojnega organa, sodišča ali razsodišča pritožba ali sodni nadzor nimata dejanskih možnosti za uspeh.¹¹⁹

Razmisliti gre o tem, da bi pravico do učinkovitega pravnega sredstva država članica morala zagotoviti tudi, če odloči, da prosilca ne bo predala drugi državi članici, predvsem kadar bi ta odločba kršila prosilčevo temeljno pravico, kot je npr. pravica do družinskega življenja ali največja korist otroka. To je nujno, saj je le v tem primeru ta pravica skladna s 47. členom Listine EU.¹²⁰ Pravica do učinkovitega pravnega sredstva je ključna zaščita pred vračanjem in varuje pred kršitvami prosilčevih temeljnih pravic v dublinskem postopku.

¹¹⁶ Tretji odstavek 27. člena Dublinske uredbe.

¹¹⁷ Ibidem, točka (e) prvega odstavka 20. člena.

¹¹⁸ Pravna pomoč vključuje vsaj pripravo zahtevanih procesnih dokumentov in zastopanje pred sodiščem ali razsodiščem ter je lahko omejena na pravne svetovalce ali zagovornike, ki so v nacionalnem pravu posebej določeni za pomoč in zastopanje.

¹¹⁹ Četrty do šesti odstavek 27. člena Dublinske uredbe.

¹²⁰ Vsakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, ima pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem v skladu s pogoji, določenimi v tem členu.

4.3.4. Pridrzanje za namen predaje

Namen Dublinske uredbe je sicer preprečiti splošno odvzemanje prostosti osebam, ki se znajdejo v postopku po Dublinski uredbi, saj golo dejstvo, da tak postopek poteka, ni razlog za pridržanje¹²¹, vendar pa je pridržanje predvideno in dopustno pod predpisanimi pogoji. Kot razlog za pridržanje je določena znatna nevarnost, da bi posameznik pobegnil, kar pa se presoja v vsakem posameznem primeru.

Cilj pridržanja je izvedba postopkov za predajo po Dublinski uredbi, pri čemer mora biti ukrep pridržanja sorazmeren in izveden le takrat, kadar ni mogoče učinkovito uporabiti drugih manj prisilnih ukrepov, saj gre za ukrep *ultima ratio*. V Sloveniji lahko MNZ prosilcu izda sklep o omejitvi gibanja, takšnega prosilca pa se premesti v Center za tujce v Postojni, ali pa se mu omeji gibanje na območje Azilnega doma v Ljubljani, kar je milejši ukrep. MNZ smatra namestitev v Azilnem domu kot alternativo pridržanju, saj naj bi imel posameznik dostop do zdravstvene in psiho-socialne oskrbe, jezikovnih tečajev in pravne pomoči nevladnih organizacij. Kljub temu da je nivo teh storitev zadovoljiv in je okolje prijaznejše kot v Centru za tujce, pa namestitev v Azilnem domu predstavlja le alternativno obliko odvzema prostosti, saj gre vseeno za omejitev svobode.¹²² Na drugi strani pa obstajajo dejanske alternative pridržanju, kot so na primer hišni pripor, obveznost javljanja, odvzem osebnih ali potovalnih dokumentov, depozit ipd.,¹²³ ki ne predstavljajo odvzema prostosti. V Sloveniji uporabljeni alternativni odvzemu prostosti sta redno javljanje na policijski postaji in mesečni nadzor na naslovu prosilca.

Alternativne oblike odvzema prostosti se razlikujejo glede na stopnjo posega v posameznikovo svobodo gibanja in osebno svobodo, kar obravnavajo tudi slovenska sodišča. Ustavno sodišče Republike Slovenije se sooča z dilemo, ali ukrep omejitve gibanja na prostore Centra za tujce pomeni omejitev svobode gibanja, zagotovljene s prvim odstavkom 32. člena Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju: »Ustava«) ali gre za poseg v pravico do osebne svobode iz prvega odstavka 19. člena Ustave. Od leta 2006 dalje je v nekaterih sodbah Upravnega sodišča Republike Slovenije mogoče zaznati stališče, utemeljeno na sodbi ESČP v zadevi *Saadi proti*

¹²¹ Prvi odstavek 28. člena Dublinske uredbe.

¹²² S. Zagorc, K. Podlogar, National report for Slovenia v: P. De Bruycker in drugi, Alternatives to Immigration and Asylum Detention in the EU, Odysseus Network, 2015, str. 140-141.

¹²³ European Commission, Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation Final report, 18. 3. 2016, str. 71, dostopno na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/docs/evaluation_of_the_implementation_of_the_dublin_iii_regulation_en.pdf (25. 8. 2017).

Z.K., da pridržanje prosilcev za azil predstavlja omejitev osebne svobode in ne le omejitev gibanja,¹²⁴ kar je bilo potrjeno tudi na Ustavnem sodišču.¹²⁵ Vendarle pa je presoja »odvisna od vsakokratnih specifičnih okoliščin konkretnega primera, v okviru katerih je treba upoštevati celo vrsto kriterijev, kot so vrsta, trajanje, učinki in način izvrševanja ukrepa, ki omejuje posameznikovo prostost. Razlika med odvzemom prostosti in omejitvijo svobode gibanja je lahko zgolj v stopnji oziroma intenzivnosti odrejenega ukrepa, in ne nujno v naravi oziroma vsebini tega ukrepa«. ¹²⁶ Pridržanje v Centru za tujce v Postojni predstavlja bivanje, ki je podrejeno urniku dnevnih aktivnosti, nošenju posebnih oblačil, nadzoru med dnevnimi aktivnostmi in rekreacijo na prostem. Gibanje je omejeno na območje centra, zunaj njega pa je mogoče le na podlagi posebnega dovoljenja inšpektorja centra, zato je Ustavno sodišče odločilo, da pridržanje v Centru za tujce predstavlja omejevanje pritožnikovih pravic, ki zaradi svoje intenzivnosti in načina izvrševanja pomenijo omejevanje njegove pravice do osebne svobode. Kadar je gibanje omejeno znotraj objekta Ministrstva za notranje zadeve je treba šteti, da gre zaradi intenzivnosti ukrepa in načina njegovega izvrševanja za poseg v pravico do osebne svobode, zagotovljene tudi v 5. členu EKČP in 6. členu Listine EU. V skladu s tretjim odstavkom 15. člena Ustave RS so posegi v človekove pravice namreč dopustni samo v primerih, ko za poseg obstaja ustavno dopusten cilj¹²⁷, tega pa je treba oceniti s strogim testom sorazmernosti.¹²⁸ Vendar pa je po nedavni razlagi Vrhovnega sodišča RS nepravilno stališče, da omejitev gibanja vedno pomeni odvzem prostosti, saj gre za dva povsem različna ukrepa. Res pa je, da lahko omejitev gibanja glede na okoliščine izvajanja preraste v omejitev osebne svobode.¹²⁹ Iz sodne prakse ESČP v povezavi s 5. členom EKČP izhaja, da mora imeti vsak odvzem prostosti zakonsko podlago v nacionalnem pravu. Zakon o mednarodni zaščiti¹³⁰ (v nadaljevanju: »ZMZ-1«) ne pooblašča MNZ, da lahko prosilcu odvzame prostost, temveč mu lahko na podlagi 84. člena ZMZ-1 le omeji gibanje.¹³¹ Vrhovno sodišče Republike Slovenije je odločilo, da se pridržanje kot ukrep odvzema prostosti v povezavi z Dublinskimi postopki odredi

¹²⁴ S. Zagorc, B. Zalar, Completed Questionnaire for the project Contention, National Report – Slovenia, European University Institute, 2014, str. 1.

¹²⁵ Sodba Ustavnega sodišča Republike Slovenije v zadevi Up-1116/09-22 z dne 3. 3. 2011.

¹²⁶ Sodba Ustavnega sodišča Republike Slovenije v zadevi Up-21/11-12 z dne 10. 10. 2012.

¹²⁷ Človekove pravice in temeljne svoboščine so omejene samo s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa Ustava.

¹²⁸ Sodba Ustavnega sodišča Republike Slovenije v zadevi Up-1116/09-22 z dne 3. 3. 2011.

¹²⁹ Sklep Vrhovnega sodišča Republike Slovenije v zadevi I Up 59/2016 z dne 14. 3. 2016.

¹³⁰ Zakon o mednarodni zaščiti, Uradni list RS, št. 16/17.

¹³¹ Sodba Vrhovnega sodišča Republike Slovenije v zadevi I Up 39/2015 z dne 1. 4. 2015.

na podlagi 28. člena Dublinske uredbe in ne na podlagi določb ZMZ-1, ki so v tovrstni zadevi uporabljive le kot izvedbene določbe navedenega ukrepa pridržanja, torej predvsem v povezavi z vodenjem postopka, izdajo ustreznih aktov in postopkov sodnega varstva. Presoja nevarnosti pobega mora biti opravljena v vsakem posameznem primeru na podlagi zakonsko določenih objektivnih kriterijev, na podlagi katerih je ta presoja mogoča.¹³² Za presojo tega vprašanja se uporabljajo ustrezne določbe o okoliščinah za nevarnost pobega v 68. členu Zakona o tujcih¹³³ (v nadaljevanju: »ZTuj-2«).¹³⁴

Dublinska uredba določa ukrep pridržanja kot *ultima ratio*, vendar slovenska zakonodaja ne določa obveznosti za preverbo bolj prizanesljivih ukrepov. Policija lahko *ex officio* ali na predlog posameznika nadomesti ukrep nastanitve v Centru za tujce z bolj prizanesljivim ukrepom, ki pa še vedno omogoča želen namen. Gre za naknadno presojo, po izdanem sklepu o pridržanju, kar ne zagotavlja primerne zaščite prosilca. Vendarle se je na podlagi sodne prakse izoblikovala predhodna presoja, in sicer mora policija glede na okoliščine konkretnega primera in glede na posameznega tujca presoditi, kateri ukrep je ustrezen in s katerim je mogoče zagotoviti uspešno odstranitev tujca iz države, še pred izdajo sklepa o pridržanju.¹³⁵

Pridržanje mora biti čim krajše in ne sme trajati dlje, kot je razumno potrebno za skrbno izvedbo upravnih postopkov vse do izvršitve predaje. V primeru pridržanja država članica, ki izvaja postopek predaje, zaprosi pristojno državo za nujen odgovor, saj ima tudi sama kratek rok za predložitev zahteve za (ponovni) sprejem, in sicer en mesec od vložitve prošnje. Odgovor mora prejeti v roku dveh tednov od prejema zahteve, če odgovora ni, velja domneva sprejema. Tudi predaja se mora v primeru pridržanja izvesti kakor hitro je to izvedljivo, najpozneje pa v šestih tednih od implicitne ali eksplicitne odobritve zahteve za (ponovni) sprejem ali od trenutka, ko preneha veljati suspenzivnost pravnega sredstva. Kadar predaja ali podaja zahteve nista izvedeni v določenem roku, se mora pridržano osebo izpustiti. Pri pridržanju je treba upoštevati vse pogoje in zaščitne ukrepe iz 9.-11. člena Direktive 2013/33/EU,¹³⁶ ki določa minimalne

¹³² Točka (n) 2. člena Dublinske uredbe.

¹³³ Zakon o tujcih, Uradni list RS, št. 16/17.

¹³⁴ Sodba in sklep Vrhovnega sodišča Republike Slovenije v zadevi I Up 26/2016 z dne 15. 3. 2016.

¹³⁵ Sodba Upravnega sodišča Republike Slovenije v zadevi II U 132/2015 z dne 15. 4. 2015.

¹³⁶ Direktiva 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (prenovitev), OJ L 180/96, 29. 6. 2013.

standarde pravic pri sprejemu prosilcev (v nadaljevanju: »Recepcijska direktiva«). V Sloveniji naj bi bilo letno pridržanih približno 3 % posameznikov, za katere se zahteva predaja.¹³⁷

4.3.5. Predaja pristojni državi članici in relevantna sodna praksa

Če država ugotovi, da je za obravnavo prošnje pristojna druga država članica EU, je dolžna tej državi v skladu s postopkom v Dublinski uredbi predati prosilca za mednarodno zaščito. Predaja posameznika se izvede v skladu z nacionalno zakonodajo države članice, ki poda zahtevo, pred predajo se med zadevnima državama članicama opravi posvet.¹³⁸ Bistveno je, da se predaje izvajajo na human način in se ob tem spoštujejo temeljne človekove pravice ter dostojanstvo, predvsem pri nadzorovanem odhodu ali spremstvu, sicer pa predaja lahko poteka tudi preko prepustnice. Sodišče EU je v zadevi *Cimade*¹³⁹ odločilo, da je država članica, ki želi prosilca predati pristojni državi članici pristojna, med drugim tudi finančno, da prosilcem za azil prizna vse ugodnosti iz Recepcijske direktive, vse do fizične predaje prosilca, kar velja tudi za tiste, ki čakajo na odločitev na podlagi Dublinske uredbe. Direktiva namreč želi zagotoviti polno spoštovanje človekovega dostojanstva in pravice do mednarodne zaščite.¹⁴⁰

Predajo je treba izvršiti kakor hitro je to praktično izvedljivo in najkasneje v šestih mesecih po odobritvi zahteve. Kadar se predaja ne opravi v tem roku, je pristojna država članica oproščena svoje obveznosti (ponovnega) sprejema, pristojnost pa se prenese na državo članico, ki poda zahtevo. Izjemoma je možno podaljšanje roka na največ eno leto če predaja ni bila možna, ker je zadevna oseba v zaporu, ali na največ osemnajst mesecev, če zadevna oseba pobegne. Pristojna država članica je dolžna obvestiti državo, ki poda zahtevo, o varnem prihodu osebe ali o dejstvu, da oseba ni prišla v določenem roku.¹⁴¹ V razumnem roku pred predajo si zadevni državi, zgolj

¹³⁷ V nekaterih drugih državah članicah je ta odstotek precej višji – npr. 30 % v Belgiji ter 70 % v letu 2015 na Češkem. (European Commission, Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation Final report, 18. 3. 2016, str. 68, dostopno na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/docs/evaluation_of_the_implementation_of_the_dublin_iii_regulation_en.pdf (25. 8. 2017)).

