

Univerza v Ljubljani

Pravna fakulteta

VARNA TRETJA DRŽAVA

Diplomska naloga

Avtorica: Tina Montanič

Mentor: doc. dr. Saša Zagorc, univ. dipl. prav.

Ljubljana, september 2014



IZJAVA

Spodaj podpisani/-a Tina Montanič, študent/-ka univerzitetnega študijskega programa Pravo Pravne fakultete Univerze v Ljubljani, z vpisno številko 20060217, s svojim podpisom izjavljam, da sem avtor/-ica diplomskega dela z naslovom: »Varna tretja država«.

S svojim podpisom zagotavljam:

- da je predloženo diplomsko delo rezultat mojega samostojnega raziskovalnega dela ter da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev citirana v sprotne opombah in navedena v seznamu virov, ki je sestavni del predloženega diplomskega dela;
- da se zavedam, da je plagiatstvo, ne glede na obliko in način predstavljanja tujega avtorskega dela kot svojega, v nasprotju z akademsko etiko in s pričakovanimi moralnimi prepričanji pravnika ter pomeni hujšo kršitev pravil in predpisov, ki urejajo to področje, kot tudi posledic, ki jih ima takšno dejanje za predloženo delo in z njim povezani status;
- da sem seznanjen/-a z določili Pravilnika o diplomski nalogi Pravne fakultete Univerze v Ljubljani;
- da je predloženo pisno delo identično elektronski verziji istega dela.

V Ljubljani, 8.9.2014

Podpis avtorja/-ice:

S svojim podpisom:

- dovoljujem knjižnici Pravne fakultete Univerze v Ljubljani uporabo svojega rojstnega datuma za namen obdelave diplomskega dela v sistemu COBISS;
- soglašam z objavo svojega diplomskega dela na svetovnem spletu.

V Ljubljani, 8.9.2014

Podpis avtorja/-ice:

ZAHVALA

Najlepša hvala mentorju doc. dr. Saši Zagorcu za strokovno svetovanje, vse napotke, nasvete, pripombe, potrpežljivost in čas, ki mi ga je posvetil pri pisanju diplomske naloge.

Hvala staršem za finančno pomoč, vso naklonjenost, podporo, spodbudo, skratka za VSE! In sestri za razumevanje, vso pomoč in moralno podporo.

Zahvala gre tudi vsem prijateljicam in prijateljem, gimnazijskim in fakultetnim, za številne popestritve in razvedritve študijskih dni.

Hvala kolektivu knjižnice Pravne fakultete, Alenkama, Ireni in Mojci za pomoč, naklonjenost in vse skupne urice.

Hvala vsem zaposlenim Azilnega doma, predvsem Mihi in Anji, pa gospe Gruši Matevžič iz HHC za nasvete in pomoč pri iskanju literature.

Hvala Jasni za lektoriranje diplomske naloge.

Na koncu zahvala vsem, ki ste kakorkoli pripomogli k nastanku diplomske naloge.

»Biti svoboden ne pomeni le živeti brez okov, temveč živeti na način, ki spoštuje svobodo drugih«

~ Nelson Mandela

POVZETEK

Avtorica: Tina Montanič

Mentor: doc. dr. Saša Zagorc

Varna tretja država je država v bližini ali na mejah Evropske unije. Koncept se je razvil iz prepričanja, da so prosilci za mednarodno zaščito neenakomerno porazdeljeni. Prosilca je mogoče poslati v tretjo državo samo, če mu nudi zaščito, primerljivo, ki jo prosilec pričakuje v državi, kjer je zaprosil za azil, med prosilcem in tretjo državo pa mora obstajati pomembna povezava. Varna tretja država je dolžna zagotoviti vsaj učinkovito zaščito pred kršitvijo načela nevračanja, dostop do poštenega in učinkovitega azilnega postopka in obstoj zadovoljivih procesnih kvantel, ki so se oblikovale v mednarodnem pravu. V primeru zavrnitve odločitve morajo države zagotoviti učinkovita pravna sredstva.

Uporaba koncepta varna tretja država podeljuje državam članicam veliko diskrecijsko pravico glede izvajanja načela nevračanja. Države članice, ki izkoriščajo možnosti, ki jim jih dovoljuje Postopkovna direktiva, ogrožajo pravico prosilcev do učinkovite mednarodne zaščite, saj takšni postopki povečujejo nevarnost vračanja v izvirne države, kjer jim lahko grozi mučenje in nečloveško ravnanje ali celo smrt. Ureditev instituta mora prosilcem zagotavljati jasen pravni položaj. Uporaba seznama varnih držav brez individualnega odločanja krši osnovne obveznosti držav do prosilcev, saj prihaja do verižnih deportacij, kar lahko privede do vrnitve v države, v katerih so azilni postopki pomanjkljivi ali jih ni. Država, ki želi vrniti prosilca v varno tretjo državo, tega ne bi smela storiti, če obstaja razumen dvom o varnosti tretje države za zadevnega prosilca.

Varna tretja država je torej institut, ki prosilcem za mednarodno zaščito ne nudi zaščite v skladu z mednarodnimi standardi in človekovimi pravicami, tako da bi učinkovito zaščitil posameznika pred nečloveškimi ali ponižujočimi ravnanji in zadostil vsem potrebnim standardom za zaščito beguncev.

Ključne besede: varna tretja država, mednarodna zaščita, načelo nevračanja, pošten in učinkovit azilni postopek, pravica do pravnega sredstva, Postopkovna direktiva.

SUMMARY

Author: Tina Montanič

Mentor: doc. dr. Saša Zagorc

A safe third country is a country located near or at the borders of the European Union. The concept has evolved from the belief that applicants for international protection are unevenly distributed. The applicant may be sent to a third country only if this country offers protection comparable to the protection provided in a country where he applied for asylum., There should be an important link between the applicant and the third country.. A safe third country is required to provide at least an effective protection against infringement of the principle of non-refoulement, access to fair and effective asylum procedure, and the existence of sufficient procedural clauses, which have been developed in international law. If the case is rejected, States should ensure effective remedies.

Using the concept of a safe third country confers on the Member States a wide discretion of the implementation of the principle of non-refoulement. Member States, which exploit the possibilities offered by the Procedural Directive, undermine the applicant's right to effective international protection. s Such procedures increase the risk of returning to the country of origin where they may be at risk of torture and ill-treatment or even death. Institute must provide a clear legal position for applicants. Using the list of safe countries without individual decisions violates the basic obligations of the applicants. As a result it comes to chain deportations, which may lead to a return to the country in which the asylum procedures are poor or absent. A country should not return an applicant to a safe third country, if there is a reasonable doubt about the safety of the third country for the applicant.

Therefore, a safe third country is an institute which does not provide protection for applicants in accordance with international standards and human rights. It does not effectively protect the individual against inhuman or degrading treatment and it does not fulfil all required standards for the protection of refugees.

Keywords: safe third country, international protection, non-refoulement principle, fair and efficient asylum procedure, right to legal remedies, Procedural Directive.

KAZALO

1	UVODNA RAZMIŠLJANJA.....	1
1.1	Begunsko pravo	1
1.2	Koncept varne tretje države.....	2
1.3	Pogoji, da se država razglasi za varno tretjo državo	6
1.4	Cilji diplomske naloge.....	6
2	ZGODOVINSKI PREGLED SKUPNEGA EVROPSKEGA AZILNEGA SISTEMA.....	8
2.1	Trendi priseljevanja in azilna politika	8
2.2	Dvostopenjski razvoj skupnega evropskega azilnega sistema.....	9
2.3	Zaključki glede EU politike azilnega sistema	11
3	TEMELJNO NAČELO begunskega prava - načelo nevračanja (<i>non-refoulement</i>).....	12
3.1	Omejenost načela <i>non – refoulement</i>	14
3.2	Nevarnost verižnega vračanja	15
4	UREDITEV INSTITUTA VARNA TRETJA DRŽAVA V EU IN V SLOVENIJI	17
4.1	Uvod	17
4.2	Koncept varne tretje države na ravni EU	17
4.3	Koncept varne tretje države kot ga je urejal ZMZ pred odločbo US U-I-155/11 z dne 18. 12. 2013.....	20
4.4	Sklep – ogrožanje načela nevračanja	21
4.5	Nacionalni koncept varne tretje države	22
4.6	Razčlenitev spornih določil ZMZ.....	23
4.6.1	Razlaga pojma »se je nahajal« v konkretnih primerih	23
4.6.2	Pojem »se je nahajal« kot ga je v svoji odločitvi komentiralo US	25
4.6.3	Sporna je bila tudi razlaga drugega dela pravne norme – »pristojnost za vsebinsko obravnavanje prošnje«	28
4.7	Sklep.....	29
5	KRITERIJI ZA DOLOČITEV VARNE TRETJE DRŽAVE.....	31
6	KONCEPT EVROPSKE VARNE TRETJE DRŽAVE.....	34
7	PRAVICA DO PRAVNEGA SREDSTVA	35
7.1	Uvod	35
7.2	Sklep.....	40
8	OBVEŠČANJE ORGANOV VARNE TRETJE DRŽAVE in INSTITUT VARNE IZVORNE DRŽAVE.....	43
8.1	Uvod	43
8.2	Institut varne izvirne države.....	43
9	SODNA PRAKSA UPRAVNEGA IN VRHOVNEGA SODIŠČA	45
9.1	Razglasitev Republike Hrvaške za varno tretjo državo	45
9.2	Komentar sodne prakse	49
9.3	Azilni sistem na Hrvaškem	51
10	SRBIJA KOT VARNA TRETJA DRŽAVA - NAPAČNA DOMNEVA	53
10.1	Poročilo HHC za leto 2011	53
10.1.1	Uvod	53
10.1.2	Ugotovitve - omejene možnosti dostopa do mednarodne zaščite v Srbiji.....	53

10.1.3	Prosilci za mednarodno zaščito, ki so vrnjeni v Srbijo se soočajo z veliko nevarnostjo verižnega vračanja (nevarnost <i>chain refoulement</i>)	54
10.1.4	Prosilci mednarodne zaščite v Srbiji čutijo pomanjkanje	55
10.2	Poročilo HHC za leto 2012	55
10.2.1	Omejen dostop do mednarodne zaščite in pomanjkanje postopkovnih jamstev	55
10.2.2	Nevarnost verižnega vračanja	55
10.2.3	Sklepi	56
11	SKLEP	57
12	LITERATURA IN VIRI.....	61
12.1	Knjige.....	61
12.2	Članki.....	62
12.3	Pravni viri	62
12.4	Spletni viri	64
12.5	Odločbe.....	66
12.5.1	Upravno, Vrhovno in Ustavno sodišče.....	66
12.5.2	Evropsko sodišče za človekove pravice	67

KAZALO OKRAJŠAV

ECRE.....	Evropski svet za begunce in izganace
EKČP.....	Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin
ESČP	Evropsko sodišče za človekove pravice
EU	Evropska unija
HHC.....	Hungarian Helsinki Comitee
IARLJ.....	International Association of Refugee Law Judges (Mednarodno združenje sodnikov za področje azilnega prava)
Komisija.....	Evropska komisija
OZN.....	Organizacija Združenih narodov
PDEU.....	Pogodba o delovanju Evropske unije
PES.....	Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti
RH.....	Republika Hrvaška
RS.....	Republika Slovenija
tč.	točka odločitve
UNCAT	Konvencija proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju (United Nations Convention Against Torture)
UNHCR	Visoki komisariat Združenih narodov za begunce (United Nations High Commissioner for Refugees)
Ur. l.....	Uradni list
URS.....	Ustava Republike Slovenije
US.....	Ustavno sodišče
ZMZ.....	Zakon o mednarodni zaščiti
ZUP.....	Zakon o splošnem upravnem postopku
ZUS.....	Zakon o upravnem sporu

1 UVODNA RAZMIŠLJANJA

Dnevno prihaja do situacij, ko mnogi ljudje zapuščajo svoje domove, družino, skupnost in državo, ker se bojijo za svoje življenje ali za življenje svojih otrok in bližnjih. Mnoge v to prisilijo socialne, ekonomske, politične, verske in še druge podobne okoliščine.¹

Vse tovrstne odločitve ljudi za odhod iz domovine, so posledica neuspeha držav, da bi zaščitile človekove pravice in zagotovile najnižjo raven varnega ter človeka vrednega, dostojnega življenja. Nekatere države dopuščajo takšne kršitve človekovih pravic, ali pa jih ne morejo učinkovito preprečiti. Nekatere celo same kršijo človekove pravice in temeljne svoboščine.² V primeru, ko begunce druge države zavrnejo in jim ne dovolijo vstopa, so le-ti lahko obsojeni na smrt ali na življenje v senci, brez pravic in možnosti preživetja.³

1.1 Begunsko pravo

Begunsko pravo obsega celoto mednarodnih, regionalnih in državnih pravnih norm, s katerimi so določena temeljna pravila ravnanja z begunci. Temeljni cilj begunskega prava je, zaščita človekove osebnosti in njegovih pravic ter temeljnih svoboščin v posebnih okoliščinah.