¹³⁸ Komisija ima pristojnost za sprejemanje izvedbenih aktov, v katerih določi enotne pogoje za posvetovanje in izmenjavo podatkov med državami članicami, predvsem glede odloženih predaj, predaj z zamudo, predaj po implicitnem sprejemu, predajami mladoletnikov in vzdrževanih oseb ter nadzorovanih predaj.

¹³⁹ Sodba sodišča EU v zadevi *Cimade*, Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) proti Ministre de l'Intérieur, de L'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, C-179/11, z dne 27. 9. 2012.

¹⁴⁰ 1. in 18. člen Listine EU.

¹⁴¹ 29. člen Dublinske uredbe.

za namen predaje, izmenjata bistvene informacije o osebi¹⁴², ki se jo predaja, tako da imajo pristojni organi sprejemne države dovolj časa za sprejetje potrebnih ukrepov. Kadar je to potrebno, si lahko državi izmenjata tudi informacije o telesnem in duševnem zdravju prosilca, vendar le z njegovim izrecnim soglasjem ali soglasjem njegovega skrbnika oz. zastopnika.¹⁴³ Stroške predaje nosi država članica, ki izvede predajo. Če je bila oseba predana pomotoma ali je bila odločitev o predaji na podlagi pritožbe ali ponovnega pregleda razveljavljena po tem, ko je bila predaja izvedena, država članica, ki je predajo izvedla, osebo nemudoma ponovno sprejme. V tem primeru stroške, ki nastanejo pri predaji, krije država članica, ki je prvotno izvedla predajo.¹⁴⁴

Predaje prosilca v pristojno državo članico včasih ni mogoče izvesti. Pred predajo je namreč vsaka država članica dolžna preveriti skladnost predaje z načelom *non refoulement*, s čimer se zmanjša tveganje za kršitev temeljnih pravic prosilca.¹⁴⁵ Sodišče EU je v združenih zadevah *N.S. in M.E.*¹⁴⁶ odločilo, da država članica ne sme predati prosilca za mednarodno zaščito pristojni državi članici, če obstajajo dokazi o sistematičnih pomanjkljivostih azilnega postopka in pogojev za sprejem, zaradi katerih bi bila lahko kršena prepoved mučenja iz 4. člena Listine EU. V tem primeru mora država ugotoviti, ali na podlagi meril obstaja druga pristojna država članica. Če to ni mogoče ali če postopek za določitev pristojne države traja nerazumno dolgo je za obravnavo prošnje pristojna država članica, ki izvede postopek določanja pristojne države članice.¹⁴⁷ Pri odločanju v tej zadevi se je Sodišče EU, prvič na področju azila, oprlo na načelo medsebojnega zaupanja med državami članicami, ki je osnovano na domnevi, da vse sodelujoče države članice v Dublinskem sistemu upoštevajo temeljne pravice.¹⁴⁸ Ta izpodbojna domneva spoštovanja temeljnih pravic s strani držav članic je bila pozneje uporabljena tudi v zadevah Sodišča EU *Puid*¹⁴⁹ in *Abdullahi*¹⁵⁰. Na odločitev v primeru *N.S. in M.E.* je ključno vplivala predhodna sodba

¹⁴² Zlasti (1) ukrepe, potrebne za ustrezno obravnavo posebnih potreb zadevne osebe, vključno z zdravstveno oskrbo, (2) kontaktne podatke družinskih članov, sorodnikov in svojcev v sprejemni državi članici, (3) informacije o izobrazbi mladoletnikov in (4) oceno starosti prosilca. (Drugi odstavek 31. člena in 32. člen Dublinske uredbe).

¹⁴³ 32. člen Dublinske uredbe.

¹⁴⁴ Ibidem, 30. člen.

¹⁴⁵ European Union Agency for Fundamental Rights, Council of Europe, Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration, Publications Office of the EU, Luxembourg 2015, str. 101.

¹⁴⁶ Sodba sodišča EU v združenih zadevah *N.S. proti Secretary of State for the Home Department ter M.E. in drugi proti Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform*, C-411/10 in C-493/10, z dne 21. 12. 2011.

¹⁴⁷ Drugi odstavek 3. člena Dublinske uredbe. Določba sprejeta na podlagi sodbe Sodišča v zadevi *N.S. in M.E.*

¹⁴⁸ Več v K. Vatovec, Na poti k prenovi Dublinske uredbe, v: Pravna praksa, leto 31, št. 2 (19. 1. 2012), str.27-28.

¹⁴⁹ Sodba Sodišča EU v zadevi *Bundesrepublik Deutschland proti Kaveh Puid*, C-4/11, z dne 14. 11. 2013.

ESČP v zadevi *M.S.S.*¹⁵¹ ESČP sicer na podlagi EKČP ni pristojno za razlago Dublinske uredbe, vendar pa sodna praksa sodišča kaže, da sta lahko prepoved mučenja iz 3. člena in pravica do učinkovitega pravnega sredstva iz 13. člena EKČP upoštevni jamstvi v okviru predaj po Dublinski uredbi.¹⁵² V tej prelomni zadevi je ESČP odločilo, da so pogoji za prosilce za mednarodno zaščito v Grčiji v nasprotju s 3. členom EKČP, ki ustreza 4. členu Listine EU, zato so belgijski organi odgovorni za predajo prosilcev za mednarodno zaščito Grčiji. Zaradi opustitve uporabe azilne zakonodaje v Grčiji je bila pritožniku kršena tudi pravica do učinkovitega pravnega sredstva iz 13. člena v povezavi s 3. členom EKČP, ker pritožnik ni imel učinkovitih jamstev, s katerimi bi bil zaščiten pred nadaljnjo odstranitvijo v Afganistan, kjer je obstajala možnost trpinčenja.¹⁵³ Tudi zato je Sodišče EU v zadevi *N.S. in M.E.* razsodilo, da ni mogoče, da države članice ne bi bile seznanjene s sistemskimi pomanjkljivostmi v Grčiji ter posledično izpostavljenosti tveganju za nečloveško ali ponižujoče ravnanje. Sodišče EU je še posebej poudarilo, da je treba Dublinsko uredbo izvajati v skladu s pravicami iz Listine EU.¹⁵⁴ S sodbami obeh sodišč je bil izvršen pomemben korak k večji zaščiti beguncev, saj v primeru transferjev po Dublinski uredbi države članice ne smejo predpostavljati drugih držav članic EU kot varnih držav. S tem je bilo v EU prekinjeno t.i. slepo vzajemno zaupanje med državami članicami ter vzpostavljen ključen razlog za prenovitev Dublinske uredbe II.

ESČP je v primeru *Tarakhel*¹⁵⁵ potrdilo in natančneje opredelilo svojo odločitev v zadevi *M.S.S.* ter obsodilo stališče Sodišča EU v zadevi *N.S. in M.E.*, da sodelovanje držav članic temelji na medsebojnem zaupanju. Poudarilo je, da sodelovanje in zaupanje med državami članici ne more izključevati državnih organov od temeljite in individualne preučitve situacije zadevne osebe in od izpolnitve zahteve za predajo, če se s posameznikom ravna nečloveško in ponižujoče. Švica bi namreč kršila 3. člen EKČP, če bi afganistansko družino s šestimi mladoletniki vrnila v Italijo.

¹⁵⁰ Sodba Sodišča EU v zadevi *Shamso Abdullahi proti Bundesasylamt*, C-394/12, z dne 10. 12. 2013.

¹⁵¹ Sodba ESČP v zadevi *M. S. S. proti Belgiji in Grčiji*, pritožba št. 30696/09, z dne 21. 1. 2011.

¹⁵² European Union Agency for Fundamental Rights, Council of Europe, Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration, Publications Office of the EU, Luxembourg 2015, str. 101.

¹⁵³ Pritožnik je bil vrnjen v Grčijo, kjer ni imel sredstev za plačilo odvetnika, v Grčiji pa ni prejel informacij o dostopu do organizacij za brezplačno pravno svetovanje. Tudi teh odvetnikov je bilo premalo, zato se je grški sistem izkazal kot de facto neučinkovit. Na drugi strani so bila Belgiji dostopna poročila o pomanjkljivem azilnem postopku, slabih razmerah v priporu ter obstoju tveganja o nadaljnjem vračanju v nevarne države v Grčiji, zato je vedela oz. bi vsaj morala vedeti, da je za prosilce za azil v Grčiji obstajalo tveganje, da bodo podvrženi ponižujočemu ravnanju. Več v: N. Weber, Sporna Dublinska uredba končno dobiva vsebino, v: Pravna praksa, leto 30, št. 14 (14. 4. 2011), str. 28.

¹⁵⁴ European Union Agency for Fundamental Rights, Council of Europe, Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration, Publications Office of the EU, Luxembourg 2015, str. 101.

¹⁵⁵ Sodba ESČP v zadevi *Tarakhel proti Švici*, pritožba št. 29217/12, z dne 4. 11. 2014.

Ker je šlo za posebej ranljivo skupino bi morala Švica, ki je želela izročiti prosilce Italiji, pridobiti podatek od italijanske vlade kam konkretno jih lahko vrne - zagotoviti bi morali, da bo družina nastanjena ustrezno in skupaj. Pogoji za kršitev 3. člena EKČP zato nikakor ne sme biti sistemska pomanjkljivost, temveč je treba presojati tudi na podlagi subjektivnih okoliščin posameznega prosilca.

Sodišče EU je nato v zadevi *C.K. in drugi proti Republiki Sloveniji*¹⁵⁶ sledilo odločitvi ESČP v zadevi *Tarakhel*. Presojalo je, ali tudi tveganje prosilca za nečloveško in ponižujoče ravnanje iz 4. člena Listine EU zaradi njegovih osebnih okoliščin¹⁵⁷ predstavlja razlog za preprečitev predaje drugi državi članici, pristojni za odločanje o njegovi prošnji za mednarodno zaščito na podlagi Dublinskega sistema, ali pa velja to zgolj v primeru sistemskih pomanjkljivosti, kot določeno v drugem odstavku 3. člena Dublinske uredbe. Sodišče EU je odločilo, da je bila Slovenija, kljub odsotnosti sistemskih pomanjkljivosti v recepcijskih pogojih na Hrvaškem, dolžna odložiti predajo Hrvaški, saj bi bil v nasprotnem primeru prosilec zaradi posebnega zdravstvenega stanja lahko izpostavljen realnemu tveganju za resno in nepopravljivo poslabšanje zdravstvenega stanja. Predajo je treba odložiti, dokler obstaja takšno tveganje, ki ga je država članica dolžna oceniti pred predajo prosilca. Če ni pričakovati, da se bo zdravstveno stanje prosilca izboljšalo, ima država članica, ki odloča o pristojnosti, možnost, da na podlagi suverenostne klavzule sama odloči o prošnji, kar pa ni njena dolžnost. Če se kljub opisanemu tveganju predaja izvrši, je za kršitev 4. člena Listine EU kriva zgolj država članica, ki je prosilca predala pristojni državi članici. Poleg številnih sodb Sodišča EU in ESČP so tudi nekatera nacionalna sodišča razvila obsežno prakso o prepovedi vračanja prosilcev v posamezne države EU.¹⁵⁸

Praksa Sodišča EU kaže napredek v korist prosilcev in usklajenost prakse z ESČP ter nacionalnimi sodišči. Vseeno pa se ob odločbah Sodišča EU pojavljajo določena vprašanja, na katera Sodišče EU zaenkrat še ni dalo izrecnega odgovora. Zanimivo bi bilo videti odločitev sodišča v primeru, če bi bila zaradi predaje v drugi državi članici kršena katera izmed ostalih

¹⁵⁶ Sodba sodišča EU v zadevi C. K. in drugi proti Republiki Sloveniji, C-578/16 PPU, z dne 16. 2. 2017.

¹⁵⁷ Šlo je za predajo para in njunega novorojenega otroka iz Slovenije na Hrvaško, pri čemer je bilo s strani psihiatra ocenjeno, da morata mati ter otrok ostati v nastanitvenem centru (t.j. Azilni dom) v Sloveniji, saj potrebujeta posebno nego. Mati je namreč trpela za depresijo ter periodičnimi samomorilskimi tendencami od rojstva otroka dalje.

¹⁵⁸ Od sprejema restriktivnih sprememb madžarskega Zakona o mednarodni zaščiti poleti 2015 so upravne enote in sodišča vsaj 15 držav članic odločila proti Dublinskim predajam prosilcev Madžarski. (European Council on Refugees and Exiles, The Dublin System in 2016 – Key figures from selected European countries, Asylum Information Database, marec 2017, str. 2, dostopno na: http://s3.amazonaws.com/ecre/wp-content/uploads/2017/03/27170638/AIDA_2016Update_Dublin.pdf (23. 8. 2017)).

temeljnih pravic. Ali se lahko sproži zadržanje predaje zgolj zaradi tveganja kršitve absolutnih ali vseh pravic? Sodišče EU je v sodbi *N.S. in M.E.* sicer opozorilo, da vsaka najmanjša ali neznatna kršitev ne vpliva na obveznosti drugih držav, saj bi upoštevanje takih kršitev lahko ogrozilo hitro določitev pristojne države. Zato bi bilo pričakovati, da se kot upravičen obligatorni odlog predaje prosilcev smatra le resno tveganje kršitve absolutnih temeljnih pravic iz prvega poglavja Listine EU.

Pomanjkljivosti pri obravnavi prosilcev v posameznih državah ugotavljajo tudi drugi organi. UNHCR je na primer januarja 2014 pozval države članice k začasni ustavitvi vračanja prosilcev v Bolgarijo, saj naj bi tam obstajale nezadovoljive nastanitvene razmere ter pomanjkljivosti v azilnih postopkih. Razmere so se po določenem času sicer izboljšale, zato je UNHCR omilil svoje stališče.¹⁵⁹ Prav tako je Odbor za varstvo človekovih pravic leta 2015 v zadevi *Jasin proti Danski* odločil, da bi Danska kršila prepoved mučenja, ki je zagotovljena s 7. členom Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah, če bi brez individualnih zagotovil vrnila prosilko v Italijo. Prosilka je bila namreč mati treh mladoletnih otrok s subsidiarno zaščito, ki ni imela potrebne zaščite in oskrbe s strani Italije.¹⁶⁰

Iz sodne prakse ESČP izhaja, da je pri presoji obstoja resnega tveganja treba upoštevati predvsem predvidljive posledice odstranitve osebe v (ne)varno državo, in sicer tako splošne razmere v državi, kot tudi osebne okoliščine posameznika. Tveganje mora biti ocenjeno na podlagi posameznih dejavnikov in kumulativno.¹⁶¹

4.3.6. Obveznosti pristojne države članice

Država članica, ki izpolnjuje pogoje za (ponovni) sprejem prosilca, je pristojna, da dokonča obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo je podal prosilec. Kadar je pristojna država članica, potem ko je prosilec prošnjo umaknil, njeno obravnavo prekinila pred sprejetjem vsebinske odločitve na prvi stopnji, potem pa ga je ponovno sprejela, mora prosilcu zagotoviti pravico dokončanja obravnave njegove prošnje ali vložiti novo prošnjo, ki ne bo obravnavana

¹⁵⁹ M. Greif, Razlogi za vse glasnejše pozive po (vnovični) prenovitvi Dublinske uredbe, *Pravna praksa*, leto 35, št. 14 (7. 4. 2016), str. 15.

¹⁶⁰ Ibidem.

¹⁶¹ Sodba ESČP v zadevi *S. F. in drugi proti Švedski*, pritožba št. 52077/10, z dne 15. 5. 2012.

kot naknadna prošnja¹⁶². Če je bila prosilčeva prošnja zavrnjena le na prvi stopnji in je odločujoča država ponovno sprejela takšnega državljana tretje države ali osebo brez državljanstva, ji mora ob ponovnem sprejemu zagotoviti možnost uporabe učinkovitega pravnega sredstva.¹⁶³

Kadar država članica izda prosilcu dokument za prebivanje se vse navedene obveznosti prenesejo na to državo članico. Obveznosti prenehajo, (1) kadar lahko pristojna država članica ob zahtevi za (ponovni) sprejem prosilca, ki je umaknil prošnjo ali čigar prošnja je bila zavrnjena, ugotovi, da je zadevna oseba zapustila ozemlje držav članic za najmanj tri mesece, razen če zadevna oseba poseduje veljavni dokument za prebivanje, ki ga je izdala pristojna država članica. Prošnja, vložena po tem obdobju odsotnosti, se šteje za novo prošnjo. Vrhovno sodišče Republike Slovenije je v zadevi I Up 54/2015¹⁶⁴ odločilo, da je breme dokazovanja glede ugotovitve, da je tožnik zapustil ozemlje držav članic za najmanj tri mesece na strani pristojne države članice. Če je ta država sprejela pristojnost, vprašanje, ali je prosilec dejansko zapustil EU za tri mesece, ni več predmet odločanja države, ki je podala zahtevo za sprejem prosilca.

Obveznosti države prenehajo tudi (2) kadar lahko država članica, pristojna za obravnavanje prošnje, ob zahtevi za ponovni sprejem ugotovi, da je zadevna oseba zapustila ozemlje države članice v skladu z odločbo o vrnitvi ali odstranitvenim nalogom, ki ga je slednja izdala po umiku ali zavrnitvi prošnje. Prošnja, vložena po dejanski odstranitvi, se šteje za novo prošnjo.¹⁶⁵

4.4. SPOR O PRISTOJNOSTI

Če pristojna država članica zavrne zahtevo za sprejem prosilca od države članice, ki je odločala o pristojnosti, je v odgovoru dolžna navesti tudi razloge za zavrnitev. Dublinska uredba ne določa, kakšne ukrepe je mogoče sprejeti, če se med dvema državama nadaljuje prerekanje o sprejemu in razlogih za zavrnitev, ki sklepno preraste v spor o pristojnosti. V praksi je običajno to negativni kompetenčni spor, kjer nobena izmed v sporu udeleženih držav članic ne želi odločati o prošnji.

¹⁶² Naknadna prošnja pomeni nadaljnjo prošnjo za mednarodno zaščito, podano po izdaji dokončne odločbe v zvezi s predhodno prošnjo, tudi kadar je prosilec prošnjo izrecno umaknil ali pa je organ za presojo prošnjo zavrnil po njenem implicitnem umiku.

¹⁶³ Drugi odstavek 18. člena Dublinske uredbe.

¹⁶⁴ Sodba Vrhovnega sodišča Republike Slovenije I Up 54/2015 z dne 13. 5. 2015.

¹⁶⁵ 19. člen Dublinske uredbe.

Edini nadrejen in neodvisen organ državam članicam, ki ima pristojnost odločanja v sporih v zvezi s pravom EU, je Sodišče EU. V sporu o pristojnosti odloča po splošnih pravilih tožbe zaradi kršitve prava EU, saj posebnega postopka za kompetenčne spore na področju azilnega prava zakonodaja ne predvideva.¹⁶⁶ Vendar pa se to sredstvo uporablja zgolj izjemoma, saj se najpogosteje dilema glede pristojnosti razreši že pred nacionalnimi sodišči, ki v okviru postopka o predhodnem vprašanju v posameznem sporu med prosilcem in vlado za odgovor zaprosijo Sodišče EU. Njegova odločba preko odločbe nacionalnega sodišča posredno vpliva na določitev pristojne države.

Dublinska uredba pa določa poseben postopek poravnave za katerikoli spor med državami članicami v zvezi z Dublinsko uredbo. Začne se s prošnjo ene od držav članic predsedniku posebnega odbora¹⁶⁷. Prizadete države članice se s privolitvijo v postopek poravnave zavežejo, da bodo v največji možni meri upoštevale predlagano rešitev. Predsednik odbora vodi razpravo ter imenuje tri člane odbora iz treh držav članic, ki niso povezane z zadevo. Stranke v sporu lahko predlagajo dokaze v pisni ali ustni obliki, člani odbora pa morajo v roku enega meseca po obravnavi zadeve predlagati rešitev. Rešitev je dokončna in nepreklicna, ne glede na to ali jo stranke sprejmejo ali zavrnejo.¹⁶⁸ Težava je seveda v tem, da se stranke zavežejo zgolj k prizadevanju za spoštovanje rešitve, sredstvo za učinkovito izvršitev pa ne obstaja. V praksi postopek poravnave ni bil uporabljen še nikoli.

5. UČINKOVITOST DUBLINSKEGA SISTEMA

Dublinska uredba je problematična že dlje časa, pozivi k njeni vnovični spremembi pa so vse glasnejši in pogostejši.¹⁶⁹ Njen osnovni namen sta bila zagotovitev hitrega dostopa do odločitve o statusu prosilca ter preprečitev vlaganja prošenj za mednarodno zaščito v več državah članicah. Vendar v praksi Dublinski sistem dosega zelo malo, posledice pa so obsežne, tako za prosilce kot

¹⁶⁶ E. Kerševan, Določitev pristojne države članice v okviru evropskega azilnega postopka, v: Zbornik znanstvenih razprav letn. 67, Ljubljana 2007, str. 174-175.

¹⁶⁷ Odbor v smislu Uredbe (EU) št. 182/2011 Evropskega parlamenta in sveta z dne 16. februarja 2011 o določitvi splošnih pravil in načel, na podlagi katerih države članice nadzirajo izvajanje izvedbenih pooblastil Komisije.

¹⁶⁸ 37. člen Dublinske uredbe.

¹⁶⁹ M. Greif, Razlogi za vse glasnejše pozive po (vnovični) prenovitvi Dublinske uredbe, Pravna praksa, leto 35, št. 14 (7. 4. 2016), str. 14.

tudi za delovanje skupnega evropskega azilnega sistema. V grobem lahko kritično razpravo o Dublinskem sistemu analiziramo z vidika ključnih ciljev, ki naj bi jih ta dosegel.

(1) Zagotovitev hitrega dostopa do mednarodne zaščite

S kriteriji, vzpostavljenimi v Dublinski uredbi, naj bi prosilec hitro prišel do končne odločitve o svoji prošnji za mednarodno zaščito, ki je ključna za določitev njegovega statusa. Vendar praksa kaže, da hierarhija kriterijev upočasnjuje dostop do mednarodne zaščite, z dolgotrajnim odločanjem pa negativno vpliva na posameznika, ki je v negotovem položaju glede statusa. Če je ločen od svoje družine lahko odločanje vpliva tudi na načelo enotnosti družine. Glavni ključ za določitev meril naj bi bila prevalitev pristojnosti za obravnavo prošnje na državo, ki je imela največjo vlogo pri vstopu prosilca na njeno ozemlje in njegovem bivanju v njej, z izjemo varstva enotnosti družine. Vendar pa je hierarhija dublinskih kriterijev arbitrarna, saj ne upošteva osebnih okoliščin prosilca, navsezadnje pa niti nima dejanskega učinka na pristojnost, kajti države najpogosteje uporabljajo kriterij na podlagi dokumentacije in vstopa.¹⁷⁰ Dejansko so zato za obravnavo prošenj največkrat pristojne države na zunanjih mejah EU. Kljub temu da je bil kot del želje po hitri zagotovitvi dostopa do mednarodne zaščite vzpostavljen tudi cilj pogostejših predaj posameznikov med državami,¹⁷¹ pa Dublinski sistem ne deluje niti na tem področju, saj se predaja opravi pri manj kot 1 % vloženih prošenj. Iz različnih razlogov zato več kot 99% prošenj obravnava država, v kateri so bile vložene.¹⁷² Sistem je še dodatno neučinkovit zaradi dejstva, da ravno države na zunanji meji EU največkrat sistematično kršijo človekove pravice, zato vračanje v njih ni dovoljeno oz. je vsaj sporno. Posledica tega so dolgotrajne in zahtevne ocene razmer v posamezni državi,¹⁷³ kar izjemno podaljšuje ali celo onemogoča dostop do postopka če se prosilca vrne v državo, kjer azilni sistem ne deluje, na primer v Grčijo. O uporabi načela *non refoulement* sta ESČP in Sodišče EU že večkrat odločala in po moji presoji tudi pravilno odločila, da kadar standard v določeni državi pade pod nivo EU in mednarodne skupnosti,

¹⁷⁰ F. Maiani, The Reform of the Dublin III Regulation Study, Directorate-General for Internal Policies, junij 2016, str. 12-16, dostopno na: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU\(2016\)571360_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU(2016)571360_EN.pdf) (1. 10. 2017).

¹⁷¹ Evropska agenda o migracijah, str. 13.

¹⁷² F. Maiani, The Reform of the Dublin III Regulation Study, Directorate-General for Internal Policies, junij 2016, str. 14, dostopno na: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU\(2016\)571360_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU(2016)571360_EN.pdf) (1. 10. 2017).

¹⁷³ M. Greif, Razlogi za vse glasnejše pozive po (vnovični) prenovitvi Dublinske uredbe, Pravna praksa, leto 35, št. 14 (7. 4. 2016), str. 15.

prosilcu v tej državi ni zagotovljen pravičen postopek, zato prosilca ni mogoče predati pristojni državi. Dublinska uredba načeloma res ne ureja sprejemnih pogojev za prosilce v določeni državi članici, vendar pa je, glede na dejstvo, da določa predajo posameznika v skladu z načelom *non refoulement*, sporno, da ne zagotavlja zaščite posameznikom, ki se v državi že nahajajo.

Zaradi dolgotrajnih postopkov določanja pristojne države ter predaje je problematičen tudi institut pridržanja prosilca, ki je v praksi pogosto uporablja zgolj na podlagi dejstva, da je prosilec tujec, in ne na podlagi legitimnih razlogov za odvzem prostosti.¹⁷⁴

(2) Preprečitev sekundarnega gibanja

Zaradi dolgotrajnosti postopkov odločanja veliko prosilcev poizkuša obiti registracijo ter oditi v drugo državo članico, kar ustvarja pritisk na nekaj najbolj priljubljenih držav. To sili prosilce v nevarna ter cenovno neugodna potovanja do ciljne države,¹⁷⁵ na katerih so še dodatno izpostavljeni kršitvam človekovih pravic. Kljub morebitni registraciji v posamezni državi se prosilci odpravijo dalje, kar ne zmanjšuje sekundarnega gibanja. Leta 2014 je kar 24 % prosilcev vložilo prošnje vsaj v dveh državah članicah.¹⁷⁶ Dejansko so se sekundarna gibanja celo povečala zaradi razlik v azilnih sistemih posameznih držav članic, ki še nadalje spodbujajo odhajanje prosilcev v ciljne države.¹⁷⁷ V praksi je velika razlika med posameznimi državami članicami že v deležu ugodilnih odločb na prvi stopnji, dodatno pa nekatere države kršijo tudi pravo EU na področju azila ter človekovih pravic.¹⁷⁸ Prosilci izbirajo države z najugodnejšo azilno politiko, zato dobita največ prošenj za mednarodno zaščito Nemčija in Švedska. Dublinski sistem bi bil sicer zmožen preprečiti prosto izbiranje države, saj Nemčija in Švedska vložita tudi največ zahtev za (ponovni) sprejem prosilcev, vendar pa se s tem, glede na kriterije Dublinske uredbe,

¹⁷⁴ B. Garcés-Mascreñas, Why Dublin »Doesn't Work«, CIDOB, Universitat Pompeu Fabra, november 2015, dostopno na: https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/notes_internacionales/n1_135_por_que_dublin_no_funciona/why_dublin_doesn_t_work (1. 10. 2017).