Postopek oblikovanja instituta mednarodnega prava, konvencij in smernic za zaščito beguncev se je začel v začetku 20. stoletja, v okviru Društva narodov kot predhodnika Organizacije Združenih narodov (v nadaljevanju: ZN). V času po drugi svetovni vojni, je bila sprejeta vrsta mednarodnih in regionalnih aktov na področju varstva človekovih pravic. Mednarodno begunsko pravo je namenjeno zaščiti oseb, ki bežijo pred preganjanjem in iščejo mednarodno zaščito, ter osebam, ki jim je že bil priznan status begunca.

¹ <http://trgovina.amnesty.si/akcije.php?kid=> (26. 8. 2013).

² <http://trgovina.amnesty.si/akcije.php?kid=89> (26.8.2013).

³ <http://www.unhcr-centraleurope.org/si/komu-pomagamo/begunci.html> (6. 11. 2013).

Velik premik na področju zaščite beguncev se je zgodil 28. junija 1951, v času, ko se je begunstvo začelo pojavljati po vsem svetu.⁴ Med posebno konferenco ZN je bila sprejeta Konvencija o statusu beguncev (v nadaljevanju: Ženevska konvencija),⁵ ki je ključni univerzalni dokument mednarodne zaščite beguncev. Oblikovana je bila z namenom zmanjšanja posledic situacij kot so kršitve človekovih pravic, politični ali oboroženi konflikti, zaradi katerih ljudje bežijo iz svoje domovine prek nudenja mednarodne zaščite in pomoči žrtvam, vključno s pomočjo pri ponovnem urejanju življenja.

Ženevska konvencija opredeljuje kdo je begunec, ter kakšno pravno zaščito, pomoč in socialne pravice morajo države podpisnice zagotoviti beguncem. Določa, da begunci ne smejo biti vrnjeni v državo, v kateri bi bilo njihovo življenje ogroženo se mi zdi še posebej pomembno pri analizi ureditve instituta varne tretje države.

Pri reševanju pojava begunstva sta potrebna tako mednarodno sodelovanje, kot tudi prevzemanje odgovornosti vseh držav.

1.2 Koncept varne tretje države

Koncept varne tretje države se je razvil iz prepričanja, da so prosilci za mednarodno zaščito v EU neenakomerno porazdeljeni, saj naj bi potovali v države, za katere so verjeli, da bodo njihove prošnje obravnavane v njihovo korist. UNHCR priznava legitimnost instituta varna tretja država v primerih, ko tretja država vključi v zaščito vsaj zaščito pred (ne)vračanjem, zagotavlja ustrezno preživljanje, dostop do azilnega postopka in obstoj zadovoljivih procesnih kavtel.

Mednarodno pravo daje državam pravico nadzora nad vstopom tujcev, dovoljenji za njihovo bivanje in izgoni oziroma izročitvami.⁶ Suverenost držav pa omejuje dolžnost, da država ne sme odstraniti, izgnati ali izročiti posameznika državi, v kateri obstaja zanj resna nevarnost,

⁴ <http://www.unhcr-centraleurope.org/si/viri/konvencije/konvencija-o-beguncih.html> (6. 11. 2013).

⁵ Konvencija o statusu beguncev, Uradni list FLRJ, MP, št. 7/60, Uradni list SFRJ, MP, št. 15/67, Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92.

⁶ Sodbi Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevah Vilvarajah in drugi proti Združenemu kraljestvu z dne 30. 10. 1991, 102. točka, in Chahal proti Združenemu kraljestvu z dne 15. 11. 1996, 73. točka.

da bo podvržen nečloveškemu ravnanju (*non-refoulement*). Prepovedana sta tako neposredno vračanje (*direct refoulement*) kot tudi posredno vračanje (*indirect refoulement*). Pri posrednem vračanju je prosilec izročen državi, v kateri zanj neposredno sicer ne obstaja resna nevarnost, da bo podvržen nečloveškemu ravnanju, vendar pa obstaja možnost, da bo iz te države izročen državi, v kateri zanj obstaja resna nevarnost, da bo izpostavljen nečloveškemu ravnanju.⁷

Prepoved izročitve posameznika drugi državi, ko so izkazani tehtni razlogi (*substantial grounds*), ki utemeljujejo sklep o obstoju resnične nevarnosti (*real risk*), da bo ta oseba izpostavljena mučenju oziroma nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju ali kaznovanju predpisujeta 3. člen Evropske konvencije o človekovih pravicah (v nadaljevanju: EKČP) in 18. člen URS.⁸ Skladno s prvim odstavkom 33. člena Ženevske konvencije sta prepovedana izgon ali prisilna vrnitev begunca na meje ozemlja, kjer bi bila njegovo življenje ali svoboda ogrožena zaradi njegove rase, vere, državljanstva, pripadnosti določeni družbeni skupini ali določenega političnega prepričanja.⁹

Pojem varne tretje države definira države, ki se nahajajo v bližini ali na mejah Evropske unije (v nadaljevanju: EU). V zadevi *Amuur v. France* iz leta 1996 se je Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP) izreklo, da je mogoče prosilca za azil poslati v tretjo državo samo, če ta tretja država nudi zaščito, ki je primerljiva tisti, ki jo prosilec pričakuje v državi, kjer je zaprosil za azil, med njim in tretjo državo pa mora obstajati pomembna povezava. Dokazno breme je na državi zaprositve za azil, ki mora pri presoji upoštevati individualne okoliščine vsakega posameznega primera.¹⁰

Država pribežališča v primerih zavračanja na meji prosilcev za azil ne vrača v izvorno državo temveč v državo, iz katere poskušajo vstopiti. Tudi v primeru, če je država, iz katere poskuša

⁷ H. Battjes, *European Asylum Law and International Law*, str. 438. S. H. Legomsky, *Legal and Protection Policy Research Series, Secondary Refugee Movements and the Return of Asylum Seekers to Third Countries: The Meaning of Effective Protection*, UNHCR, Department of International Protection, Ženeva 2003, str. 57.

⁸ Nikogar se ne sme mučiti ali nečloveško in ponižujoče z njih ravnati ali ga kaznovati.

⁹ Načelo nevračanja je urejeno tudi v Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju (Uradni list RS, št. 24/93, MP, št. 7/93 – MKPM), ki v prvem odstavku 3. člena izrecno prepoveduje pregon, izgon oziroma izročitev osebe drugi državi, če so podani resni razlogi za sum, da utegne biti mučena.

¹⁰ Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice, *Amuur proti Franciji*, z dne 25. 6. 1996.

prošilec za azil vstopiti v državo pribežališča, varna tretja država, mora država pribežališča v skladu z obveznostjo, ki izhaja iz načela *non-refoulement* preveriti, ali je ta država varna za konkretnega prosilca za mednarodno zaščito in, ali bo ta država ustrezno poskrbela za to, da prošilec v primeru utemeljene verjetnosti, da bo v državi izvora preganjan, v izvorno državo ne bo vrnjen. Tretja država šteje za varno, če prosilcu zagotovi učinkovito zaščito pred kršitvijo načela nevračanja (*effective protection from refoulement*).¹¹

Državi, ki uporabi koncept varne tretje države, ni treba, da pred izgonom, odstranitvijo ali izročitvijo prosilca tretji državi, vsebinsko odloči o prošnji za mednarodno zaščito, mora pa zaradi spoštovanja načela nevračanja oceniti varnost te tretje države, v katero bo prošilec vrnjen. Tretja država je varna, če prosilcu zagotavlja učinkovito zaščito pred kršitvijo načela nevračanja (*effective protection from refoulement*).¹² Načelo nevračanja je zagotovljeno zgolj tako, da prosilcu nudi zaščito, ki traja tako dolgo, dokler obstaja nevarnost, da bo prošilec v izvorni državi podvržen nečloveškemu ravnanju (*durable solution*).¹³ Omenjeno zaščito bi bilo mogoče ponuditi na dva načina:

- i. z dovoljenjem za prebivanje v državi ali
- ii. z dostopom do postopka, v katerem pristojni organi vsebinsko presodijo utemeljenost prošnje za pridobitev mednarodne zaščite.

Tretja država mora prosilcu dovoliti vstop v državo¹⁴ in dostop do poštenega ter učinkovitega postopka, ki omogoča vsebinsko oceno utemeljenosti prošnje, skladno s procesnimi standardi, ki so se oblikovali v mednarodnem pravu.¹⁵ Zahteve za dostop do azilnega

¹¹ H. Battjes, *European Asylum Law and International Law*, 2006, str. 398–407.

¹² Država lahko zavrne vstop prosilca v državo oziroma zavrne dostop do postopka za priznanje mednarodne zaščite, samo če ni resne nevarnosti, da bi zavrnitev vstopa, odstranitev, izgon ali izročitev povzročila, da bi bil prošilec ob vrnitvi v izvorno državo izpostavljen nevarnosti nečloveškega ravnanja. J. C. Hathaway, *The rights of refugees under international law*, str. 300–301, H. Battjes, *European Asylum Law and International Law*, 2006 398–407.

¹³ Ibid, str. 398–401 in S. H. Legomsky, str. 79–81.

¹⁴ Sodba ESČP v zadevi *Amuur proti Franciji*, z dne 25. 6. 1996, 48. točka.

¹⁵ Odločba Ustavnega sodišča št. Up-1970/08 z dne 2. 4. 2009, Uradni list RS, št. 36/09 in OdlUS XVIII, 71. Glej tudi 13. uvodno izjavo Postopkovne direktive oziroma 25. uvodno izjavo Postopkovne direktive II. Procesni standardi postopka za pridobitev mednarodne zaščite so se oblikovali tudi v sodni praksi ESČP (sodbe v zadevah *Vilvarajah in drugi*, *Jabari proti Turčiji* z dne 11. 7. 2000, *Bahaddar proti Nizozemski* z dne 19. 2. 1998 in *Salah Sheekh proti Nizozemski* z dne 11. 1. 2007).

postopka ne smejo biti nerazumne in nesorazmerne glede na položaj prosilcev za mednarodno zaščito.¹⁶ Postopek za pridobitev mednarodne zaščite mora prosilcu za mednarodno zaščito ponuditi zadostne možnosti za dokazovanje, da izpolnjuje pogoje za njeno pridobitev.

V primeru zavrnilne odločitve morajo države zagotoviti tudi učinkovita pravna sredstva.¹⁷ Poleg vsega naštetega mora tretja država spoštovati človekove pravice in temeljne svoboščine ter zagotoviti, da prosilec v njej ne bo trpel kršitev teh pravic. Zavezana mora biti k izpolnjevanju primerljivih mednarodnih obveznosti kot druga država.¹⁸

Na podlagi Direktive Sveta 2005/85/ES z dne 1. december 2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah (v nadaljevanju: Postopkovna direktiva),¹⁹ natančneje na podlagi 27. člena Postopkovne direktive oziroma na podlagi 38. člena prenovljene Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija. 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite²⁰ (v nadaljevanju: Postopkovna direktiva II), državi članici ni potrebno podeliti azila posamezniku, če druga država nečlanica EU, ki velja za varno tretjo državo, privoli, da bo zaščitila prosilca za azil. Usoda nesrečnih prosilcev za azil je tako v rokah tretjih držav, držav nečlanic EU.