¹⁷⁵ European Commission, Questions & Answers: Reforming the common European Asylum System, Press Release Database, Bruselj, 4. 5. 2016, dostopno na: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1621_en.htm (18. 8. 2017).

¹⁷⁶ Ibidem.

¹⁷⁷ Predlog uredbe Evropskega parlamenta in sveta o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države ali oseba brez državljanstva (prenovitev), Bruselj, 11. 5. 2016, str. 11-12, dostopno na: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8715-2016-INIT/sl/pdf> (24. 6. 2017).

¹⁷⁸ M. Greif, Razlogi za vse glasnejše pozive po (vnovični) prenovitvi Dublinske uredbe, Pravna praksa, leto 35, št. 14 (7. 4. 2016), str. 14.

še dodatno obremenjuje že zelo obremenjene države na južnih zunanjih mejah EU, kjer so prosilci prvič vstopili v EU.¹⁷⁹

To nas pripelje do ključne posledice Dublinskega sistema, ki trenutno povzroča največjo skrb med državami članicami - neenakomerna porazdelitev prosilcev. Solidarna in pravična obremenitev držav sicer ni bila določena kot cilj sistema, vendar pa se je izkazala kot močan stranski učinek, ki ga ne moremo spregledati.

(3) (Ne)pravičnost sistema do držav članic

Različne stopnje gospodarske razvitosti ter neenakomerna razporeditev sredstev, namenjenih za azilni sistem, v državah članicah so pripeljali do povsem različnih pogojev za prosilce za mednarodno zaščito in begunce. Večina ukrepov, ki naj bi izražali solidarnost, so tehnične ali finančne narave, kar še zdaleč ne predstavlja dejanske solidarnosti med državami članicami. Delitev bremen in solidarnost nista bila v EU nikoli objektivno ovrednotena, zato ju je težko ocenjevati, bi pa bilo smiselno oblikovati nek seznam objektivnih indikatorjev, ki bi ocenjevali solidarnost v posameznih državah članicah.¹⁸⁰ Zaradi neučinkovitosti Dublinske uredbe je Nemčija ob prihodu velikega števila prebežnikov avgusta 2015 prekinila njeno izvajanje ter prevzela odgovornost za obravnavo prošelj vseh prosilcev iz Sirije. Odločitev nemške Zvezne pisarne za migracije in begunce naj bi odražala veliko evropsko solidarnost, s katero je želela postaviti zgled za ostale države EU. Ostale države temu niso sledile, Nemčija pa je pri svoji odločitvi vztrajala le do novembra 2015.¹⁸¹

(4) Stroški Dublinskega sistema

Navsezadnje se je treba dotakniti tudi stroškovnega vidika, saj Dublinski sistem povzroča velike stroške, predvsem s svojimi prisilnimi elementi kot sta pripor in vračanje prosilcev. Rok za predajo prosilca je izjemno dolg, stopnja dejanskih predaj pa nizka, kar povzroča dodatne

¹⁷⁹ European Council on Refugees and Exiles, The Dublin System in 2016 – Key figures from selected European countries, Asylum Information Database, marec 2017, str. 2, dostopno na: http://s3.amazonaws.com/ecre/wp-content/uploads/2017/03/27170638/AIDA_2016Update_Dublin.pdf (23. 8. 2017)).

¹⁸⁰ P. De Bruycker, E. Tsourdi, In search of fairness in responsibility sharing, v: M. Couldrey, M. Herson, Forced migration review, Destination: Europe, issue 51, januar 2016, str. 64., dostopno na: <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/destination-europe.pdf> (2. 10. 2017).

¹⁸¹ Independent, Germany opens its gates: Berlin says all Syrian asylum-seekers are welcome to remain, as Britain is urged to make a »similar statement«, 24. 8. 2015, dostopno na: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/germany-opens-its-gates-berlin-says-all-syrian-asylum-seekers-are-welcome-to-remain-as-britain-is-10470062.html> (22. 8. 2017).

administrativne storitve ter posledično stroškovno breme. V letu 2014 so stroški izvajanja Dublinskega mehanizma znašali približno 1 milijardo EUR.

Iz te analize sledi, da je Dublinski sistem neučinkovit in nujno potreben revizije kriterijev, če želimo doseči pravičnejšo ureditev za prosilce ter bolj solidarno porazdelitev med države članice, kar je nujno potrebno za koordinirano delovanje EU na področju azila. V stroki, mednarodnih organizacijah in Evropski komisiji se že pojavljajo predlogi za prenovo sistema.

5.1. PREDLOG REFORME

6. aprila 2016 je Evropska Komisija objavila namero za spremembo skupnega evropskega azilnega sistema ter nato 4. maja ter 13. julija 2016 predstavila dva seta reform. Prvi sveženj zakonodajnih predlogov se osredotoča predvsem na preureditev Dublinskega sistema, vključno s spremembo Uredbe EUODAC, ter ustanovitev Agencije Evropske unije za azil, drugi pa na reformo Postopkovne, Kvalifikacijske ter Recepcijske direktive.¹⁸²

S prenovo naj bi želela doseči bolj pravičen, učinkovit, human ter vzdržen sistem za razporeditev prošenj za mednarodno zaščito med državami članicami, ki bo deloval tako v vsakdanjih razmerah, kot tudi razmerah visokega migracijskega pritiska. Velika večina prosilcev vstopi v EU nedokumentirano, zato si EU prizadeva preprečiti te neregularne migracije¹⁸³ ter ustvariti zakonite in varne poti v Evropo.

Na prvo mesto seznama reform se uvršča izboljšanje učinkovitosti Dublinskega sistema. Komisija sicer želi v večini ohraniti obstoječa merila v Dublinskem sistemu, predlaga pa njihovo dopolnitev s korektivnim mehanizmom za dodeljevanje. Poglavitni cilji spremembe so, zagotoviti:

¹⁸² European Commission, Completing the reform of the Common European Asylum System: towards an efficient, fair and humane asylum policy, Press Release Database, Brussels, 13. 6. 2016, dostopno na: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2433_en.htm (23.8.2017).

¹⁸³ Terminologija predlagana s strani Generalne skupščine ZN, ki se uporablja namesto izraza »nelegalni migrant«. Gre za širši pojem, ki se nanaša na migrante, potujoče med državami članicami brez primernih dokumentov za vstop ali pa je njihovo dovoljenje za bivanje poteklo, pa so kljub temu ostali v državi. V določenih okoliščinah so jim zagotovljene nekatere zakonite pravice, zato veliko neregularnih migrantov ter prosilcev za azil ne more biti smatranih kot nelegalnih. (T. G. Hammond, The Mediterranean Migration Crisis, v: Foreign Policy Journal, 19. 5. 2015, dostopno na: <https://www.foreignpolicyjournal.com/2015/05/19/the-mediterranean-migration-crisis/> (26. 8. 2017)).

(1) »Pravičnostni mehanizem«, ki temelji na solidarnosti.

Obstoječ sistem naj bi bil dopolnjen s korektivnim mehanizmom za dodeljevanje, ki bo aktiviran samodejno, ko se bo posamezna država spopadala z nesorazmernim številom prošenj za mednarodno zaščito. Referenčni ključ predstavlja število prošenj, ki jih posamezna država lahko sprejme, sestavljata pa ga dva kriterija: velikost države ter BDP države, pri čemer je utežni količnik za obe merili 50 %. Če bo država prejela toliko prošenj, ki bodo presegle 150 % števila, opredeljenega z referenčnim ključem, se bodo vse nadaljnje prošnje oddane v tej državi, po verifikaciji dopustnosti prošnje, razporedile med državami članicami EU, v katerih število prošenj še ni doseglo 100 % števila po referenčnem ključu, dokler število prošenj ne pade pod nivo 150 %. Posamezna država članica bo imela možnost, da se začasno, za obdobje 12 mesecev, izogne sodelovanju v sistemu porazdelitve, in sicer bo v tem primeru morala plačati t.i. solidarnostni prispevek v višini 250.000 EUR za vsakega prosilca, za katerega bi bila sicer pristojna na podlagi pravičnostnega mehanizma, državi članici, kateri bo prosilec dodeljen.

Opisani sistem daje na prvi pogled vtis boljše razporeditve prosilcev med državami članicami, vendar pa je že sama meja na 150 % določena nekonsistentno. Dejstvo, da je posamezna država upravičena do razporeditve prošenj šele ko število prošenj preseže 150 % referenčnega števila kaže na preobremenjenost te države, medtem ko bodo druge države morale zapolniti kvote le do 100 %. Sistem prav tako ne razbremenjuje držav od presoje kriterijev iz Dublinske uredbe. Ker bo pravičnostni mehanizem sprožen zgolj ob nesorazmerni obremenitvi posamezne države in bodo kriteriji ostali v veljavi, bo to pomenilo še dodatno administrativno delo, saj bo prosilec najprej dodeljen v drugo državo na podlagi pravičnostnega mehanizma, nato pa v državo, pristojno za odločanje o njegovi prošnji na podlagi Dublinskega sistema.¹⁸⁴ To bo precej podaljšalo postopek, kar je v nasprotju pglavitnim ciljem hitrega dostopa do mednarodne zaščite.

Sporna pa je tudi možnost izogibanja sprejema prosilcev s plačilom solidarnostnega prispevka, ki izniči primarni cilj reforme - zagotovitev pravične delitve bremena med državami članicami.

(2) Mehanizem, ki bo upošteval sistem preselitev ter prispeval k implementaciji legalnih in varnih poti v Evropo iz tretjih držav.

¹⁸⁴ Amnesty International, The Proposed Dublin Reform, 25. 11. 2016, str. 6, dostopno na: http://www.amnesty.eu/content/assets/AI_position_paper_on_Dublin_IV_proposal.pdf (2. 10. 2017).

To je ključnega pomena, saj bi s tem zmanjšali obremenjenost držav na zunanji meji EU. Z ustanovitvijo varnih poti do različnih držav članic bi se pritisk razporedil v več migracijskih tokov, s čimer bi se povečala zaščita prosilcev, saj ne bi bili več prisiljeni potovati preko nevarnih poti. Ta ukrep bi dobro deloval v kombinaciji z večjim vplivom prosilca na izbiro države, s čimer bi se preprečila sekundarna gibanja.

- (3) Bolj učinkovit sistem s krajšimi roki za zahtevo za (ponovni) sprejem, prejem odgovorov in izvršitev predaje prosilcev.

Za ponovni sprejem se ne bo več zahtevalo odgovora temveč zgolj potrdilo o prejemu. Z ukinitvijo roka za odgovor, po katerem se pristojnost prenese na drugo državo, se bo še povečala obremenjenost držav na zunanjih mejah EU, kar pa lahko vodi v nadaljnje kršitve človekovih pravic zaradi nespoštovanja ustreznih azilnih postopkov in sprejemnih pogojev.¹⁸⁵

- (4) Odvrčanje od zlorab in sekundarnega gibanja z bolj jasnimi obveznostmi za prosilce.

Reforma predlaga uveljavitev splošnega pravila, da mora prosilec vložiti prošnjo v državi članici prvega nezakonitega vstopa ali, v primeru zakonitega prebivanja, v državi članici, v kateri prebiva. Prosilec tako nima pravice do izbire v kateri državi članici bo vložil prošnjo. Na drugi strani ima prosilec tudi dolžnost, da med odločanjem o njegovi prošnji ostane v državi članici, pristojni za odločanje. Evropska Komisija želi okrepiti princip ene pristojne države članice in določa zgolj enkratno uporabo pravil o hierarhiji, saj se od vložitve druge prošnje brez izjeme uporabljajo pravila za ponovni sprejem. Za kršitev navedenih pravil naj bi bili prosilci kaznovani z odločanjem o njihovi prošnji v pospešenem postopku ter izgubi materialnih recepcijskih, razen zdravstvenih, pravic. Ta ukrep predstavlja globok poseg v postopkovne pravice prosilcev, ki kot del človekovih pravic ne morejo biti uporabljene kot sankcije, saj bi bilo to v nasprotju z Listino EU.

Za prosilce se bodo zaostрили tudi pogoji za uporabo pravnih sredstev z omejitvijo razlogov za pritožbo in skrajšanim rokom na sedem dni. Kljub temu, pa je kot pozitiven ukrep mogoče oceniti obvezno suspenzivnost pravnih sredstev, ki je po trenutni ureditvi v diskreciji držav članic. Prav tako reforma predvideva novo sredstvo v prid enotnosti družine, ki ga prosilec uporabi kadar ni sprejeta nobena odločitev o predaji, sam pa trdi da ima družinskega člana, ki je

¹⁸⁵ Ibidem, str. 4-5.

zakonito prisoten v drugi državi članici.¹⁸⁶ Vendarle pa bi morala biti možnost pritožbe na to odločbo razširjena še na druge razloge.

(5) Zaščita največjih koristi prosilcev.

Reforma predvideva tudi zelo pozitiven ukrep, in sicer razširitev definicije družinskih članov na brate in sestre prosilca ter svojce, ki so to postali po odhodu iz izvirne države, vendar pred prihodom na ozemlje države članice, torej družine, ki so se oblikovale med tranzitom.¹⁸⁷ Zmanjšuje pa obseg pravic mladoletnikov brez spremstva, saj dovoljuje njihovo deportacijo v državo prve vložitve prošnje, kar po Dublinski uredbi ni dovoljeno.