Kaj hitro se pri trenutni ureditvi instituta varne tretje države postavi vprašanje, kako je z dejansko zagotovitvijo človekovih pravic v praksi in kako je v konkretnih postopkih o odločanju glede prošelj za mednarodno zaščito z upoštevanjem zahtev, ki izhajajo iz

¹⁶ Ibid.

¹⁷ 27. uvodna izjava Postopkovne direktive oziroma 50. uvodna izjava Postopkovne direktive II. Primerjaj tudi s sklepom ESČP v zadevi *T. I. proti Združenemu kraljestvu* z dne 7. 3. 2000, H. Battjes, str. 402–403, S. H. Legomsky, str. 73–76, in ECRE Information Note on the Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, IN1/1072006/EXT7JJ, 2006, str. 25, ki jih je izdal Evropski svet za begunce in izgnance (v nadaljevanju ECRE), <http://www.unhcr.org/refworld>.

¹⁸ Država se s podpisom mednarodne pogodbe zaveže, da bo obveznosti izpolnjevala v dobri veri. Zato je dejstvo, da je država podpisnica mednarodne pogodbe, lahko temelj za zaupanje, da bo tretja država delovala v skladu z mednarodnimi obveznostmi. H. Battjes, *European Asylum Law and International Law*, str. 413.

¹⁹ UL L 326, 13. 12. 2005, str. 13–34. Postopkovna direktiva je bila sprejeta na podlagi 1.d) točke prvega odstavka 63. člena PES (sedaj 78. člen PDEU).

²⁰ UL L 180, 29. 6. 2013, str. 60–95.

dokumentov, ki zagotavljajo zaščito beguncev. V nadaljevanju diplomske naloge bom skušala odgovoriti na vprašanja, ki se zdijo oziroma so sporna in, ki ob trenutni ureditvi instituta na ravni EU problematizirajo institut varne tretje države.

1.3 Pogoji, da se država razglasi za varno tretjo državo

Da se država razglasi za varno tretjo državo, mora izpolnjevati določene pogoje, ki jih določata 27. člen Postopkovne direktive oziroma 38. člen Postopkovne direktive II, in sicer, da v njej:

- i. življenje in svoboda nista ogroženi zaradi rase, vere, državljanstva, pripadnosti določeni družbeni skupini ali političnega prepričanja;
- ii. v skladu z Ženevsko konvencijo mora država spoštovati načelo nevračanja (*non-refoulement*);
- iii. prav tako mora država upoštevati prepoved odstranitve, ki bi kršila prepoved mučenja ter krutega, nečloveškega in ponižujočega ravnanja, kakor je določena v mednarodnem pravu;
- iv. v državi mora obstajati možnost zaprositi za status begunca ter, če je ugotovljeno, da je oseba res begunec, pridobiti zaščito v skladu z Ženevsko konvencijo (v nadaljevanju: Pogoji).

Pri konceptu varne tretje države sicer ne gre za vračanje beguncev v izvorno državo, ampak za predajo pristojni državi nečlanici EU, ki izpolnjuje visoke kriterije spoštovanja človekovih pravic in azilnega prava. Predvsem v praksi je žal velikokrat tako, da države, ki so razglašene za varne tretje države, mnogokrat ne spoštujejo človekovih pravic, ali vsaj ne zadostno, pa tudi azilni postopki niso urejeni tako, da bi zadostili vsem potrebnim standardom za zaščito beguncev.

1.4 Cilji diplomske naloge

V diplomski nalogi bom kritično pregledala ureditev koncepta varne tretje države na evropski zakonodajni ravni in preverila slovensko implementacijo evropskega pravnega reda na tem področju ter kritično komentirala ureditev koncepta varne tretje države, ki je veljala do izdaje odločbe Ustavnega sodišča opr. št. U-I-155/11 z dne 18.12.2013 (v nadaljevanju: Odločba

US). Pregledala bom prakso vračanja prosilcev za azil iz Slovenije v Republiko Hrvaško (v nadaljevanju: RH) vse do njenega vstopa v EU,²¹ ko je odlok, s katerim je Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada) RH razglasila²² za varno tretjo državo, prenehal veljati, institut varne tretje države pa je v primeru RH izgubil svoj pomen.

Ob pregledovanju členov Zakona o mednarodni zaščiti (v nadaljevanju: ZMZ),²³ ki urejajo oziroma so urejali institut varne tretje države oziroma, bom komentirala tudi Odločbo US, s katero je US, po skoraj dveh letih od Varuhove zahteve za oceno ustavnosti 60., 61., 62. in 63. člena ZMZ, razveljavilo 60. člen ZMZ (nacionalni koncept varne tretje države) in prvi odstavek 62. člena ZMZ (koncept evropske varne tretje države) ter odločilo, da 61. člen ZMZ (kriteriji za določitev varne tretje države) ni v neskladju z Ustavo (v nadaljevanju: URS), je pa po mnenju US v neskladju z URS prvi odstavek 63. člena ZMZ (postopek).²⁴

Ustavno sodišče je očitke o neskladju členov v zvezi s konceptom varne tretje države s prvim odstavkom 33. člena Ženevske konvencije in 3. členom EKČP presojalo z vidika skladnosti z 18. členom URS. To je namreč ustavna določba, ki vključuje spoštovanje načela nevračanja v državo, v kateri bi bil prosilec za mednarodno zaščito izpostavljen kršenju pravice do prepovedi mučenja.²⁵

V zaključnih poglavjih bom predstavila sporno prakso vračanja prosilcev z Madžarske v Srbijo. Pred Odločbo US je obstajala velika verjetnost, da bi RS v prihodnje za varno tretjo državo razglasila prav Srbijo.

Varna tretja država je, glede na vse zapisano, po mojem mnenju institut, ki prosilcem za mednarodno zaščito ne nudi zadostne zaščite v skladu z mednarodnimi standardi in človekovimi pravicami, tako da bi učinkovito zaščitil posameznika pred nečloveškimi ali ponižujočimi ravnanji in ne zadošča vsem potrebnim standardom za zaščito beguncev.

²¹ Vstop Republike Hrvaške v Evropsko unijo.

²² (Ur. l. RS, št. 50/2008).

²³ Zakon o mednarodni zaščiti, Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo in 83/12.

²⁴ Odločba Ustavnega sodišča opr. št. U-I-155/11 z dne 18.12.2013, izrek sodbe.

²⁵ Iz ustaljene ustavnosodne presoje izhaja, da je spoštovanje načela nevračanja varovano v okviru 18. člena URS. Odločba Ustavnega sodišča št. Up-78/00 z dne 29. 6. 2000, Uradni list RS, št. 66/2000 in OdlUS IX, 295, odločba Ustavnega sodišča št. U-I-238/06 z dne 7. 12. 2006, Uradni list RS, št. 134/06 in OdlUS XV, 83 in odločba Ustavnega sodišča št. Up-763/09 z dne 17. 9. 2009, Uradni list RS, št. 80/09, tč. 7.

2 ZGODOVINSKI PREGLED SKUPNEGA EVROPSKEGA AZILNEGA SISTEMA

2.1 Trendi priseljevanja in azilna politika

Evropske države so mnogokrat končni cilj oseb, ki potrebujejo mednarodno zaščito. Delež priseljencev se spreminja glede na dejavnike v državah članicah, kot so na primer zgodovina kolonializma, politika migracij ter azila in geografske značilnosti.²⁶ Eden največjih izzivov pri vzpostavitvi skupnega evropskega azilnega sistema je pravična, a obenem učinkovita razporeditev bremen povezanih s priseljevanjem v državah članicah EU.²⁷

Zadeve azilne in imigracijske politike so bile do konca osemdesetih let izključna domena notranje jurisdikcije držav članic EU. V Rimski pogodbi (1957) ne najdemo določil o človekovih pravicah, vendar pa je takratno Sodišče Evropskih skupnosti kmalu določilo, da so človekove pravice del splošnih načel evropskega pravnega reda. Pogodba o Evropski uniji²⁸ je področje azila, imigracij in politike do državljanov tretjih držav opredelila kot zadeve skupnega interesa²⁹ in jih uvrstila v tretji steber unije,³⁰ ki so ga države članice urejale na medvladni ravni. Z Amsterdamsko pogodbo (1997/1999)³¹ pa je bilo področje azila, imigracij in viznega režima preneseno v prvi steber. Sledil je dunajski plan akcij za vzpostavitev območja svobode, varnosti in pravice.³² Na posebnem zasedanju v finskem mestu Tampere oktobra 1999 pa je Evropski svet določil časovni načrt za vzpostavitev enotnega evropskega azilnega sistema in skupne politike migracij, ki ga je predvidela Amsterdamska pogodba.³³

²⁶ Hailbronner Kay, *Asylum Law in the Context of a European Migration Policy*, Europe's Area of Freedom, Security and Justice, Volume XII/2, Oxford University Press, New York, 2004, str. 42.

²⁷ Sklepni predlogi generalne pravobranilke Verice Trstenjak predstavljeni 22. septembra 2011. Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Court of Appeal of England and Wales (Združeno kraljestvo),

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62010CC0411:SL:HTML>.

²⁸ Maastrichtska pogodba 1992/1993, OJ C 191, 29. 7. 1992.

²⁹ Matters of common interest.

³⁰ Ostala področja tretjega stebra: prehod in nadzorovanje zunanjih mej držav članic, boj proti zasvojenosti z mamili, mednarodnim goljufijam, sodelovanje sodstva v civilnih in kazenskih zadevah, carinsko sodelovanje, policijsko sodelovanje v boju proti terorizmu, nezakoniti trgovini s prepovedanimi drogami in drugimi resnimi oblikami mednarodnega kriminala.

³¹ OJ C 340, 10. 11. 1997.

³² Area of freedom, security and justice.

³³ Za izvajanje sklepov iz Tampereja so bile med drugim sprejete uredba in naslednji akti: Uredba št. 343/2003; Direktiva Sveta 2001/55/ES o najnižjih standardih za dodelitev začasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb in o ukrepih za uravnoteženje prizadevanj in posledic za države

Soglašali so, da si bo Evropski svet prizadeval za oblikovanje skupnega evropskega azilnega sistema, ki bo temeljil na popolni in splošni uporabi Ženevske konvencije, kot je bila dopolnjena z Newyorškim protokolom, s čimer bo potrjeno načelo nevračanja in zagotovljeno, da nihče ne bo poslan nazaj na področje, kjer je preganjan.³⁴

2.2 Dvostopenjski razvoj skupnega evropskega azilnega sistema

Razvoj skupnega evropskega azilnega sistema poteka v dveh stopnjah. Prva se nanaša na vzpostavitev minimalnih standardov in ukrepov in je bila s sprejemom ključnih pravnih aktov končana leta 2005.³⁵ Druga faza, pomeni vzpostavitev enotnega evropskega azilnega

članice pri sprejemanju takšnih oseb; Direktiva Sveta 2003/9/ES z dne 27. januarja 2003 o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil; Direktiva Sveta 2005/85/ES z dne 1. decembra 2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah (Postopkovna direktiva). Med sekundarno zakonodajo EU s tega področja je potrebno omeniti še: Uredbo (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države ali oseba brez državljanstva (v nadaljevanju: Dublinska uredba II); Direktivo Sveta 2004/83/ES z dne 29. aprila 2004 o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca ali osebe, ki iz drugih razlogov potrebujejo mednarodno zaščito, in o vsebini te zaščite (v nadaljevanju: Kvalifikacijska direktiva); Direktivo 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite (v nadaljevanju: Kvalifikacijska direktiva II); Direktivo 2003/9/ES Sveta z dne 27. januarja 2003 o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil in Direktivo 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito.

³⁴ Sklepni predlogi generalne pravobranilke Verice Trstenjak predstavljeni 22. septembra 2011. Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Court of Appeal of England and Wales (Združeno kraljestvo),

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62010CC0411:SL:HTML>.

³⁵ Na podlagi sklepov iz Tampereja so bili sprejeti naslednji akti, ki postavljajo minimalne evropske standarde na področju azila: Uredba Sveta 343/2003 z dne 28.2.2003 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil (Dublinska uredba), Direktiva Sveta 2003/9/ES z dne 27.1.2003 o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil, Direktiva Sveta 2004/83/ES z dne 29.4.2004 o minimalnih standardih za priznanje statusa begunca ali osebe, ki iz drugačnih razlogov potrebuje mednarodno zaščito, državljanom tretjih držav ali osebam brez državljanstva ter o vsebini take zaščite (Kvalifikacijska Direktiva) in Direktiva Sveta 2005/85/ES z dne 1.12.2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca (Postopkovna Direktiva). Poleg navedenih aktov obstajajo še številni drugi akti sekundarnega prava, ki se nanašajo na vzpostavitev skupnega azilnega sistema, politiko nezakonitega priseljevanja in boj proti nezakonitemu priseljevanju, kot sta na primer Uredba (EU) št. 439/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. maja 2010 o ustanovitvi Evropskega azilnega podpornega urada (UL L 132, str. 11) ali Direktiva 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito

sistema. Evropski svet je potrdil zavezo, da bo skupni evropski azilni sistem temeljil na Ženevski konvenciji in drugih instrumentih za varstvo človekovih pravic.³⁶ Kljub težnjam je potrebno opozoriti, da so sprejeti standardi verjetno le najmanjši skupni imenovalec precej restriktivnih ureditev azilnega postopka v posameznih državah članicah EU, ne pa učinkovit skupni azilni sistem.³⁷ Sodelovanje držav članic na področju begunske problematike je del širšega sodelovanja na področju nadzorovanja zunanjih meja in preprečevanja ilegalnega priseljevanja. Cilj EU je omejitev priseljevanja. Sprejeti ukrepi zadevajo tako prostovoljne, kot neprostovoljne migrante, med njimi tudi begunce.³⁸

Sodelovanje na področju azila je bila v EU reakcija na vzpostavitev sistema prostega gibanja oseb in odpravo notranjih meja, manj pa težnja po vzpostavitvi učinkovitega enotnega sistema varstva beguncev. Proces prenosa azilnega področja iz nacionalnih ravni na raven EU je močno zaznamovan z nasprotujočimi si interesi med zaščito in nadzorom migracij.³⁹

Sodelovanje držav članic se je osredotočilo na varovanje notranje varnosti. Prenos suverenosti nad nadzorom gibanja državljanov tretjih držav so države članice nadomestile s krepitvijo nadzora zunanjih meja, poostritvijo pogojev za vstop na ozemlje (vizni režimi, sankcioniranje prevoznikov), sklepanjem sporazumov o ponovnem sprejemu, politiko zadrževanja beguncev v regijah, iz katerih izhajajo, omejitvijo dostopa do azilnih postopkov in ukrepov proti »nepravim«⁴⁰ prošnjam za azil ter tudi z uvedbo koncepta varne tretje države.

prebivajočih državljanov tretjih držav (UL L 348, str. 98).

³⁶ Presidency Conclusions, Tampere European Council 15 and 16 October 1999, 4. točka.

³⁷ Povzeto po Anita Longo, Azil v luči približevanja Evropski uniji, Mirovni inštitut, 2002 in Medved, Felicita: Politika migracij in azila v transgresiji Evropske unije, Razprave in gradivo 2000.

³⁸ Anita Longo, Azil v luči približevanja Evropski uniji, Mirovni inštitut, 2003.

³⁹ Felicita, Medved, Politika migracij in azila v transgresiji Evropske unije, Razprave in gradivo 2000/36-37, str. 207 – 226.

⁴⁰ Anita Longo, Azil v luči približevanja Evropski uniji, Mirovni inštitut, 2003.

2.3 Zaključki glede EU politike azilnega sistema

Sklepamo, da prioriteta EU na področju azila ni poenotenje azilnega postopka z namenom zavezati države k uresničevanju minimalnih standardov mednarodnega begunskega prava. Pravzaprav bi lahko rekli, da gre, pri uvedbi koncepta varne tretje države⁴¹ za borbo zoper zlorabe azilnih postopkov tako imenovanih ekonomskih migrantov, ki iz revnejših držav preko instituta azila poskušajo poiskati pot v razvitejše evropske države.⁴²

⁴¹ Gretchen Borchelt, Columbia human rights law review, The safe third country practice in the European union: a misguided approach to asylum law and a violation of international human rights standards, str. 439. Varno tretjo državo v teoriji poimenujejo tudi 'Country of first asylum – država prvega azila,' 'Country responsible for examining the application for asylum – država odgovorna za odločanje o prošnji,' ali 'Host third country – gostujoča tretja država.

⁴² Vida Kovše, Novosti na področju ureditve azilnih postopkov (2006), diplomska naloga, str. 20.

3 TEMELJNO NAČELO begunskega prava - načelo nevračanja (*non-refoulement*)

Načelo nevračanja, ki ga štejemo za temeljno načelo begunskega prava, je po mnenju nekaterih strokovnjakov splošno priznано načelo mednarodnega običajnega prava,⁴³ kar pomeni, da so ga dolžne upoštevati vse države mednarodne skupnosti, ne glede na to ali so pogodbenice mednarodnega akta, v katerem je vsebovano ali ne. Zajema varstvo pred preganjanjem⁴⁴ in varstvo pred mučenjem oziroma drugim nečloveškim ravnanjem ali kaznovanjem.⁴⁵ Varstvo pred mučenjem ima absolutno veljavo in ga ni mogoče omejevati z dodatnimi pogoji.⁴⁶

Načelo nevračanja je temelj mednarodnega sistema za zaščito beguncev.⁴⁷ Gre za prepoved vrnitve posameznika v državo,⁴⁸ kjer bi lahko bil žrtev kršitve temeljnih človekovih pravic,⁴⁹ saj prepoveduje državam, da bi posredno⁵⁰ ali neposredno vračale posameznike v državo,⁵¹ kjer bi lahko bila ogrožena njihovo življenje ali svoboda.⁵² Namen prepovedi vračanja je preprečitev kršenja človekovih pravic preden do kršitev sploh pride. Njegova vsebina je pomembna varovalka beguncev. Nobena država ne sme vrniti posameznika v državo, če obstaja utemeljena verjetnost, da v primeru vrnitve posamezniku grozi nevarnost za življenje ali osebno svobodo zaradi njegove rase, vere, narodnosti, pripadnosti določeni družbeni skupini ali določenega političnega prepričanja, ali če obstajajo utemeljeni razlogi za sum, da mu v primeru vrnitve grozi mučenje ali nečloveško, ponižujoče ravnanje ali kaznovanje.

⁴³ Goodwin-Gill, Guy S.; McAdam, Jane: *The Refugee in International Law* (2007), str. 345 in naslednje; UNHCR: *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, Ženeva, september 2011, str. 5.

⁴⁴ Člen 33 Konvencije o beguncih, Ur. l. FLRJ-MP, št. 7-76/1960 in Ur. l. RS-MP, št. 15/1992.

⁴⁵ Člen 3 Konvencije Združenih narodov proti mučenju in 3. člen Evropske konvencije za človekove pravice, Ur. l. RS-MP št. 7/1994.

⁴⁶ Prepoved mučenja in grdega ravnanja po EKČP je namreč absolutna in ne dopušča nobenih omejitev (drugi odstavek 15. člena EKČP) in ESČP: sodba *Saadi v. Italija*, odst. 140.

⁴⁷ Seminar for New Refugee Law Judges, str. 20.

⁴⁸ Velja za katerokoli državo, teritorij ali destinacijo, kamor se je posameznik prisiljen vrniti.

⁴⁹ Wouters, Cornelis Wolfram: *International Legal* (2009), str. 1.

⁵⁰ Posredno vračanje pomeni vrnitev v državo iz katere je lahko oseba poslana v državo, kjer bosta ogrožena njeno življenje in svoboda.

⁵¹ Načelo nevračanja se uporablja tako za državo izvora kot tudi vsako drugo državo, v kateri ima oseba razlog za bojazen pred preganjanjem (t.i. »verižni refoulement«). S. Da Lomba, *The right to seek refugee status in the European Union*, str 5.

⁵² Ibid.

Država tega ne sme, ne glede na to ali mu je priznan status begunca ali ne,⁵³ po EKČP pa sploh ne, ne glede na posameznikov status.⁵⁴ Prepoved vračanja je samostojna človekova pravica.⁵⁵ Če država osebo vrne v takšno državo, odgovarja zaradi kršitve svojih mednarodnopravnih obveznosti.

Država ob izpostavitvi posameznika tveganju kršitev človekovih pravic odgovarja samostojno in ne skupaj z državo prejemnico. Merila za določitev države članice, ki je odgovorna za obravnavanje prošnje za azil, vložene v EU, so razvidna iz Uredbe Sveta št. 343/2003 z dne 18. februarja 2003 (Dublinske uredbe)⁵⁶ o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, ki jo v eni od držav članic vloži državlján tretje države.⁵⁷ Temeljna značilnost sistema, ki ga je vzpostavila navedena uredba je, da je za obravnavanje vsake prošnje za azil odgovorna le ena država članica.

Obveznost nevračanja je bila prvič zapisana v 33. členu Ženevske konvencije in državam pogodbenicam prepoveduje, da na kakršenkoli način izženejo ali prisilno vrnejo begunca na meje ozemlja, kjer bi bila njegovo življenje ali svoboda ogrožena zaradi njegove rase, vere, državljanstva, pripadnosti neki določeni družbeni skupini ali določenega političnega prepričanja. Izrečna prepoved vračanja je bila kasneje sprejeta tudi v prvem odstavku 3. člena Konvencije proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju (v nadaljevanju: UNCAT).⁵⁸ Načelo nevračanja je zapisano še v preambuli Dublinske uredbe,⁵⁹ v preambuli in v 21. členu Kvalifikacijske direktive⁶⁰ in v 5. členu

⁵³ Executive Committee Conclusion No. 6 (XXVIII) of 1977, točka c.

⁵⁴ Načelo *non-refoulement* je v Ženevski konvenciji omejeno, saj Ženevska konvencija v drugem odstavku 33. člena dopušča, da država pribežališča vrne prosilca za azil v državo kljub temu, da mu tam grozi preganjanje, če obstajajo utemeljeni razlogi za sum, da je posameznik nevaren za varnost države pribežališča, ali je bil pravnomočno obsojen za posebno hudo kaznivo dejanje ali pa če predstavlja nevarnost javnemu redu države pribežališča.

⁵⁵ Wouters, Cornelis Wolfram: International Legal (2009), str. 24.

⁵⁶ OJ L 50/1, 18 Feb 2003.

⁵⁷ UL L 50, str. 1.

⁵⁸ Konvencija proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju, sprejela jo je Generalna skupščina ZN, 10. december 1984, Ur. l. RS-MP 7-40/1993: Nobena država članica ne bo pregnala, izgnala in ne izročila osebe drugi državi, če obstajajo resni razlogi za sum, da utegne biti mučena.

⁵⁹ Uredba sveta (ES) št. 343/2003, o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, ki jo v eni od držav članic vloži državlján tretje države, 18. februar 2003.