Poleg opisanih ciljev so predlagane tudi določene postopkovne spremembe. Preden država začne s postopkom določitve pristojne države članice, mora preveriti, ali prosilec prihaja iz prve države azila ali varne tretje države, saj je v tem primeru prošnja nedopustna.¹⁸⁸ Primarno bodo države torej ugotavljale dopustnost vloge s tem, da bodo presojele varnost prosilca v tretjih državah. Navedeno dopušča že Dublinska uredba, vendar je v skladu z reformo deportacija v tretjo državo predvidena kot prioriteta. To vključuje tveganje za nepopolno ter splošno presojo razmer, ki bi sicer morala biti individualizirana, in s tem izpostavljenost kršenju pravic prosilcev. S presojo pa bodo dejansko najbolj obremenjene države prvega vstopa kot sta Italija in Grčija. Ker gre za primarno presojo prevlada tudi nad kriterijem združitve družine.¹⁸⁹

Predvidena reforma še bolj utrjuje moč kriterija prvega vstopa ter s tem obremenjuje države na robu EU, saj želi državam članicam pripisati stalno odgovornost. To izhaja iz ožanja razlogov za prevzem pristojnosti na podlagi suverenostne klavzule, ki jo bo mogoče uporabiti zgolj v družinskih primerih, s čimer se izvzame vse druge humanitarne rešitve, npr. uporaba na podlagi pripadnosti določeni skupini ali državi.¹⁹⁰ Iztek roka za predajo prosilca in zapustitev teritorija za več kot 3 mesece se ne bosta več odražala v prenosu pristojnosti na državo članico, v kateri je

¹⁸⁶ Ibidem.

¹⁸⁷ Predlog uredbe Evropskega parlamenta in sveta o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države ali oseba brez državljanstva (prenovitev), Bruselj, 11. 5. 2016, str. 14-17, dostopno na: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8715-2016-INIT/sl/pdf> (24. 6. 2017).

¹⁸⁸ European Commission, Towards a sustainable and fair Common European Asylum System, Press Release Database, Brussels, 4. 5. 2016, dostopno na: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_en.htm (23. 8. 2017).

¹⁸⁹ Amnesty International, The Proposed Dublin Reform, 25. 11. 2016, str. 2-3, dostopno na: http://www.amnesty.eu/content/assets/AI_position_paper_on_Dublin_IV_proposal.pdf (2. 10. 2017).

¹⁹⁰ Pro Asyl, The planned reform of the Dublin system: Humanitarian flexibilities are to be removed, Frankfurt, junij 2016, str. 2, dostopno na: <https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/PRO-ASYL-Positionpaper-Dublin-Reform-2016-Englisch-.pdf> (2. 10. 2017).

prosilec prisoten, prav tako pa bo izbrisana klavzula o poteku pristojnosti po 12 mesecih po nezakonitem vstopu. Opisan sistem bo najverjetneje prispeval k povišanju števila prosilcev v orbiti, saj ob neuspeli predaji ne bodo imeli dostopa do azilnega postopka.¹⁹¹ Obstaja sicer možnost, da bi država v tem primeru njihovo bivanje tolerirala, vendar pa bi bili prosilci v tem primeru soočeni s konstantnim strahom pred predajo, kar *de facto* predstavlja onemogočen dostop do mednarodne zaščite.

Nevladne organizacije že od razglasitve predlogov utemeljeno nasprotujejo sprejemu predlagane reforme, saj ne rešuje bistvene težave z neenakomerno porazdelitvijo odgovornosti, ki krha enotnost EU. Ravno zaradi slednjega je uspeh predlaganih sprememb dvomljiv.

6. ALTERNATIVNI MEHANIZMI ZA ODZIV NA IZREDNE RAZMERE

Poleti 2015 je prišlo do odstopa od zakonov, tudi od Dublinske uredbe, saj se je vzpostavil institucionalno voden, organiziran in koordiniran prehod za migrante in begunce, imenovan tudi balkanska migracijska pot¹⁹², ki ga zakon ne predvideva. Tranzitne države so želele zagotoviti, da bi ljudje čim prej zapustili njihovo državo in za mednarodno zaščito dejansko zaprosili v ciljni državi, kamor so namenjeni. Koridor je bil posledica odstopa od pravil na nacionalni ravni in na ravni EU zaradi izrednih razmer, v katerem so bila pravila suspendirana in nadomeščena z internimi navodili. Pri tem tudi praksa držav ni bila enotna ampak se je nenehno spreminjala. Šlo je za *de facto* omejevanje gibanja. Koridor se je zaprl 7. 3. 2016 z Izjavo EU – Turčija¹⁹³, ko je EU ukazala Makedoniji zaprtje meje z Grčijo.¹⁹⁴

¹⁹¹ Ibidem.

¹⁹² Tranzit je potekal od Turčije čez Grčijo, ki je bila vstopna država v EU, preko Makedonije, Srbije, Madžarske, Avstrije in Nemčije, po zaprtju meje na Madžarskem pa tudi čez Hrvaško in Slovenijo.

¹⁹³ Dogovor o načinu obravnave prebežnikov, ki vstopijo v EU preko Turčije. Vsebina dogovora je, da se vse posameznike, ki prečkajo turško mejo z Grčijo brez dovoljenja po 20. 3. 2016 vrne Turčiji, EU pa bo za vsakega vrnjenega Sirijca znotraj EU preselila (resettle) enega Sirijca iz Turčije.

¹⁹⁴ N. Kogovšek Šalamon, Perspektive razvoja skupnega evropskega azilnega sistema, v: Podjetje in delo 6-7, 2016/XLII, str. 1159-1161.

Za takšne situacije povečanega pritiska je na ravni EU sprejeta Direktiva Sveta 2001/55/ES¹⁹⁵ (v nadaljevanju: »Direktiva o začasni zaščiti«), Dublinska uredba pa določa nov sistem pripravljenosti na krize. Kljub temu, EU v zadnjih letih posveča precej pozornosti sistemu premestitve¹⁹⁶, ki ponuja alternativo na podlagi določitve kvot.

6.1. DIREKTIVA O ZAČASNI ZAŠČITI

Direktiva o začasni zaščiti je bila sprejeta z namenom spopadanja z velikim številom razseljenih oseb, povod za njen sprejem pa so bili konflikti in vojne v bivši Jugoslaviji in na Kosovu v 90. letih prejšnjega stoletja. Začela je veljati leta 2001 in je bila prva EU direktiva na področju mednarodne zaščite, sprejeta po Amsterdamski pogodbi. Določa najnižje standarde za dodelitev začasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb iz tretjih držav, ki se ne morejo vrniti v svojo matično državo in podpira zagotavljanje teh standardov v državah članicah. Namenjena je hitremu in poenostavljenemu postopku, ki bi bil učinkovit in stroškovno dostopnejši za nacionalne azilne sisteme.

Temelječa na solidarnostnem premestitvenem mehanizmu, dejansko predstavlja sistem, ki hibernira, saj še nikoli ni bil uporabljen. Države članice namreč blokirajo njegovo implementacijo s pojasnilom, da bi aktivacija direktive pritegnila vse migrante, ki si želijo dostopa do EU. Zato je težko doseči zahtevano večino v Svetu za implementacijo direktiv. V letu 2011 sta Malta in Italija ob prihodu 55.298 državljanov severnoafriških držav, ki so kot posledica Arabske pomladi na Lampeduso prišli med januarjem ter septembrom 2011, želeli aktivirati solidarnostni mehanizem iz Direktive o začasni zaščiti, vendar pa so ostale države v Svetu to zavrnilo, češ da pogoji za aktivacijo niso izpolnjeni.¹⁹⁷ Direktiva prav tako ni bila aktivirana leta 2015, ko se je EU spopadala s prihodom več kot 1 milijona razseljenih oseb, čeprav so predlagali njeno uporabo za sirske državljane, ki bi jih lahko obravnavali skupaj kot skupino. Težavo so

¹⁹⁵ Direktiva Sveta 2001/55/ES z dne 20. julija 2001 o najnižjih standardih za dodelitev začasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb in o ukrepih za uravnoteženje prizadevanj in posledic za države članice pri sprejemanju takšnih oseb, OJ L 212/12, 7. 8. 2001.

¹⁹⁶ Angl. relocation.

¹⁹⁷ Meltem Ineli-Ciger: Has the Temporary Protection Directive Become Obsolete? An Examination of the Directive and Its Lack of Implementation in View of the Recent Asylum Crisis in the Mediterranean, Seeking Asylum in the European Union, International Refugee Law Series 04, Brill Nijhoff, Leiden, Boston 2015, str. 226-241.

predstavljale kvote, ki niso bile nikoli določene, države članice pa se zaradi hudega pritiska o tem niso mogle dogovoriti, zato Direktiva o začasni zaščiti vse do danes ostaja mrtva črka na papirju.

6.2. PRIPRAVLJENOST NA KRIZE

Evropska komisija je v Dublinsko uredbo želela vključiti mehanizem za začasni suspenz uredbe,¹⁹⁸ zato ta v 33. členu določa poseben mehanizem za zgodnje opozarjanje in pripravljenost na krize ter njihovo obvladovanje. Mehanizem ima dve fazi: preventivno fazo in fazo obvladovanja krize. Učinkovati začne, kadar Komisija ugotovi, da bi lahko bila uporaba Dublinske uredbe ovirana zaradi velike nevarnosti posebnega pritiska na azilni sistem države članice. V tem primeru zadevni državi članici priporoči, da pripravi preventivni akcijski načrt, v okviru katerega sprejme potrebne ukrepe za soočanje z razmerami posebnega pritiska na njen azilni sistem ali za zagotovitev odprave pomanjkljivosti. Če cilji preventivnega načrta niso doseženi ima Komisija izrecno pravno podlago za sprožitev mehanizma tako, da od zadevne države članice zahteva pripravo akcijskega načrta za obvladovanje krize ter njegove revizije.

Nekateri strokovnjaki menijo, da razvoj tega mehanizma nakazuje na izogibanje uporabi Direktive o začasni zaščiti, ki naj bi bila uporabljena kot skrajno sredstvo.¹⁹⁹

6.3. PREMESTITVE

Ker v EU očitno ni mogoče najti konsenza za aktivacijo Direktive o začasni zaščiti, mehanizem za zgodnje opozarjanje in pripravljenost pa v praksi ni dosegel uspeha, poizkuša EU najti druge rešitve za boj s povišanim številom migracij. Ena izmed možnosti za uspeh je sistem premestitev,

¹⁹⁸ COM (2008) 820 final, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (prenovitev), Bruselj 2008.

¹⁹⁹ Predlog uredbe Evropskega parlamenta in sveta o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države ali oseba brez državljanstva (prenovitev), Bruselj, 11. 5. 2016, str. 14-17, dostopno na: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8715-2016-INIT/sl/pdf> (24. 6. 2017).

vzpostavljen na podlagi tretjega odstavka 78. člena PDEU²⁰⁰. Gre za začasne distribucijske sheme, preko katerih se prosilce ali upravičence do mednarodne zaščite premesti iz ene države članice v drugo z namenom pravične razporeditve in zmanjšanja pritiska na posamezne države članice. Dejansko gre za transfer prosilca z ozemlja države članice, ki je pristojna za obravnavo njegove prošnje, na ozemlje druge države članice na podlagi kvot. Premestitev posameznika v določeno državo pa ne pomeni nujno, da bo ta država tudi odločala o njegovi prošnji, saj gre za začasno prerazporejanje.²⁰¹

Predstavlja odstop od Dublinskega sistema, saj samostojno vzpostavlja naddržavni sistem delitve bremena med državami članicami, za posameznika pa določa pristojno državo na neindividualiziran način.²⁰² Distribucijski ključ je namreč sestavljen iz objektivnih kriterijev, ki se nanašajo na zmogljivost držav članic za sprejem. To so (1) BDP, (2) velikost populacije, (3) stopnja brezposelnosti ter (4) preteklo število sprejetih prosilcev in razseljenih oseb v posamezni državi članici. Na podlagi teh meril se za vsako državo članico izračuna kvota, ki se odraža v številu posameznikov, ki jih je država dolžna sprejeti, kar pa ne pomeni, da bo obravnavala tudi njihove vloge za mednarodno zaščito. Varstvo begunca je pri premestitvah omejeno z načelom solidarnosti, določenim z 80. členom PDEU.²⁰³

Svet EU je septembra 2015 kot odziv na velik pritisk na azilne sisteme v Grčiji in Italiji sprejel Sklep Sveta EU z dne 22. septembra 2015 o uvedbi začasnih ukrepov na področju mednarodne zaščite v korist Italije in Grčije (v nadaljevanju: »Sklep«). Odziv je bil začasen in priložnosten, saj je želel razbremeniti državi članici s prenosom pristojnosti na druge države. Cilj je bil zagotoviti 120.000 premestitev prosilcev, ki prispejo v Grčijo ali Italijo do 26. septembra 2017.²⁰⁴ Sistem ne dosega večjega uspeha, saj število premestitev narašča izjemno počasi.²⁰⁵ Gre

²⁰⁰ V primeru izrednih razmer v eni ali več državah članicah zaradi nenadnega prihoda državljanov iz tretjih držav lahko Svet na predlog Komisije sprejme začasne ukrepe v korist zadevnih držav članic. Svet odloča po posvetovanju z Evropskim parlamentom.

²⁰¹ European Council, Proposal for a Council Decision Establishing Provisional Measures in the area of International Protection for the Benefit of Italy and Greece, 16. člen.

²⁰² S. Zagorc, Preselitve in premestitve beguncev: prevroč kostanj za Evropo?, v: Podjetje in delo, 6-7/2016/XLII, str. 1152.

²⁰³ Ibidem str. 1151.

²⁰⁴ Poleg sodelovanja pri premestitvah je EU dolžna pomagati tudi pri konceptu preselitve oseb (resettlement), saj gre za skupno odgovornost mednarodne skupnosti. Gre za preselitev beguncev iz države, kjer so posamezniki iskali zaščito, v tretjo varno državo, ki jih je pripravljena sprejeti ter jim podeliti status za stalno prebivanje UNHCR je kot cilj za EU določil zagotovitev 20.000 mest za preselitev na leto do leta 2020. (Statement of UNHCR Deputy Director, Progress Report on Resettlement, Meeting of the Standing Committee of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Geneva, 26-28 2012).

le za delni odstop od dublinskih pravil, ne pa od celovitega izvajanja Dublinske uredbe, predvsem glede odločanja o združitvi družine, mladoletnikov brez spremstva in na podlagi diskrecijske klavzule.²⁰⁶ Zaradi hkratnega učinkovanja z Dublinskim sistemom se lahko država znajde v absurdni situaciji, kjer določeno število prosilcev preda drugi državi, sama pa jih sprejme še več, kar se je zgodilo v Italiji.²⁰⁷ Poleg počasnega in neučinkovitega izvajanja transferjev težave povzročata tudi zamudna identifikacija in registracija kandidatov v Italiji²⁰⁸ ter otepanje pristojnosti posameznih držav, ki ne želijo sprejeti takšnega števila beguncev, ki jim pripada na podlagi izračunanih kvot. Države članice so pri sprejemu namreč zelo zadržane, kar ne odraža solidarnosti in pravične delitve iz drugega odstavka 67. člena ter 80. člena PDEU. Madžarska in Slovaška sta zavrnili začasni mehanizem premestitev z vložitvijo tožbe proti Svetu EU, s katero sta želeli doseči ničnost Sklepa.²⁰⁹ Sodišče EU je zavrnilo njuni tožbi in odločilo, da je bil Sklep sprejet zakonito na podlagi tretjega odstavka 78. člena PDEU, ki dovoljuje sprejem ukrepov brez zakonodajnega postopka.²¹⁰ Ukrep je označilo za primeren, saj v času njegovega sprejema Svetu niso bile poznane nekatere okoliščine, kot na primer dejansko število predaj ali nesodelovanje držav članic, zato ni dovoljena retrospektivna ocena učinkovitosti sistema, s katerim bi se izpodbijala njegova legitimnost. S to odločbo je Sodišče EU jasno nakazalo, da je vsaka država članica dolžna prispevati k evropskem sistemu solidarnosti in se tej shemi ne more izogniti.

Kljub odločbi v prid sistemu premestitev se ta ni izkazal za učinkovitega. Kot poglobljena razloga za to lahko označimo (1) nezadostno stopnjo sodelovanja med državami članicami in (2) opustitev sodelovanja prosilcev za mednarodno zaščito. Mehanizem premestitev ne zahteva

²⁰⁵ Do 4. septembra 2017 je bilo premeščenih 29.000 posameznikov, skupno pa se do konca sheme pričakuje 37.000 premestitev. Slovenija je v okviru sistema premestitev do zdaj sprejela 217 oseb iz Italije in Grčije, kar predstavlja 38,3 % njene zaveze. (Ministrstvo za notranje zadeve, Prispela nova skupina iz Italije, 27. 7. 2017, dostopno na: http://www.mnz.gov.si/si/novinarsko_sredisce/novica/article/12137/10111/ (19. 8. 2017).

²⁰⁶ S. Zagorc, Preselitve in premestitve beguncev: prevroč kostanj za Evropo?, v: Podjetje in delo, 6-7/2016/XLII, str. 1155.

²⁰⁷ Od januarja do novembra 2016 je Italija predala 1.864 oseb, sprejela pa jih je 2.086. Tako je kljub premestitveni shemi prejela 222 prosilca za azil, hkrati pa so seveda nastali administrativni stroški zaradi sistema premestitev. (European Commission, State of the Union 2017 - Commission presents next steps towards a stronger, more effective and fairer EU migration and asylum policy, Press Release Database, Bruselj, 27. 9. 2017, dostopno na: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3406_en.htm (2. 10. 2017)).

²⁰⁸ European Commission, State of the Union 2017 - Commission presents next steps towards a stronger, more effective and fairer EU migration and asylum policy, Press Release Database, Bruselj, 27. 9. 2017, dostopno na: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3406_en.htm (2. 10. 2017)).

²⁰⁹ Že pri sprejemanju sistema obveznih kvot sta Madžarska in Slovaška, prav tako tudi Češka in Romunija, glasovali proti, a sta bili s kvalificirano večino preglasovani.

²¹⁰ Sodba Sodišča EU v združenih zadevah C-643/15 in C-647/15 z dne 6. 9. 2017.

soglasja prosilca za premestitev v določeno državo, niti ne upošteva njegovih interesov ali želja, zato med prosilci ni priljubljen.²¹¹ To lahko po mojem mnenju vodi v integracijske težave ter se navsezadnje odrazi tudi v zapustitvi države. S tem se prične novo iskanje ciljne države, kar dejansko predstavlja sekundarno gibanje. Dodatno pa učinkovitost sistema otežuje tudi birokratski pristop EU k premestitvi, saj določitev pristojnosti temelji na podlagi ugotovitve kompleksnih dejstev, sprejemanja odločitev med vladami držav in prisilnih transferjih prosilcev.²¹² Vse to je v nasprotju z željo po hitri in ekonomični odločitvi o statusu posameznika.

7. SKUPNI EVROPSKI AZILNI SISTEM?

Postopek pridobitve mednarodne zaščite je kljub prenovi večine sekundarne zakonodaje v letu 2013 še vedno precej zapleten in ne izpolnjuje pričakovanj. Na določenih mestih pravo EU ne nalaga natančnih obveznosti državam članicam, preširoko pa je tudi polje diskrecije pri implementaciji nekaterih pravil, zato so razlike med normativnim in dejanskim stanjem med posameznimi državami članicami še vedno velike. Nekateri standardi so bili z drugim svežnjem ukrepov sicer povzdignjeni na višjo raven, na primer obravnava prosilcev v EU (navodila za pridržanje, možnost pravnega svetovanja), vendar pa se doseg teh sprememb kaže kot neučinkovit za popolno zagotovitev učinkovite zaščite beguncev. Predvsem Dublinska uredba je, kljub sistematičnim pomanjkljivostim Dublinskega mehanizma, ostala zvesta formulaciji Dublinske uredbe II.²¹³ Vzpostavitev skupnega in koherentnega sistema znatno otežujejo tudi nekatere države članice, ki ne spoštujejo določb azilnega prava EU.²¹⁴

Evropska komisija je maja 2015 izdala Evropsko agendo o migracijah²¹⁵, v kateri je bila kot rešitev za preobremenjene države članice predlagana vzpostavitev t.i. hotspotov na ozemlju

²¹¹ F. Maiani, The Reform of the Dublin III Regulation Study, Directorate-General for Internal Policies, junij 2016, str. 11, dostopno na: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU\(2016\)571360_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU(2016)571360_EN.pdf) (1. 10. 2017).

²¹² Ibidem.

²¹³ Nekateri avtorji primerjajo to spremembo s »kozmetičnimi popravki«. (C. Bauloz, M. Ineli-Ciger, S. Singer and V. Stoyanova: Introducing the Second Phase of the Common European Asylum System, v: Seeking Asylum in the European Union, International Refugee Law Series 04, Brill Nijhoff, Leiden, Boston 2015, str. 9-11).

²¹⁴ Na primer Grčija - glej zadevi M.S.S in N.S., ki sta poudarili omejitve dublinskega mehanizma.

²¹⁵ Evropska komisija, Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in regij: Evropska agenda o migracijah, Bruselj, 13. 5. 2014, dostopno na: <https://ec.europa.eu/home->

evropske periferije, kjer migranti najpogosteje vstopajo v EU, od koder naj bi Evropski azilni podporni urad²¹⁶, Frontex in Europol sodelovali s to državo članico pri identifikaciji, registraciji ter odvzemu prstnih odtisov. Ti posebni sprejemni zbirni centri so bili vzpostavljeni, vendar pa so se izkazali za skrajno restriktivne, saj so namenjeni le razporejanju migrantov glede na državljanstvo ter izločanju in vračanju tistih, ki naj bi prihajali iz varnih držav izvora ali varnih tretjih držav. Nedopustno je, da se zgolj na tej podlagi ocenjuje, ali je posameznik (ne)upravičen do mednarodne zaščite. Obravnava v sprejemnih centrih nadalje krši tudi pravico do svobode gibanja, saj poteka v ograjenih prostorih.²¹⁷ Navsezadnje pa vzpostavitev t.i. hotspotov ne dosega svojega cilja, saj prelaga odgovornost na države članice na robu EU: za identifikacijo, zagotovitev prvega sprejema, vrnitev tistih, ki za mednarodno zaščito ne zaprosijo in predajo prosilcev za mednarodno zaščito pristojnim državam članicam, ki pa so v večini primerov kar same države na robu EU.²¹⁸

Ena izmed možnih rešitev za povečan dotok migrantov in nesolidarnost posameznih držav članic EU bi lahko bilo medsebojno priznavanje statusov med državami EU. S tem bi omogočili ljudem, ki že imajo status mednarodne zaščite v eni izmed držav članic, da nemoteno prehajajo v druge države članice in se tam ustalijo. Trenutno to ni izvedljivo, saj mora begunec 5 let neprekinjeno bivati v državi, ki mu je podelila status begunca, šele po preteku petih let pa lahko zaprosi za dovoljenje za dolgoročno prebivanje v EU.²¹⁹ Tu pa nastopi vprašanje integracije, saj države, ki same sprejemajo odločitve o mednarodni zaščiti, običajno želijo poskrbeti za čimprejšnjo integracijo in skrbijo za regulacijo tega področja. Pri omenjeni rešitvi pa bi države članice, glede na izkušnje z (ne)solidarnostjo, najverjetneje tekmovalle med seboj za najslabše integracijske pogoje, s čimer bi zavračale ali pa vsaj oteževale integracijo beguncev, ki so dobili

affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_sl.pdf (18. 8. 2017).

²¹⁶ European asylum support office. Gre za agencijo EU, ustanovljeni na podlagi Uredbe (EU) št. 439/2010 Evropskega parlamenta in Sveta. Agencija je bila ustanovljena z namenom izboljšati praktično sodelovanje na področju azila in pomagati državam članicam pri izpolnjevanju njihovih evropskih in mednarodnih obveznosti, da zavarujejo ljudi, ki potrebujejo zaščito.

²¹⁷ N. Kogovšek Šalamon, Perspektive razvoja skupnega evropskega azilnega sistema, v: Podjetje in delo 6-7, 2016/XLII, str. 1163.

²¹⁸ F. Maiani, Hotspots and Relocation Schemes: the right therapy for the Common European Asylum System?, EU Immigration and Asylum Law and Policy, 3. 2. 2016, dostopno na: <http://eumigrationlawblog.eu/hotspots-and-relocation-schemes-the-right-therapy-for-the-common-european-asylum-system/> (1. 10. 2017).

²¹⁹ B. Tomovič, »Rešitev ni v graditvi ograj, ki prebežnike pošiljajo na še nevarnejše poti«, Intervju z Grušo Matevžič, 8. September 2015, dostopno na: <http://www.rtvsl.si/svet/resitev-ni-v-graditvi-ograj-ki-prebeznike-posiljajo-na-se-nevarnejse-poti/373430> (7.3.2017).

status v kateri izmed drugih držav EU. Zaradi slednjega bi bilo treba na ravni EU vzpostaviti tudi celovito integracijsko politiko.

Dostop prosilcev do mednarodne zaščite se med posameznimi državami članicami močno razlikuje, zato ne moremo govoriti o skupnem sistemu. Skupni evropski azilni sistem je zaenkrat le zbirka nacionalnih sistemov z lastno administracijo ter proračunom.²²⁰

²²⁰ F. Maiani, The Reform of the Dublin III Regulation Study, Directorate-General for Internal Policies, junij 2016, str. 11, dostopno na: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU\(2016\)571360_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU(2016)571360_EN.pdf) (1. 10. 2017).

8. SKLEP

Po analizi celotnega Dublinskega sistema ugotavljam, da se je obstoječa ureditev mednarodne zaščite zaradi naraščajočega števila in kategorij oseb, ki potrebujejo zaščito, znašla na robu obstoja. Dublinska uredba kot osrednji pravni akt skupnega evropskega azilnega ni bila zasnovana za spopadanje z razmerami nesorazmernega pritiska,²²¹ zato se je predvsem v času družbenih in političnih pretresov zaradi množičnih prihodov migrantov v letu 2015²²² izkazala kot neučinkovita. Razkrile so se njene strukturne pomanjkljivosti, prav tako pa tudi hibe skupnega azilnega sistema v EU. Nekateri avtorji menijo, da bo ključni izziv EU ravno transformacija obstoječe kolekcije eklektičnih instrumentov v popoln in koherenten sistem mednarodne zaščite.²²³

Dublinska uredba je bila zgrešeno zastavljena že v osnovi, saj je predpostavljala enak pritisk na vse države članice ter podobno infrastrukturo, azilne postopke in standarde, nenazadnje pa tudi relativno visok nivo spoštovanja človekovih pravic. Izkazalo se je, da raven zaščite med posameznimi državami članicami zelo niha in v določenih primerih ni v skladu z mednarodnimi standardi.²²⁴ K zmanjšanju vrzeli med normativnim in dejanskim stanjem pripomoreta ESČP in Sodišče EU, ki sta razvila obsežen korpus sodne prakse predvsem na področju prepovedi mučenja, pravice do svobode in varnosti ter pravice do učinkovitega pravnega sredstva. Vendar pa iz njunih odločitev jasno izhaja, da je azilno pravo EU v državah članicah harmonizirano le do določene stopnje, zato tudi načelo vzajemnega zaupanja ne more veljati absolutno. Velik izziv pri harmonizaciji trenutno predstavlja nazadovanje spoštovanja poenotениh pravil na ravni EU, kar spodbopava medsebojno lojalnost, solidarnost in vladavino prava, ki so temelji delovanja EU

²²¹ Predlog uredbe Evropskega parlamenta in sveta o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državlján tretje države ali oseba brez državljanstva (prenovitev), Bruselj, 11. 5. 2016, str. 8-9, dostopno na: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8715-2016-INIT/sl/pdf> (24. 6. 2017).