⁶⁰ Direktiva sveta 2004/83/ES, o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati

Direktive o vračanju.⁶¹ Poleg tega je prepoved vračanja razvilo tudi ESČP in Svet ZN za človekove pravice v okviru splošne prepovedi mučenja ali nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja zapisane v 3. členu EKČP⁶² oziroma v 7. členu MPDPP.⁶³

V dolgoletni praksi držav se je uveljavilo širše pojmovanje načela nevračanja,⁶⁴ tako da zajema načelo nevračanja, kot tudi načelo nezavračanja na meji.⁶⁵ Tudi Izvršilni Odbor Visokega komisariata ZN za begunce je poudaril, da morajo države zagotoviti upoštevanje načela *non-refoulement* tako na meji, kot tudi znotraj ozemlja države.⁶⁶

3.1 Omejenost načela *non – refoulement*

Načelo *non-refoulement* je na določen način omejeno. V drugem odstavku 33. člena Ženevska konvencija dopušča, da država pribežališča vrne prosilca za azil v državo kljub temu, da mu tam grozi preganjanje, če obstajajo utemeljeni razlogi za sum, da je posameznik nevaren za varnost države pribežališča, ali je bil pravnomočno obsojen za posebno hudo kaznivo dejanje ali če predstavlja nevarnost javnemu redu države pribežališča.⁶⁷

Zaključimo, da države beguncev, ki so v državo vstopili ilegalno, ne smejo vračati ali na meji zavračati oseb, ki nimajo veljavnih dokumentov za vstop v državo, če obstaja utemeljena verjetnost, da tem osebam v primeru vrnitve grozi nevarnost za življenje, osebno svobodo ali pa nevarnost mučenja oziroma drugega nečloveškega ravnanja.⁶⁸

državljeni tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca ali osebe, ki iz drugih razlogov potrebuje mednarodno zaščito, in o vsebini te zaščite, 29. april 2004.

⁶¹ Direktiva 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta, o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav, 16. december 2008.

⁶² Nikogar se ne sme mučiti ali nečloveško in ponižujoče z njih ravnati ali ga kaznovati.

⁶³ Nihče ne sme biti podvržen mučenju ali nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju ali kaznovanju. Še posebej je prepovedano brez privolitve izvajati medicinske ali znanstvene poskuse.

⁶⁴ Goodwin – Gill, 1996, *The refugee in international law*, str. 121–123.

⁶⁵ Goodwin – Gill, 1996, *The refugee in international law*, str. 123–124.

⁶⁶ Executive Committee Conclusion No. 6 (XXVIII) of 1977, točka c.

⁶⁷ Goodwin – Gill, 1996, *The refugee in international law*, str. 139-141.

⁶⁸ Evropsko sodišče za človekove pravice je v primeru T.I. proti Združenemu Kraljestvu odločilo, da 3. člen EKČP prepoveduje tako posredno kot neposredno vračanje v državo izvora (glej T.I. vs. United Kingdom, odločitev o sprejemljivosti, z dne 7. marec 2000, vloga št. 43844/98, stran 15).

3.2 Nevarnost verižnega vračanja

Verižno vračanje je neposredno in posredno prepovedano v 33. členu Ženevske konvencije in v 3. členu EKČP. ESČP je v zadevi T.I. proti Veliki Britaniji jasno odločilo, da bi Velika Britanija v primeru vrnitve prosilca za azil v Nemčijo, kjer bi bil lahko podvržen izgonu v matično državo, posredno kršila 3. člen EKČP.⁶⁹ Tudi UNHCR meni, da je »podajanje« prosilcev iz države v državo nesprejemljivo. Lahko pride do »verižnega odstranjevanja« prosilca iz ene države v drugo, vse do domovine, ne da bi se pri tem sploh pretehtali vsebinski razlogi za mednarodno zaščito.⁷⁰

Koncept varne tretje države lahko hitro predstavlja nevarnost za verižno vračanje prosilcev vse do njihove vrnitve v matično državo.

Natančen obseg prepovedi vračanja je sporen, a vseeno je treba izhajati iz tega, da sta v skladu z Ženevsko konvencijo beguncem⁷¹ zagotovljena ne le varstvo pred neposredno odstranitvijo v državo pregona, temveč tudi zaščita pred verižno odstranitvijo, pri kateri so begunci predani v državo, v kateri obstaja tveganje, da bodo odstranjeni v državo pregona.⁷²

⁶⁹ Sklep I U 1929/2010, obrazložitev k prvi točki izreka.

⁷⁰ Sklep I U 1929/2010, obrazložitev k prvi točki izreka.

⁷¹ Ker se prepoved vračanja v skladu s 33. členom Ženevske konvencije o statusu beguncev nanaša na begunce, je s tega vidika področje varstva iz 18. člena Listine o temeljnih pravicah zaznamovano s pojmom begunca v skladu z Ženevsko konvencijo o statusu beguncev. Pojem begunca v okviru prepovedi vračanja v skladu s 33. členom Ženevske konvencije o statusu beguncev ne zajema le tistih beguncev, ki so bili že priznani kot begunci, temveč tudi tiste, ki izpolnjujejo pogoje za priznanje statusa begunca.

Lauterpacht, E./Bethlehem, D., „The scope and content of the principle of *non-refoulement*: Opinion“, v: *Refugee Protection in International Law* (ur.: Feller, E./Türk, V./Nicholson, F.), Cambridge 2003, str. 87, 116 in naslednje.

⁷² Sklepni predlogi generalne pravobranilke Verice Trstenjak predstavljeni 22. septembra 2011. Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Court of Appeal of England and Wales (Združeno kraljestvo), točka 114, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62010CC0411:SL:HTML>, Lauterpacht, E./Bethlehem, D., Idem, str. 122.

Učinkovitost načela se zagotovi šele, ko države uspejo zaustaviti vračanje v tretje države, kjer sicer nista neposredno ogrožena življenje in varnost posameznika, ampak se uresničuje prepoved posrednega vračanja, to je primerov, kjer bi vračanje pomenilo nevarnost, da bo prosilec vrnjen v državo izvora iz katere je bežal.⁷³

⁷³ Hathaway, James C., *The rights of refugees under international law*, str. 323.

4 UREDITEV INSTITUTA VARNA TRETJA DRŽAVA V EU IN V SLOVENIJI

4.1 Uvod

Na podlagi prvega odstavka 78. člena Pogodbe o delovanju EU, je EU oblikovala skupno azilno politiko, z namenom ponuditi ustrezen status vsem državljanom tretjih držav, ki potrebujejo mednarodno zaščito, in zagotoviti skladnost z načelom nevračanja. SEU je sprejelo stališče, da skupni evropski azilni sistem temelji na popolni in splošni uporabi Ženevske konvencije in zagotovitvi, da nihče ne bo poslan nazaj na območje, kjer je bil preganjan.⁷⁴

Na podlagi drugega odstavka 78. člena PDEU je bilo s strani Evropskega parlamenta in Sveta sprejetih več uredb in direktiv, ki urejajo azilno politiko EU.⁷⁵

4.2 Koncept varne tretje države na ravni EU

Institut varne tretje države so države EU opredelile v Dublinski konvenciji. V njej so določile, katera država je odgovorna za obravnavo prošenj za azil. Koncept varne tretje države na evropskem zakonodajnem nivoju urejata 27. člen Postopkovne direktive in 38. člen Postopkovne direktive II, ki državam članicam dovoljujeta uporabo koncepta varne tretje države le, če so pristojni organi prepričani, da bodo prosilec za mednarodno zaščito v zadevni tretji državi zagotovljena ravnanja v skladu s Pogoji.

Koncept varne tretje države je skladno z evropsko zakonodajo možno uporabiti na podlagi pravil nacionalne zakonodaje, vključno s:

⁷⁴ Sodba SEU v združenih zadevah N. S. proti Secretary of State for the Home Department ter M. E. in drugi proti Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform, C-411/10 in C-493/10, z dne 21. 12. 2011, 75. točka.

⁷⁵ Člen 78 PDEU v primerjavi s 63. členom Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (prečiščeno besedilo, UL C 325, 24. 12. 2002 in Uradni list RS, št. 27/04, MP, št. 7/04), ki je pred uveljavitvijo PDEU določal pristojnosti EU na področju azilne politike, razširja pristojnosti EU.

- i. pravili, ki zahtevajo zvezo med osebo, ki išče azil, in zadevno tretjo državo, na podlagi katerih bi bilo smiselno, da ta oseba odide v to državo;⁷⁶
- ii. metodološkimi pravili, ki pristojnim organom omogočajo, da ugotovijo, da lahko koncept varne tretje države uporabijo za posamezno državo ali v zvezi s posameznim prosilcem;⁷⁷ in
- iii. pravili, ki v skladu z mednarodnim pravom omogočajo posamično preučitev, ali je zadevna tretja država za določenega prosilca varna.⁷⁸

Pravila nacionalne zakonodaje morajo prosilcu omogočati vsaj izpodbijanje uporabe koncepta varne tretje države, zaradi podvrženosti mučenju, krutemu, nečloveškemu, ponižujočemu ravnanju ali kaznovanju. V zgoraj opisano metodologijo mora država vključiti tudi preučitev varnosti države od primera do primera za določenega prosilca in/ali nacionalne označitve zadevnih držav, ki se na splošno štejejo za varne. Države članice so dolžne ob izdajanju odločbe, ki temelji na 27. členu Postopkovne direktive o tem obvestiti prosilca⁷⁹ in mu posredovati dokument, s katerim oblastem tretje države v jeziku zadevne tretje države sporočajo, da prošnja vsebinsko ni bila obravnavana.⁸⁰

V primeru, da tretja država prosilcu za azil ne dovoli vstopa na njeno ozemlje, so države članice dolžne zagotoviti dostopnost postopka v skladu s temeljnimi načeli in jamstvi Postopkovne direktive.⁸¹ Države članice so dolžne tudi redno obveščati Komisijo o državah, za katere se v skladu z določbami tega člena uporablja koncept varne tretje države.⁸²

Država članica, ki se odloči za prenos določb o varni tretji državi v notranji pravi red, mora ureditev v notranjem pravu uskladiti z zahtevami prava EU. Že omenjeni drugi do peti odstavek 27. člena Postopkovne direktive oziroma 38. člena Postopkovne direktive II določajo pravila, ki jih mora država članica spoštovati pri urejanju koncepta varne tretje države v notranjem pravnem redu. Postopkovna direktiva v točki a) drugega odstavka 27.

⁷⁶ UL L 180, 29. 6. 2013, (a) točka 2. odstavka 27. člena Postopkovne direktive.

⁷⁷ UL L 180, 29. 6. 2013, (b) točka 2. odstavka 27. člena Postopkovne direktive.

⁷⁸ UL L 180, 29. 6. 2013, (c) točka 2. odstavka 27. člena Postopkovne direktive.

⁷⁹ UL L 180, 29. 6. 2013, (a) točka 3. odstavka 27. člena Postopkovne direktive.

⁸⁰ UL L 180, 29. 6. 2013, (b) točka 3. odstavka 27. člena Postopkovne direktive.

⁸¹ UL L 180, 29. 6. 2013, 4. odstavek 27. člena Postopkovne direktive.

⁸² UL L 180, 29. 6. 2013, 5. odstavek 27. člena Postopkovne direktive.

člena (enako obveznost določa točka a) drugega odstavka 38. člena Postopkovne direktive II) določa, da morajo države v svojo zakonodajo vključiti pravila, ki zahtevajo **zvezo** med prosilcem in zadevno tretjo državo, na podlagi katere bi bilo smiselno, da ta oseba odide v to državo.⁸³

Glede na zahteve Postopkovne direktive morajo države članice same določiti metodologijo, s katero se ugotovi, kdaj je določena država varna. Pri tem ugotavljanju so povsem proste, saj Postopkovna direktiva ne predpisuje posebnih določb, ki bi določale metodologijo ugotavljanja, katera država lahko šteje za varno tretjo državo. Podobno velja tudi glede zahteve, da država omogoči pravna sredstva proti taki odločitvi.⁸⁴

V konkretnih azilnih postopkih, ko pristojni organi odločajo o konkretnih prošnjah za mednarodno zaščito, je potrebno izpostaviti problem avtomatizacije postopkov, do katere prihaja v praksi pri izvajanju določb o varni tretji državi,⁸⁵ saj ni zagotovljena ustrezna zaščita posameznika.