²²² V letu 2015 je v EU prošnjo za mednarodno zaščito vložilo 1,3 milijona ljudi.

²²³ C. Bauloz, M. Ineli-Ciger, S. Singer and V. Stoyanova: *Introducing the Second Phase of the Common European Asylum System*, v: *Seeking Asylum in the European Union*, International Refugee Law Series 04, Brill Nijhoff, Leiden, Boston 2015, str. 5.

²²⁴ S. Fratzke, *Not adding up: The fading promise of Europe's Dublin system*, EU asylum: Towards 2020 Project, Migration Policy Institute Europe, Bruselj, marec 2015, str. 16, dostopno na: <http://www.migrationpolicy.org/programs/mpi-europe> (1. 10. 2017).

kot nadnacionalne skupnosti.²²⁵ Dublinski sistem je nepravičen tako do prosilcev za mednarodno zaščito kot tudi do držav članic. Ne upošteva želja ter posebnih povezav prosilcev z določenimi državami članicami, na drugi strani pa z različnim nivojem zaščite v državah članicah vodi v nesorazmerno obremenjenost posameznih držav. Zato na tej stopnji potrjujem svojo tezo, da Dublinska uredba še povečuje nesorazmeren pritisk na določene države članice, kar ni v skladu z načelom solidarnosti. Veliko negativno vlogo pri tem ima tudi izvajanje dublinskih določb v praksi držav članic na način, s katerimi se poizkušajo razbremeniti odgovornosti, ne pa aktivno sodelovati pri delitvi bremena. Z Dublinsko uredbo določen solidarnostni ukrep suverenostnih klavzul ne spreminja dejanskega stanja, saj se ga države zaradi lastnih interesov ne poslužujejo. Na podlagi načela solidarnosti je bil, na račun omejenih pravic prosilcev, vzpostavljen tudi mehanizem premestitev, vendar tudi pri tem ni mogoče najti konsenza, saj odsotnost skupne politike EU za prizadevanje k skupnim ciljem vodi ravno v nasprotje solidarnosti, kar povzroča neuspešnost sistema.

Kljub temu da Dublinski sistem ni bil vzpostavljen kot mehanizem za porazdelitev bremena, bi morda ravno normativna vzpostavitev takšnega koncepta prinesla uspeh v luči skupnega evropskega azilnega sistema. Nedvomno bo za izgradnjo koherentnega azilnega sistema v EU potrebna temeljita reforma obstoječih instrumentov v smeri poenotenja azilne ureditve v posameznih državah članicah. Z zavzemanjem EU za večjo pristojnost na področju azila je pričakovati tudi naraščanje odpora držav, saj se, generalno gledano, politika držav članic zaostriuje.²²⁶ Lahko bi rekli, da je v nekaterih državah restriktivna politika usmerjena proti dvema tarčama: (1) prosilcem za azil in (2) EU. Pri ravnanju s prosilci je mogoče zaznati občutno pomanjkanje spoštovanja pravic posameznikov in humanitarne note. Države pri sprejemanju reform na področju azilnega prava ne spoštujejo mednarodnih konvencij ter zakonodaje EU, ki prosilcem zagotavljajo določen nivo varstva. Sprejemanje oziroma spreminjanje lastne azilne zakonodaje,²²⁷ namesto uporabe evropske, pa nas pripelje do omejevalne politike, usmerjene tudi

²²⁵ J. Hojnik, Trnova pot do enotne pravne ureditve azila v EU, v: 25. posvet medicina in pravo, Maribor, marec 2016, str. 11.

²²⁶ Predvsem v Višegrajski skupini (Madžarska, Poljska, Češka in Slovaška), sledijo pa tudi druge države, kot npr. Avstrija in Slovenija.

²²⁷ Tudi Slovenija z reformo Zakona o tujcih. Več v: Mirovni inštitut, Deset razlogov zakaj je predlog zakona o tujcih v nasprotju z Ustavo in mednarodnim pravom, 11. 1. 2017, dostopno na: <http://www.mirovni-institut.si/deset-razlogov-zakaj-je-predlog-zakona-o-tujcih-v-nasprotju-z-ustavo-in-mednarodnim-pravom/> (9. 6. 2017) in K. Božič, To, kar dela vlada, je v nasprotju z obstoječim pravnim redom, Intervju z dr. Sašo Zagorcem, Večer, 24. 1. 2017,

proti EU. Države so pričele sprejemati enostranske ukrepe in vse bolj ignorirati naddržavne pravne vire na področju azila. S tem se je izkazalo tudi, da države članice niso pripravljene sodelovati pri dogovorih o delitvi bremen in solidarnosti, dokler niso ogroženi njihovi nacionalni interesi, kar nas zopet pripelje v obdobje pred sprejetjem Schengenskega sporazuma. Restriktivna politika držav članic in postavljanje ovir na njenih notranjih ter zunanjih mejah nam ponujajo odgovor na vprašanje, ali se je begunska kriza v drži držav članic sprevrgla v varnostno dilemo. Suspenzija schengenskega sistema na račun varnosti ogroža svobodo gibanja državljanov EU, ki je eno izmed temeljnih načel okrepljenega sodelovanja med državami članicami. Poleg tega se zaradi osredotočenosti na varnost znižuje raven spoštovanja človekovih pravic, predvsem migrantov in beguncev, ki so v inferiornem položaju v primerjavi z državljani EU.

Ne le, da Dublinska uredba ni izpolnila svojih pričakovanj in ciljev, njeno izvajanje v praksi je prineslo tudi nekaj nepričakovanih in negativnih posledic. Zato si postavljam vprašanje, zakaj še naprej vztrajati pri obstoječem sistemu in njegovih temeljih? Trenutno stanje namreč zahteva vsaj temeljito prenovu Dublinskega sistema ali pa celo njegovo odpravo in uvedbo alternativnega sistema. Potreben bi bil sistem delitve bremena, ki bi zagotavljal enakomerno razporeditev med državami članicami na podlagi solidarnosti in bil hkrati pravičen tudi do prosilcev za azil ter upošteval njihove interese in želje. Kompromis med tema tendencama je ključnega pomena, vendar zaenkrat takšnega predloga še ni mogoče zaznati. Določbe o korektivnem mehanizmu, predlagane v reformi Dublinske uredbe sicer želijo vzpostaviti pravičnostni mehanizem za delitev pristojnosti med državami članicami, vendar pa bi izvedba te reforma le še poglobila obstoječo težavo Dublinskega sistema - odgovornost in sprejem prosilcev bo še vedno bremenil le nekaj držav članic, ki se že sedaj spopadajo z največjim številom razseljenih oseb. Kar 84 % vseh beguncev na svetu se nahaja v državah z nizkim ali srednjim standardom.²²⁸ Tudi zato na EU kot razviti naddržavni tvorbi leži velika odgovornost, da sprejme svoj delež v pravični delitvi. Vendar pa bo za uspeh skupnega azilnega sistema potrebna bolj koherentna implementacija azilne zakonodaje in učinkovit nadzor naj njenim izvajanjem, saj bo le s tem lahko ugodeno načelu solidarnosti med državami članicami in človekovim pravicam prosilcev

dostopno na: <http://www.vecer.com/to-kar-dela-vlada-je-v-nasprotju-z-obstojecim-pravnim-redom-6247300> (9. 6. 2017).

²²⁸ UNHCR, Global trends forced displacement in 2016, str. 2, dostopno na: <http://www.unhcr.org/5943e8a34> (23. 8. 2017).

hkrati. Bolj ko bo azilna politika v posameznih državah članicah enotna, manjše bodo možnosti za zlorabe, tako s strani prosilcev kot tudi s strani držav članic. Za popolnoma učinkovit sistem bi se države članice morale odpovedati delu suverenosti ter se morda celo podrediti nekemu neodvisnemu organu na ravni EU. Vendar pa je za dosego tega treba najprej razčistiti med EU in državami članicami, ali si sploh želijo skupne evropske azilne politike, saj se zdi, da je resnična težava, s katero se trenutno EU spopada ni število prebežnikov, temveč kriza odgovornosti in solidarnosti.

9. LITERATURA

KNJIGE IN PRIROČNIKI

Baldinger Dana, Vertical Judicial Dialogues in Asylum Cases – Standards on Judicial Scrutiny and Evidence in International and European Asylum Law, Immigration and asylum law and policy in Europe, Brill Nijhoff, Leiden/Boston 2015.

Comte Emmanuel, The history of the European Migration Regime: Germany's Strategic Hegemony,

dostopno

na:

<https://books.google.si/books?id=s1syDwAAQBAJ&pg=PT231&lpg=PT231&dq=negotiations+for+dublin+convention+1990+legal+documents&source=bl&ots=bpkBjHyrVb&sig=eY5t6Dco4K27Df78O4edOZltMX8&hl=sl&sa=X&ved=0ahUKEwiV3qmslMrWAhVMWhoKHVtGBREQ6AEIXzAG#v=onepage&q=negotiations%20for%20dublin%20convention%201990%20legal%20documents&f=false> (29. 9. 2017).

Da Lomba Sylvie, The right to seek refugee status in the European Union, Intersentia, Antwerp/Oxford/New York 2004, str. 131.

European Union Agency for Fundamental Rights, Council of Europe, Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration, Publications Office of the European union, Luxembourg 2015.

Flora A. N. J. Goudappel in Helena S. Raulus, The future of asylum in the European union? Proposals, problems and interaction with international human rights standards, Asser press, Hague 2011.

Fratzke Susan, Not adding up: The fading promise of Europe's Dublin system, EU asylum: Towards 2020 Project, Migration Policy Institute Europe, Bruselj, marec 2015, str. 16, dostopno na: <http://www.migrationpolicy.org/programs/mpie-europe> (1. 10. 2017).

Hathaway James C., Foster Michelle, The Law of Refugee Status, Cambridge University Press, UK, 2014, str. 23-49.

International Commission of Jurists, Migration and international human rights law, Practitioners Guide No. 6, Geneva 2011.

International Organization for Migration, International migration law, Developing paradigms and key challenges, T.M.C. Asser press, Hague 2007.

Jastram Kate, Achiron Marilyn, Refugee protection: A Guide to International Refugee Law, Inter-Parliamentary Union and United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva 2001.

Suy R. Laura Helena, The Dublin Regulation, Aalborg Universitet Kopenhagen, 2014, str. 32-58.

UNHCR, UNHCR Resettlement Handbook, Geneva 2011.

ČLANKI

Agencija Evropske unije za temeljne pravice (FRA), Poročilo o temeljnih pravicah 2017 – Mnenja agencije FRA, dostopno na: fra.europa.eu/sites/.../fra.../fra-2017-fundamental-rights-report-2017-opinions_sl.pdf (28. 8. 2017).

Amnesty International, The Proposed Dublin Reform, 25. 11. 2016, str. 2-3, dostopno na: http://www.amnesty.eu/content/assets/AI_position_paper_on_Dublin_IV_proposal.pdf (2. 10. 2017).

Bauloz Celine, Ineli-Ciger Meltem, Singer Sarah, Stoyanova Vladislava, Introducing the Second Phase of the Common European Asylum System, v: Seeking Asylum in the European Union, International Refugee Law Series 04, Brill Nijhoff, Leiden/Boston 2015, str. 1-19.

Božič Kristina, To, kar dela vlada, je v nasprotju z obstoječim pravnim redom, Intervju z dr. Sašo Zagorcem, Večer, 24. 1. 2017, dostopno na: <http://www.vecer.com/to-kar-dela-vlada-je-v-nasprotju-z-obstojecim-pravnim-redom-6247300> (9. 6. 2017).

Brouwer Evelien, Mutual Trust and the Dublin Regulation: Protection of Fundamental Rights in the EU and the Burden of Proof, Utrecht Law Review, Volume 9, Issue 1, January 2013, str. 138, dostopno na: <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/266196> (1. 10. 2017).

De Bruycker Philippe, Tsourdi Evangelia, In search of fairness in responsibility sharing, v: Couldrey Marion, Herson Maurice, Forced migration review, Destination: Europe, issue 51, januar 2016, str. 64., dostopno na: <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/destination-europe.pdf> (2. 10. 2017).

European Commission, Completing the reform of the Common European Asylum System: towards an efficient, fair and humane asylum policy, Press Release Database, Bruselj, 13. 6. 2016, dostopno na: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2433_en.htm (23.8.2017).

European Commission, Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation Final report, 18. 3. 2016, dostopno na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/docs/evaluation_of_the_implementation_of_the_dublin_iii_regulation_en.pdf (25. 8. 2017).

European Commission, The reform of the Dublin system, dostopno na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160504/the_reform_of_the_dublin_system_en.pdf (23. 8. 2017).

European Commission, Questions & Answers: Reforming the common European Asylum System, Press Release Database, Brussels, 4. 5. 2016, dostopno na: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1621_en.htm (18. 8. 2017).

European Commission, State of the Union 2017 - Commission presents next steps towards a stronger, more effective and fairer EU migration and asylum policy, Press Release Database, Bruselj, 27. 9. 2017, dostopno na: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3406_en.htm (2. 10. 2017).

European Commission, Towards a sustainable and fair Common European Asylum System, Press Release Database, Bruselj, 4. 5. 2016, dostopno na: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_en.htm (23. 8. 2017).

European Council on Refugees and Exiles, ECRE Comments on Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), marec 2015, dostopno na: https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Comments-on-the-Dublin-III-Regulation_March-2015.pdf (24. 6. 2017).

European Council on Refugees and Exiles, The Dublin System in 2016 – Key figures from selected European countries, Asylum Information Database, marec 2017, dostopno na: http://s3.amazonaws.com/ecre/wp-content/uploads/2017/03/27170638/AIDA_2016Update_Dublin.pdf (23. 8. 2017).

EUROSTAT, Asylum statistics, 13. 3. 2017, dostopno na: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics#Decisions_on_asylum_applications (20. 8. 2017).

Evropska komisija, Skupni evropski azilni sistem, Luxemburg 2014, dostopno na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-factsheets/ceas_factsheet_sl.pdf (5. 3. 2017).

Evropska komisija, Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in regij: Evropska agenda o migracijah, Bruselj, 13. 5. 2014, dostopno na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_sl.pdf (18. 8. 2017).

Garcés-Mascareñas Blanca, Why Dublin »Doesn't Work«, CIDOB, Universitat Pompeu Fabra, november 2015, dostopno na: https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/notes_internacionales/n1_135_por_que_dublin_no_funciona/why_dublin_doesn_t_work (1. 10. 2017).

Greif Martina, Razlogi za vse glasnejše pozive po (vnovični) prenovitvi Dublinske uredbe, v: Pravna praksa, leto 35, št. 14 (7. 4. 2016), str. 14-15.

Hammond G. Timothy , The Mediterranean Migration Crisis, v: Foreign Policy Journal, 19. 5. 2015, dostopno na: <https://www.foreignpolicyjournal.com/2015/05/19/the-mediterranean-migration-crisis/> (26. 8. 2017).

Hojnik Janja, Trnova pot do enotne pravne ureditve azila v EU, v: 25. posvet medicina in pravo: razmerje med pacientom in zdravnikom, Maribor, 18.-19. marec 2016, str. 9-28.

Independent, Germany opens its gates: Berlin says all Syrian asylum-seekers are welcome to remain, as Britain is urged to make a »similar statement«, 24. 8. 2015, dostopno na: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/germany-opens-its-gates-berlin-says-all-syrian-asylum-seekers-are-welcome-to-remain-as-britain-is-10470062.html> (22. 8. 2017).

Kerševan Erik: Določitev pristojne države članice v okviru evropskega azilnega postopka, v: Zbornik znanstvenih razprav letn. 67, Ljubljana 2007, str. 161-181.

Kogovšek Šalamon Neža, Perspektive razvoja skupnega evropskega azilnega sistema, v: Podjetje in delo 6-7, 2016/XLII, str. 1158-1166.

Maiani Francesco, The Reform of the Dublin III Regulation Study, Directorate-General for Internal Policies, junij 2016, dostopno na: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU\(2016\)571360_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU(2016)571360_EN.pdf) (1. 10. 2017).

Maiani Francesco, Hotspots and Relocation Schemes: the right therapy for the Common European Asylum System?, EU Immigration and Asylum Law and Policy, 3. 2. 2016, dostopno na: <http://eumigrationlawblog.eu/hotspots-and-relocation-schemes-the-right-therapy-for-the-common-european-asylum-system/> (1. 10. 2017).

Ministrstvo za notranje zadeve, Prispela nova skupina iz Italije, 27. 7. 2017, dostopno na: http://www.mnz.gov.si/si/novinarsko_sredisce/novica/article/12137/10111/ (19. 8. 2017).

Mirovni inštitut, Deset razlogov zakaj je predlog zakona o tujcih v nasprotju z Ustavo in mednarodnim pravom, 11. 1. 2017, dostopno na: <http://www.mirovni-institut.si/deset-razlogov-zakaj-je-predlog-zakona-o-tujcih-v-nasprotju-z-ustavo-in-mednarodnim-pravom/> (9. 6. 2017)

Pro Asyl, The planned reform of the Dublin system: Humanitarian flexibilities are to be removed, Frankfurt, junij 2016, str. 2, dostopno na: <https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/PRO-ASYL-Positionpaper-Dublin-Reform-2016-Englisch-.pdf> (2. 10. 2017).

Rizcallah Cecilia, The Dublin System: the ECJ Squares the Circle Between Mutual Trust and Human Rights Protection, 20. 2. 2017, dostopno na: <http://eulawanalysis.blogspot.si/2017/02/the-dublin-system-ecj-squares-circle.html> (1. 10. 2017).

Rodger Jessica, Defining the parameters of the non-refoulement principle, Victoria University of Wellington, 2001.

Tomovič Brina, »Rešitev ni v graditvi ograj, ki prebežnike pošiljajo na še nevarnejše poti«, Intervju z Grušo Matevžič, RTV Slo 8. September 2015, dostopno na:

<http://www.rtvsllo.si/svet/resitev-ni-v-graditvi-ograj-ki-prebeznike-posiljajo-na-se-nevarnejse-poti/373430> (7.3.2017).

UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General comment No. 6: Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of *Origin*, 1. September 2005, dostopno na: <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html> (27. 8. 2017).

UNHCR, Global trends forced displacement in 2016, dostopno na: <http://www.unhcr.org/5943e8a34> (23. 8. 2017).

UNHCR, Otroci in mladoletniki brez spremstva, Posebej ranljivi otroci, 20. 12. 2016, dostopno na: <http://www.unhcr.org/si/89-siaskrb-za-ranljive-skupineotroci-in-mladoletniki-brez-spremstva-html.html> (28. 8. 2017).

UNHCR, UNHCR's proposals in light of the EU response to the refugee crisis and the EU package of 9 September 2015, 10. 9. 2015, dostopno na: <http://www.unhcr.org/55f28c4c9.pdf> (19. 8. 2017).

UNHCR, States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol, dostopno na: <http://www.unhcr.org/3b73b0d63.html> (5. 3. 2017)

UNHCR, Worldwide displacement hits all-time high as war and persecution increase, 18. 6. 2015, dostopno na: <http://www.unhcr.org/news/latest/2015/6/558193896/worldwide-displacement-hits-all-time-high-war-persecution-increase.html> (19. 8. 2017).

Vasev Boris, William Maley: Kaj je begunec?, RTV Slo, 29. 6. 2017, dostopno na: <https://www.rtvsllo.si/kultura/beremo/william-maley-kaj-je-begunec/426227> (17. 8. 2017).

Vavoula Niovi, The Recast Eurodac Regulation, Seeking Asylum in the European Union, International Refugee Law Series 04, Brill Nijhoff, Leiden/Boston 2015.

Vatovec Katarina, Na poti k prenovi Dublinske uredbe, v: Pravna praksa, leto 31, št. 2 (19. 1. 2012), str.27-28.

Zagorc Saša, Preselitve in premestitve beguncev: prevroč kostanj za Evropo?, v: Podjetje in delo, 6-7, 2016/XLII, str. 1147-1157.

Zagorc Saša, National Synthesis Report – Slovenia, Redial project, European University Institute, 2015.

Zagorc Saša, Podlogar Katarina, National report for Slovenia v: P. De Bruycker Philippe, Bloomfield Alice, Tsourdi Evangelia, Petin Joanna, Alternatives to Immigration and Asylum Detention in the EU, Odysseus Netwok, 2015, str. 140-141.

Zagorc Saša, Zalar Boštjan, Completed Questionnaire for the project Contention, National Report – Slovenia, European University Institute, 2014.

Weber Nana, Sporna Dublinska uredba končno dobiva vsebino, v: Pravna praksa, leto 30, št. 14 (14. 4. 2011), str. 28.

PRAVNI PREDPISI

Amsterdamska pogodba, ki spreminja pogodbo o Evropski uniji, Pogodbe o ustanovitvi Evropskih Skupnosti in nekatere z njimi povezane akte, OJ 97/C 340 /01, 10. 11. 1997.

Authorities responsible for fulfilling the obligations arising under Regulation (EU) No 604/2013, OJ EU C 55/5 z dne 14. 2. 2015

COM (2008) 820 final, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), Brussels, 3. 12. 2008.

Direktiva 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (prenovitev), OJ L 180/60, 29. 6. 2013.

Direktiva 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite (prenovitev), OJ L 337/9, 20. 12. 2011.

Direktiva 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (prenovitev), OJ L 180/96, 29. 6. 2013.

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

Direktiva Sveta 2001/55/ES z dne 20. julija 2001 o najnižjih standardih za dodelitev začasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb in o ukrepih za uravnoteženje prizadevanj in posledic za države članice pri sprejemanju takšnih oseb, OJ L 212/12, 7. 8. 2001.

Dublin Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities, OJ C 254/1, 15. 6. 1990

Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic, Uradni list RS, št.7-41/1994 (RS 33/1994).

Evropska socialna listina, Uradni list RS, št. 24/1999 - MP, št. 7/99.

Haaški program: krepitev svobode, varnosti in pravice v Evropski uniji, OJ C 53/1, 3. 3. 2005.

Konvencija o otrokovih pravicah, sprejeta na Generalni skupščini ZN 20. 11. 1989, Uradni list RS št. 9/92.

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, OJ C 83/389, 30. 3. 2010.

Pogodba o Evropski uniji, OJ C 191, 29. 7. 1992.

Pogodba o delovanju Evropske unije, OJ EU, C 326, 25. 10. 2012.

Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti, sprejeta 25. 3. 1957, v uporabi od 1. 1. 1958.

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in sveta o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države ali oseba brez državljanstva (prenovitev), Bruselj, 11. 5. 2016, str. 8-9, dostopno na: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8715-2016-INIT/sl/pdf> (24. 6. 2017).

Uredba (EU) št. 603/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi sistema Eurodac za primerjavo prstnih odtisov zaradi učinkovite uporabe Uredbe (EU) št. 604/2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države ali oseba brez državljanstva, in o zahtevah za primerjavo s podatki iz sistema Eurodac, ki jih vložijo organi kazenskega pregona držav članic in Europol za namene kazenskega pregona, ter o spremembi Uredbe (EU) št. 1077/2011 o ustanovitvi Evropske agencije za operativno upravljanje obsežnih informacijskih sistemov s področja svobode, varnosti in pravice (prenovitev), OJ L 180/1, 29. 6. 2013.

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

Uredba sveta (ES) št. 343/2003 z dne 18. februarja 2003 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države, OJ L 050, 25. 2. 2003.

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

Zakon o tujcih (ZTuj-2), Uradni list RS, št. 16/17.

Ženevska konvencija o statusu beguncev in Protokol o statusu beguncev, Uradni list RS-MP, št. 9/92.

SODNA PRAKSA

Sodba ESČP v zadevi Hirsi Jamaa in drugi proti Italiji [GC], pritožba št. 27765/09, z dne 23. 2. 2012.

Sodba ESČP v zadevi K in T proti Finski, pritožba št. 25702/94, z dne 12. 7. 2001.

Sodba ESČP v zadevi M. S. S. proti Belgiji in Grčiji, pritožba št. 30696/09, z dne 21. 1. 2011.

Sodba ESČP v zadevi S. F. in drugi proti Švedski, pritožba št. 52077/10, z dne 15. 5. 2012.

Sodba ESČP v zadevi Tarakhel proti Švici, pritožba št. 29217/12, z dne 4. 11. 2014.

Sodba ESČP v zadevi Vilvarajah in drugi proti Združenem kraljestvu, pritožbe št. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87 in 13448/87, z dne 30. 10. 1991.

Sodba in sklep Vrhovnega sodišča Republike Slovenije v zadevi I Up 26/2016 z dne 15. 3. 2016.

Sodba Sodišča EU v zadevi A.S. proti Republiki Sloveniji, C-490/16, z dne 26. 7. 2017.

Sodba Sodišča EU v zadevi Bundesrepublik Deutschland proti Kaveh Puid, C-4/11, z dne 14. 11. 2013.

Sodba Sodišča EU v zadevi Cimade, Gisti proti Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, C-179/11, z dne 27. 9. 2012.

Sodba sodišča EU v zadevi C. K. in drugi proti Republiki Sloveniji, C-578/16 PPU, z dne 16. 2. 2017.

Sodba Sodišča EU v zadevi Khadija Jafari and Zainab Jafari, C-646/16, z dne 26. 7. 2017.

Sodba Sodišče EU v zadevi K proti Bundesasylamt, C-245/11, z dne 6. 11. 2012.

Sodba sodišča EU v zadevi M.A., B.T. in D.A. proti Secretary of State of the Home Department, C-648/11, z dne 6. 6. 2013.

Sodba Sodišča EU v zadevi M.M. proti Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General, C-277/11, z dne 22. 11. 2012.

Sodba Sodišča EU v zadevi Shamso Abdullahi proti Bundesasylamt, C-394/12, z dne 10. 12. 2013.

Sodba sodišča EU v združenih zadevah N.S. proti Secretary of State for the Home Department ter M.E. in drugi proti Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform, C-411/10 in C-493/10, z dne 21. 12. 2011.

Sodba Sodišča EU v združenih zadevah Republika Slovaška in Madžarska proti Svetu EU, C-643/15 in C-647/15, z dne 6. 9. 2017.

Sodba Upravnega sodišča Republike Slovenije v zadevi I U 392/2015 z dne 6. 3. 2015.

Sodba Upravnega sodišča Republike Slovenije v zadevi II U 132/2015 z dne 15. 4. 2015.

Sodba Ustavnega sodišča Republike Slovenije v zadevi Up-21/11-12 z dne 10. 10. 2012.

Sodba Ustavnega sodišča Republike Slovenije v zadevi Up-1116/09-22 z dne 3. 3. 2011.

Sodba Vrhovnega sodišča Republike Slovenije v zadevi I Up 39/2015 z dne 1. 4. 2015.

Sodba Vrhovnega sodišča Republike Slovenije v zadevi I Up 54/2015 z dne 13. 5. 2015.

Sklep Vrhovnega sodišča Republike Slovenije v zadevi I Up 59/2016 z dne 14. 3. 2016.