Pri odločanju o prošnjah za mednarodno zaščito so države dolžne spoštovati načelo *non-refoulement*. Učinkovitost načela pa se zagotovi šele, ko države uspejo zaustaviti tudi vračanje v tretje države, kjer sicer nista direktno ogrožena življenje in varnost posameznika, se pa uresničuje prepoved posrednega vračanja,⁸⁶ tako da obstaja potencialna nevarnost verižnega vračanja, kjer so v nasprotju z mednarodnim pravom prosilci za mednarodno zaščito vrnjeni prav v državo, iz katere so bežali in jim očitno ne omogoča dostojnega življenja. Dolžnost držav je preprečiti vračanje v državo izvora, do katerega bi prišlo na kakršenkoli način, zato so države dolžne pri vsakem posameznem primeru izvesti strogo in temeljito preiskavo o tem, ali obstaja možnost verižnega vračanja.⁸⁷

Koncept varne tretje države pravzaprav ne določa, kot se na prvi pogled morda zdi, kdo je pristojen za odločanje o statusu begunca. Njegova uporaba prosilcem otežuje dostop do

⁸³ UL L 180, 29. 6. 2013, (a) točka 2. odstavka 27. člena Postopkovne direktive.

⁸⁴ Poročevalec Državnega zbora RS, št. 78/1998, str. 40.

⁸⁵ Hathaway, James C., *The rights of refugees under international law*, str. 325.

⁸⁶ *Idem*, str. 323.

⁸⁷ Hathaway, James C., *The rights of refugees under international law*, str. 326, Goodwin – Gill, 1996, *The refugee in international law*, str. 136.

azilnega postopka.⁸⁸ Ne zdi se dopustno, na kar je v svoji zahtevi za oceno ustavnosti opozoril tudi Varuh, da se država izogne dolžnosti spoštovanja načela nevračanja na formalističnih razlogih. Lahko navedemo primer, v katerem naši državi ni potrebno odločati o prošnji za mednarodno zaščito, in sicer zadošča, da je država, v katero je posameznik vračan, podpisnica Ženevske Konvencije.

4.3 Koncept varne tretje države kot ga je urejal ZMZ pred odločbo US U-I-155/11 z dne 18. 12. 2013

Na podlagi ZMZ je namen mednarodne zaščite nuditi zaščito posameznikom, katerim zaščite ne nudijo države njihovega državljanstva oziroma stalnega prebivališča, ker vlade držav njihovega državljanstva oziroma stalnega prebivališča ne morejo ali nočejo izvajati zakonov (na primer v času oboroženih spopadov in notranjih nemirov). Tako so ogrožene človekove pravice in temeljne svoboščine posameznikov, in zaradi tega so ljudje prisiljeni poiskati zaščito izven območja svoje države. Za zaščito beguncev in upravičencev do mednarodne zaščite so tako odgovorne predvsem vlade držav gostiteljic.

Evropski koncept varne tretje države je bil implementiran v ZMZ. V sedmem poglavju ZMZ je bil, vse do njegove razveljavitve z Odločbo US, v 60. členu definiran nacionalni koncept varne tretje države, ki je določal, »da je varna tretja država država, v kateri se je prosilec nahajal pred prihodom v Republiko Slovenijo, in je zato pristojna za vsebinsko obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito.«

Implementacija Postopkovne direktive se je zdela v 2. odstavku 61. člena ZMZ neustrezna, saj je ZMZ pred Odločbo US zahtevo Postopkovne direktive izpolnjeval z določbo, da je na podlagi vsebinskih kriterijev za odločitev, katera država je varna, pristojna Vlada, ne da bi odločanje nadalje razčlenjevala in predvsem svojo odločitev utemeljevala s konkretnimi navedbami, zakaj je razglašena varna tretja država ustrezna in varna za prosilce. US je vseeno odločilo, da 61. člen ZMZ, ki določa splošne pogoje, ki jih mora posamezna država izpolnjevati, da jo lahko Republika Slovenija razglasi za varno tretjo državo, ni v neskladju z URS. Vlada na podlagi splošnih zakonskih kriterijev (Pogojev) določeno državo oceni za

⁸⁸ Hathaway, James C., The rights of refugees under international law, str. 294.

varno, in jo z odlokom določi za varno tretjo državo.⁸⁹

ZMZ je v 62. členu urejal koncept evropske varne tretje države. V prvem in drugem odstavku 62. člena ZMZ so bili določeni pogoji za uporabo koncepta evropske varne tretje države v konkretnem primeru. Iz tretjega odstavka 62. člena ZMZ izhaja, da koncept evropske varne tretje države temelji na sistemu splošne določitve evropskih varnih tretjih držav:

»Pristojni organ izvaja koncept evropske varne tretje države v skladu s skupnim seznamom tretjih držav, ki ga sprejme Svet Evropske unije, na podlagi 36. člena Postopkovne direktive.«⁹⁰ Zaradi ničnosti tretjega odstavka 36. člena Postopkovne direktive, EU ne more več sprejeti skupnega seznama evropskih varnih tretjih držav, zato koncepta evropske varne tretje države ni mogoče izvajati niti v Republiki Sloveniji.⁹¹

Drugi odstavek 63. člena ZMZ določa možnost, da prosilec splošno domnevo o varnosti (evropske) tretje države med postopkom izpodbije. V 63. in 64. členu ZMZ določa poseben individualni postopek, v katerem pristojni organ odloči, ali je za konkretnega prosilca (evropska) tretja država, za katero velja splošna domneva o varnosti, dejansko varna. V 64. členu ZMZ je določeno, da mora biti (evropska) tretja država v svojem jeziku obveščena, da prošnja za mednarodno zaščito ni bila vsebinsko obravnavana.

4.4 Sklep – ogrožanje načela nevračanja

Ureditev instituta varne tretje države, ki sem jo na kratko predstavila uvodoma in, ki je veljala vse do Odločitve US v decembru,⁹² je ogrožala spoštovanje enega izmed pomembnejših

⁸⁹ Tretji odstavek 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 8/12 in 21/13 – ZVRS) določa: »Z odlokom ureja vlada posamezna vprašanja ali sprejema posamezne ukrepe, ki imajo splošen pomen, ter sprejema druge odločitve, za katere je z zakonom ali z uredbo določeno, da jih ureja vlada z odlokom.«

⁹⁰ SEU je s sodbo v zadevi Evropski parlament proti Svetu Evropske unije, C-133/06, z dne 6. 5. 2008 tretji odstavek 36. člena Postopkovne direktive razglasil za ničnega. SEU je sprejelo stališče, da je Svet s tem, da je v tretjem odstavku 36. člena Postopkovne direktive ustvaril izvedene pravne podlage, kršil 67. člen PES, pri čemer je prekoračil pooblastila, ki so mu podeljena s Pogodbo, 61. točka.

⁹¹ Odločba US opr. št. U-I-155/11 z dne 18.12.2013, tč. 47.

⁹² Ustavno sodišče je na seji dne 18. 12. 2013 na zahtevo Varuha človekovih pravic za presojo ustavnosti 60., 61., 62. in 63. člena ZMZ, odločilo, da 61. člen ZMZ ni v neskladju z URS, razveljavilo je 60. člen in prvi odstavek 62. člena ZMZ ter odločilo, da je prvi odstavek 63. člena ZMZ v neskladju z

načel, že omenjenega in razčlenjenega načela *non-refoulement*, zato je bila kritično ocenjena tako s strani UNHCR, kot tudi nevladnih organizacij (na primer PIC-a, ki je sodeloval pri pripravi zahteve Varuha za oceno ustavnosti členov ZMZ v zvezi s konceptom varne tretje države).

Pri implementaciji in uporabi koncepta varne tretje države je prihajalo do spodkopavanja načela mednarodnega begunskega prava, ki beguncu omogoča, da lahko zaprosi za zaščito v katerikoli državi. Odklon od vzpostavljenega mednarodnega režima je zaslediti v zakonodajalčevi obrazložitvi: »Mednarodno priznano dejstvo je namreč, da nobena država ni dolžna sprejemati beguncev, ki bi lahko bili varni v državah, v katerih so bivali pred prihodom.«⁹³

4.5 Nacionalni koncept varne tretje države

Evropski koncept varne tretje države je bil v notranji pravni red implementiran s 60. členom ZMZ, s katerim naj bi zakonodajalec v notranji pravni red prenesel obveznost iz točke a) drugega odstavka 27. člena Postopkovne direktive.

Določba 60. člena ZMZ je prekoračila ureditev, ki jo uokvirja Dublinska uredba, ker je za državo, ki naj bi bila pristojna za vsebinsko obravnavo prošnje, vložene v Sloveniji, le enostransko določala tretjo državo. Mislim, da se moramo strinjati s trditvijo, ki jo je v svoji zahtevi za oceno ustavnosti členov ZMZ zapisal Varuh, in sicer, »da je taka določba napram tretji državi neučinkovita in brez pravne veljave, razen v primeru, če bi državi o tem sklenili medsebojni sporazum«.⁹⁴

Četudi bi državi sklenili sporazum, ima določitev varne tretje države za prosilca lahko hude in težko popravljive posledice. Do nepopravljivih posledic lahko pride, če je prosilec dejansko deportiran in, ko do dejanske deportacije zaradi nesoglasja te tretje države sicer ni prišlo, je pa bila prosilčeva prošnja v Sloveniji brez vsebinske obravnave zakonito zavržena. Prav v takih primerih je Slovenija kršila obveznosti, h katerim se je zavezala s podpisom Ženevske

URS.

⁹³ Poročevalec Državnega zbora RS, št. 78/1998, str. 40.

⁹⁴ Zahteva za oceno ustavnosti 60., 61., 62. in 63. člena Zakona o mednarodni zaščiti (Uradni list RS, št. 11/2011 – uradno prečiščeno besedilo; ZMZ-UPB2) - 5.2-42/2010.

konvencije.

V 61. členu ZMZ so, upoštevajoč Postopkovno direktivo, določeni kriteriji za določitev varne tretje države. Tudi na podlagi ZMZ mora država, da jo je sploh možno razglasiti za varno tretjo državo, izpolnjevati Pogoje.

Določbe ZMZ o varni tretji državi so omejevale zahtevo mednarodnega prava, da je prosilec primarno tisti, ki odloča o tem, kje želi in skuša dobiti zaščito.⁹⁵ Namen prosilca mora biti pri presoji upravičenosti prošnje v največji možni meri spoštovan.⁹⁶ Poleg tega prosilčeva zahteva za mednarodno zaščito ne more biti zavrnjena samo zato, ker bi jo bilo mogoče zahtevati v drugi državi.⁹⁷

Koncept varne tretje države, ki izhaja iz Postopkovne direktive in ga je povzemal ZMZ, je bil iz opredeljenih problemov ustavnopravno sporen, saj je bil pravzaprav odvisen od enostranske odločitve države članice, ki je določila pristojnost druge države in pri tem ni zagotavljala zahtevanih garancij.⁹⁸

Primarna dolžnost nudenja zaščite mora ležati na državi, kjer je bila prošnja vložena. Zgolj sklicevanje na postopke o tretji varni državi ne pomeni, da odpade odgovornost spoštovanja prepovedi mučenja, nečloveškega in ponižujočega ravnanja iz 3. člena EKČP.⁹⁹ Vračanje v tretjo državo je v neskladju z EKČP, če pri tem država ne zagotovi določene garancije, predvsem je pomembna izvedba stroge in seveda temeljite presoje, ali lahko vračanje v varno tretjo državo vodi do verige vračanja vse do izvirne države.

4.6 Razčlenitev spornih določil ZMZ

4.6.1 Razlaga pojma »se je nahajal« v konkretnih primerih

Do zlorab pojma je prihajalo v odločitvah glede prošenj za mednarodno zaščito. V sodni

⁹⁵ Hathaway, James C., *The rights of refugees under international law*, str. 322.

⁹⁶ UNHCR Executive Committee Conclusion No. 15 »Refugees Without and Asylum Country« (1979), Art. (h)(iii).

⁹⁷ UNHCR Executive Committee Conclusion No. 15 »Refugees Without and Asylum Country« (1979), Art. (h)(iv).

⁹⁸ ECRE Information Note on the Council Directive 2005/85/EC of 1 December, str. 23.

⁹⁹ Sodba ESČP T.I. v. United Kingdom, str.15.

praksi je bilo mogoče zaslediti primere, ko so za nahajanje šteli tudi le tranzit skozi državo (na primer: potovanje v tovornjaku ali pristanek letala).¹⁰⁰ Nič od naštetega ali podobnega pa ni ustvarilo med prosilcem in to državo take dejanske ali pravne vezi, da bi iz nje lahko sklepali, da je ta tretja država, zaradi te vezi do prosilca, pristojna za vsebinsko obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki ni bila vložena v tej tretji državi, ampak v konkretnih primerih pri nas, torej v RS. Po mnenju Varuha je bil izraz »nahajati se« pri tako zelo občutljivi zakonski materiji mnogo preveč nedoločen, da bi ga lahko šteli za skladnega z načeli pravne države, zlasti z zahtevo po jasnosti in nedvoumnosti predpisov.¹⁰¹

Nacionalne predpise je treba razlagati v luči prava EU, v skladu z namenom, ki ga določa pravo EU (načelo lojalne razlage).¹⁰² Zato morajo upravni organi in sodišča v konkretnih postopkih nedoločne pravne pojme, s katerimi so določeni pogoji za pridobitev statusa mednarodne zaščite, razlagati v skladu z Ženevsko konvencijo, Protokolom in namenom Postopkovne direktive.¹⁰³

Minimalni standardi glede varne tretje države bi tako morali, če bi želeli spoštovati mednarodnopravne zahteve, določati, da je:

- i. tretja varna država podpisnica Ženevske konvencije in drugih mednarodnih dokumentov;
- ii. da v njej obstoji učinkovit azilni postopek, ki lahko vodi do priznanja statusa begunca;

¹⁰⁰ Sodbi Vrhovnega sodišča I Up 466/2011, tč. 14, z dne 6. 10. 2011 in I Up 39/2013 z dne 14. 2. 2013.

¹⁰¹ Zahteva za oceno ustavnosti 60., 61., 62. in 63. člena Zakona o mednarodni zaščiti (Uradni list RS, št. 11/2011 – uradno prečiščeno besedilo; ZMZ-UPB2) - 5.2-42/2010.

¹⁰² Sodba Sodišča Evropskih skupnosti z dne 8. 10. 1987 v zadevi Kopinghuis Nijmegen BV, C-80/86, Recueil 1987, str. 3969, sodba Sodišča Evropskih skupnosti z dne 10. 4. 1984 v zadevi Von Colson and Kamann, št. 14/83, Recueil 1984, str. 1891, sodba Sodišča Evropskih skupnosti z dne 27. 6. 2000 v zadevi Oceano Grupo, združeni primeri C-240/98 do C-244/98, Recueil 2000, str. I – 4941.

¹⁰³ Lojalna razlaga je ena zahtevnejših nalog državnih organov, ki morajo določbo nacionalnega prava razlagati drugače, kot so jo do sedaj, na podlagi namena evropskega predpisa, ki ga domači zakonodajalec ob nastajanju pravila lahko ni upošteval. Praviloma mora nacionalni zakonodajalec pravilno izvesti direktivo v nacionalno pravo tako, da se posameznik lahko sklicuje samo na nacionalni predpis. Neusklajenost nacionalnih določb s pravom Evropskih skupnosti nima za posledico njihove neveljavnosti, Sodišče Evropskih skupnosti zahteva, da se neomejeno uporabijo predpisi Evropskih skupnosti, nacionalni predpisi pa ostanejo samo neuporabljani.

R. Knez, Narava prava Skupnosti – Evropsko pravoznanstvo, Evropsko pravo, Zbirka gradiv šole Evropskega prava, Založniška hiša Primath, Ljubljana 2004, str. 55–72.

- iii. da obstaja izrecno soglasje tretje države o ponovnem sprejetju prosilca za azil;
- iv. da obstaja tesna vez med tretjo državo in prosilcem, pri čemer zgolj prehod čez državo ne zadošča, ter
- v. možnost učinkovitega pravnega sredstva v primeru odločitve, da bo prosilec vračan v tretjo državo.¹⁰⁴

Pojem »nahajti se« lahko razlagamo, da le zakonito bivanje v tretji državi lahko ustvari zvezo med prosilcem in tretjo državo, na podlagi katere bi bilo smiselno, da se prosilec vrne v to tretjo državo in povsem jasno je, da je pravkar opisana možnost razlage pojma »nahajti se« za prosilca primernejša in ugodnejša. Le tako upoštevamo, da je koncept varne tretje države skladno z evropsko zakonodajo možno uporabiti na podlagi pravil nacionalne zakonodaje, vključno s pravili, ki zahtevajo zvezo med osebo, ki išče azil, in zadevno tretjo državo, na podlagi katerih bi bilo smiselno, da ta oseba odide v to državo.¹⁰⁵

Rešitev, ki se zdi primerna in bi zadostila pogojem, ki jih zahteva EU zakonodaja, bi na primer lahko bila, da bi se del 60. člena ZMZ glasil: »v kateri je prosilec že zakonito prebival«. Zakonodajalec pa bi moral v obrazložitvi pojasniti, da s tem ni mišljen niti tranzit, niti zgolj krajše bivanje na podlagi turističnega ali podobnega vizuma, ampak samo bivanje na podlagi ustreznega dovoljenja za bivanje, ki bi trajalo dalj časa. Samo v takih primerih se sploh lahko pokaže, da je ta država za prosilca res varna država.¹⁰⁶ In samo tako bi zadostili pogojem, ki ju je ESČP določilo že v zadevi Amuur v. France, in sicer, da je mogoče prosilca za azil poslati v tretjo državo samo, če ta tretja država nudi zaščito, primerljivo tisti, ki jo prosilec pričakuje v državi, kjer je zaprosil za azil, med njim in tretjo državo pa mora obstajati pomembna povezava.¹⁰⁷

4.6.2 Pojem »se je nahajal« kot ga je v svoji odločitvi komentiralo US

Sporni pojem »nahajati se« pokriva številne situacije pri katerih lahko prihaja do velikih razlik glede jakosti vezi prosilca z ozemljem varne tretje države, na podlagi katere bi bilo smiselno,

¹⁰⁴ ECRE Information Note on the Council Directive 2005/85/EC of 1 December, str. 25.

¹⁰⁵ UL L 180, 29. 6. 2013, (a) točka 2. odstavka 27. člena Postopkovne direktive.

¹⁰⁶ Zahteva za oceno ustavnosti, številka: 5.2 - 42 / 2010 - 5 – VAL z dne 20. 07. 2011, Varuh človekovih pravic RS.

¹⁰⁷ Sodba ESČP v zadevi Amuur proti Franciji, z dne 25. 6. 1996.

da ta konkretni prosilec odide v zadevno tretjo državo. Iz sodne prakse je zaslediti, da pojem omogoča razlago, da za nastanek smiselne zveze zadostuje že dejstvo, da je prosilec nedvomno prišel iz ozemlja tretje države, zato se je US v svoji odločbi opredelilo do pojma in zapisalo, da pojem »nahajati se« ne opredeli značilnosti bivanja prosilca v tretji državi za nastanek smiselne zveze.¹⁰⁸

4.6.2.1 Jasnost in določnost predpisov

Pravna država in njena načela zahtevajo, da so predpisi jasni in določni, tako da je mogoče nedvoumno ugotoviti vsebino in namen norme ter, da jih je mogoče izvajati brez možnosti arbitrarnega ravnanja izvršilne veje oblasti. To velja za vse predpise, posebej pomembno pa je pri predpisih, ki vsebujejo pravne norme, ki določajo pravice ali dolžnosti pravnih subjektov. Nujno potrebno je, da predpisi nedvoumno in dovolj določno opredeljujejo pravni položaj subjektov, na katere se nanašajo.¹⁰⁹

Zahteva po jasnosti in določnosti seveda ne pomeni, da morajo biti predpisi taki, da jih ne bi bilo treba razlagati. Uporaba predpisov vedno pomeni njihovo razlago in tako kot vsi ostali predpisi, so tudi zakoni predmet razlage. Z vidika pravne varnosti, ki je eno od načel pravne države iz 2. člena URS, pa postane predpis sporen takrat, kadar s pomočjo pravil o razlagi pravnih norm ne moremo priti do jasne vsebine predpisa.¹¹⁰ Uporaba nedoločnega pojma v zakonu sama po sebi še ne pomeni kršitve načela določnosti predpisov. V takih primerih je potrebno vsebinsko napolniti nedoločne pravne pojme. Vsebina mora biti skladna z URS, zakonom in pravom EU.¹¹¹

Vrhovno sodišče je sprejelo stališče,¹¹² da iz ugotovljenega dejanskega stanja izhaja, da je prosilec nezakonito vstopil iz Republike Hrvaške na ozemlje Republike Slovenije. Torej se je pred prihodom v Republiko Slovenijo nahajal v Republiki Hrvaški. S tem je že bila

¹⁰⁸ Odločba Ustavnega sodišča opr. št. U-I-155/11 z dne 18.12.2013.

¹⁰⁹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-131/04 z dne 21. 4. 2005, Uradni list RS, št. 50/05, in OdlUS XIV, 24, tč. 41 in odločba Ustavnega sodišča št. U-I-24/07 z dne 4. 10. 2007, Uradni list RS, št. 101/07, in OdlUS XVI, 74, tč. 40.

¹¹⁰ Odločba U-I-32/02-19 z dne 10. 7. 2003, Uradni list RS, št. 73/03, tč.11.

¹¹¹ Ustavno sodišče je v odločbi št. Up-2012/08, tč.9, že sprejelo stališče, da je treba zakonske pojme, ki pomenijo izvajanje prava EU, razlagati v skladu z namenom, ki ga določa pravo EU (načelo skladne razlage).

¹¹² I Up 466/2011 z dne 6. 10. 2011, tč. 9.

vzpostavljena njegova zveza s to državo, saj je bil na njenem ozemlju, pa čeprav nezakonito in ga pristojni organi niso obravnavali. Vrhovno sodišče je sprejelo stališče,¹¹³ da ni nujno, da bi moralo priti do posrednega ali neposrednega kontakta med prosilcem in organi ali institucijami zadevne tretje države, ampak je dovolj, da je iz vseh okoliščin posameznega primera razvidno, da je prosilec imel objektivne in subjektivne možnosti vzpostaviti kontakt z organi varne tretje države.

Kakor je razvidno iz dosedanje prakse, se je koncept varne tretje države uporabljal tudi za primere, ko je prosilec za mednarodno zaščito samo potoval skozi tako državo ali v njej krajši ali daljši čas nezakonito prebival. Vendar med njim in to državo ni nastala dejanska ali pravna vez, da bi iz nje lahko sklepali, da je ta država pristojna za vsebinsko obravnavanje njegove prošnje, kar je v nasprotju s pravili, ki so jih države članice dolžne spoštovati pri uporabi koncepta varne tretje države, in sicer, da upoštevajo zvezo med osebo, ki išče mednarodno zaščito, in zadevno tretjo državo, na podlagi katere bi bilo smiselno, da ta oseba odide v to državo.

Ureditev v ZMZ je omogočala različno uporabo zakona in je državnim organom dovoljevala, da so o pravicah prosilcev odločali arbitrarno. Nejasen način ugotavljanja pristojnosti tretje države za vsebinsko obravnavanje prošnje, nejasnost položaja prosilca za mednarodno zaščito, če po izdaji sklepa o zavrženju prošnje tretja država ne dovoli vstopa na svoje ozemlje, in nejasnost okoliščin, ki jih prosilec lahko izpodbija v tem postopku, so prinašale stopnjo negotovosti v pravni položaj prosilcev za mednarodno zaščito, zato je US odločilo, da sta 60. člen in prvi odstavek 62. člena ZMZ v neskladju z 2. členom URS in ju v 2. točki izreka Odločbe US razveljavilo, ker so imeli državni organi na podlagi ureditve v ZMZ možnost različne uporabe v bistveno enakih primerih, pa tudi možnost arbitrarnega odločanja pri odločitvah o pravicah posameznikov.¹¹⁴

¹¹³ I Up 39/2013 z dne 14. 2. 2013, tč. 11.

¹¹⁴ Odločba Ustavnega sodišča opr. št. U-I-155/11 z dne 18.12.2013.

4.6.3 Sporna je bila tudi razlaga drugega dela pravne norme – »pristojnost za vsebinsko obravnavanje prošnje«

US je zapisalo, da razlaga pojma »nahajati se« vpliva na razlago drugega dela pravne norme, ki določa, da je tretja država zaradi »nahajanja« prosilca na svojem ozemlju pristojna za vsebinsko obravnavanje prošnje. Pristojnost pa pomeni, da je s pravno zavezujočim aktom dana pravica in dolžnost organa, da opravlja določene zadeve.¹¹⁵ Tudi Varuh je v zahtevi za varstvo zakonitosti opozoril na določbo »in je zato pristojna za vsebinsko obravnavanje prošnje«. Po mnenju Varuha je v neskladju z mednarodnimi predpisi.¹¹⁶

Države so subjekti mednarodnega prava, ki vstopajo v medsebojne pravno opredeljene odnose na različne načine.¹¹⁷ Obveznosti države do druge države lahko izhajajo le iz običajnega mednarodnega prava, mednarodnih pogodb in splošnih pravnih načel.¹¹⁸ Glede na ZMZ bi morali pristojni organi, ki odločajo o prošnjah za mednarodno zaščito, z razlago nedoločnega pravnega pojma »nahajati se«¹¹⁹ presoditi, katera država je ob upoštevanju mednarodnega prava¹²⁰ dolžna vsebinsko obravnavati prošnjo za mednarodno zaščito.

Ureditev po ZMZ ni omogočala jasne in nedvoumne določitve tretje države, ki bi morala vsebinsko obravnavati prošnjo za mednarodno zaščito. Položaj prosilca za mednarodno

¹¹⁵ Pristojnost je z zakonom dana pravica ali dolžnost organa, da opravlja zadeve določenega področja na določenem območju. Pravni terminološki slovar, ZRC SAZU, Ljubljana 1999, str. 360.

¹¹⁶ Zahteva za oceno ustavnosti 60., 61., 62. in 63. člena Zakona o mednarodni zaščiti (Uradni list RS, št. 11/2011 – uradno prečiščeno besedilo; ZMZ-UPB2) - 5.2-42/2010.

¹¹⁷ D. Türk, Temelji mednarodnega prava, Zbirka Pravna obzorja, GV Založba, Ljubljana 2007, str. 235.

¹¹⁸ Idem, str. 51–59.

¹¹⁹ Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da načela pravne države zahtevajo jasno in nedvoumno določitev pristojnosti in pooblastil nosilcev oblasti ali funkcij. Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-58/95 z dne 6. 7. 1995, Uradni list RS, št. 65/95, in OdlUS IV, 68.

¹²⁰ Iz načela nevračanja izhaja, da je izročitev prosilca v tretjo državo mogoča le, če se tretja država strinja s sprejemom prosilca.

S. H. Legomsky, Legal and Protection Policy Research Series, Secondary Refugee Movements and the Return of Asylum Seekers to Third Countries: The Meaning of Effective Protection, UNHCR, Department of International Protection, Ženeva 2003, str. 53–55, in G. S. Goodwin-Gil in J. McAdams, The refugee in international law, str. 396.

zaščito, če po izdaji sklepa o zavrženju prošnje tretja država ni dovolila vstopa na svoje ozemlje, pa tudi ni bil urejen.¹²¹

4.7 Sklep

Izročitev prosilca za mednarodno zaščito v tretjo državo lahko pomeni ogrožanje pravice iz 18. člena URS.¹²² Ureditev pogojev za izročitev prosilcev za mednarodno zaščito v tretjo državo mora natančno in jasno določiti pravice, dolžnosti in pravni položaj prosilcev. Pojem »nahajati se« ne opredeli značilnosti bivanja prosilca v tretji državi za nastanek smiselne zveze, zato je bil pojem nedoločen.

Pravni položaj prosilcev za mednarodno zaščito, kakor ga je urejal ZMZ, je omogočal različno uporabo zakona in celo arbitrarno odločanje državnih organov, ki so odločali o pravicah posameznikov. ZMZ je prosilce postavljajl v nejasen položaj tudi, če po izdaji sklepa o zavrženju prošnje tretja država ni dovolila vstopa na svoje ozemlje, nejasne so bile okoliščine, ki jih je prosilec lahko izpodbijal v postopku. Razveljavljena ureditev je bila v nasprotju s cilji Dublinske uredbe, da se zagotovi meritorna presoja prošenj za azil.

Z vseh vidikov evropskega azilnega prava ostaja primarna dolžnost nudenja zaščite na državi, kjer je bila prošnja vložena. Zgolj sklicevanje na postopke o varni tretji državi ne pomeni, da odpade odgovornost spoštovanja prepovedi mučenja, nečloveškega in ponižujočega ravnanja.¹²³ Vračanje v tretjo državo je v neskladju z EKČP, če niso zagotovljene garancije, predvsem pa da je izvedena stroga in temeljita presoja, ali lahko vračanje v tretjo varno državo vodi do verige vračanja do izvirne države.

¹²¹ V četrtem odstavku 27. člena Postopkovne direktive oziroma v četrtem odstavku 38. člena Postopkovne direktive II je določeno, da mora država članica zagotoviti dostopnost postopka v skladu s temeljnimi načeli in jamstvi iz poglavja II, če tretja država prosilcu ne dovoli vstopa na svoje ozemlje.

¹²² Nihče ne sme biti podvržen mučenju, nečloveškemu ali ponižujočemu kaznovanju ali ravnanju. Na človeku je prepovedano delati medicinske ali druge znanstvene poskuse brez njegove svobodne privolitve. Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 69/04, 69/04, 68/06, 47/13, 47/13.

¹²³ T.I. v. United Kingdom, str. 15.

Postopkovna direktiva zahteva tudi, da države članice same določijo metodologijo, po kateri je možno ugotoviti, kdaj je določena država varna, pri tem pa jim pušča povsem proste roke. Podobno velja tudi glede zahteve, da država omogoči pravna sredstva proti taki odločitvi.¹²⁴

Postopkovna direktiva zožuje garancije Ženevske Konvencije, saj za vračanje v varno tretjo državo zahteva zgolj izpolnjevanje minimalnih zahtev, zaščita beguncev pa obsega bistveno več kot zgolj to.¹²⁵

¹²⁴ T.I. v. United Kingdom, str. 15.

¹²⁵ ECRE, Information Note on the Council Directive 2005/85/EC of 1 December, str. 23-25, Pobuda Varuha.

5 KRITERIJI ZA DOLOČITEV VARNE TRETJE DRŽAVE

Skladno z 61. členom ZMZ varno tretjo državo določi Vlada in o tem obvesti Evropsko komisijo. Da se država razglasi za varno tretjo državo, mora izpolnjevati Pogoje. Varuh je v svoji zahtevi za oceno ustavnosti zatrjeval, da so pogoji za določitev varne tretje države iz 61. člena ZMZ v neskladju z zahtevami načela nevračanja.¹²⁶ Implementacija Postopkovne direktive je po mnenju Varuha popolnoma neustrezna v 2. odstavku 61. člena ZMZ, saj zahtevo Postopkovne direktive izpolnjuje le z določbo, da je na podlagi vsebinskih kriterijev za odločitev, katera država je varna, pristojna Vlada. Odločanja o razglasitvi varne tretje države ZMZ ne ureja.

Organ, ki odloča o prošnji in, ki jo s sklepom zavrže, se lahko opre na Odlok o razglasitvi Republike Hrvaške za varno tretjo državo, ki pa ima lahko zgolj eno določilo, da se določena država šteje za varno tretjo državo.¹²⁷ Organ odločanja bi moral v takem primeru v obrazložitvi sklepa, s katerim je zavrgel prošnjo, navesti, na podlagi katerih informacij o stanju v tretji državi je Vlada sprejela odločitev, da je Hrvaška varna tretja država, tako da bi sodišče v nadaljevanju postopka lahko presojalo preko kriterijev za oceno informacij o stanju v izvorni državi, ki jih je Upravno sodišče postavilo v upravno-sodni praksi,¹²⁸ ko se je sodišče oprlo na usmeritve delovne skupine sodnikov za področje informacij o stanju v izvornih državah Mednarodnega združenja sodnikov za področje azilnega prava (IARLJ).¹²⁹ Kriteriji so naslednji:

1. Ali je informacija o državi izvora po vsebini relevantna za konkretni primer?
2. V kolikšni meri je informacija časovno relevantna?
3. Ali ima informacija ustrezno naveden vir; informacija, ki je dokumentirana s strani več virov ima lahko več teže, kot informacija, ki temelji na enem viru; informacija pridobljena z znanstvenimi metodami raziskovanja ima lahko večjo težo od drugače

¹²⁶ Zahteva za oceno ustavnosti 60., 61., 62. in 63. člena Zakona o mednarodni zaščiti (Uradni list RS, št. 11/2011 – uradno prečiščeno besedilo; ZMZ-UPB2) - 5.2-42/2010.

¹²⁷ Uradni list RS, št. 50/2008.

¹²⁸ U 2073/2006-10 z dne 20. 9. 2006, U 2189/2006-8 z dne 20. 10. 2006 in I U 1717/2010 z dne 3. 12. 2010.

¹²⁹ Sklep Upravnega sodišča I U 1929/2010 z dne 21. 12. 2010, 4. odstavek k obrazložitvi prve točke izreka.

pridobljenih informacij; neodvisni viri informacij imajo lahko večjo težo kot viri, ki so institucionalno, politično, finančno povezani z državnimi politikami.

4. Subjektivno nepristranske informacije glede na način izražanja stališč in ugotovitev, uravnoteženost in neselektivnost informacij imajo večjo težo, kot informacije, ki vzbujajo dvom v nepristranost.
5. Ali je predmetna informacija že bila predmet presoje s strani drugih sodišč?

S pomočjo teh kriterijev sodišče lahko preveri, ali je Vlada določila Hrvaško v skladu s kriteriji iz 61. člena ZMZ za varno tretjo državo in, če morebitni argumenti in dokazi prosilca v konkretnem postopku ne izpodbijajo dokazne vrednosti informacij o stanju na Hrvaškem, na podlagi katerih je odločala Vlada. Takšna interpretacija izhaja tudi iz Postopkovne direktive,¹³⁰ ki določa, da je uporaba koncepta varne tretje države na podlagi pravil nacionalne zakonodaje možna, vključno z metodološkimi pravili, ki pristojnim organom omogočajo, da ugotovijo, da lahko koncept varne tretje države uporabijo za posamezno državo ali v zvezi z posameznim prosilcem. Samo taka metodologija vključuje preučitev varnosti države od primera do primera za določenega prosilca in/ali nacionalne označitve zadevnih držav, ki se na splošno štejejo za varne.¹³¹

US je v svoji odločitvi zapisalo, da iz kriterijev, določenih v prvem odstavku 61. člena ZMZ, izhaja, da za določitev varne tretje države ne zadostuje, da je država zgolj podpisnica mednarodnih instrumentov, temveč da mora tretja država dejansko izpolnjevati vsebinske zahteve, ki izhajajo iz načela nevračanja, da lahko šteje za varno.¹³²

¹³⁰ Postopkovna direktiva b) točka drugega odstavka 27. člena.

¹³¹ Sklep Upravnega sodišča I U 1929/2010 z dne 21. 12. 2010, 4. in 5. odstavek k obrazložitvi prve točke izreka.

¹³² Spoštovati je potrebno: prepoved neposrednega in posrednega vračanja, dovoljen mora biti vstop in bivanje na ozemlju te tretje države, tretja država mora zagotavljati dostop do postopka, v katerem so prosilcu zagotovljena vsa postopkovna jamstva, ki so vsebovana v načelu nevračanja in učinkovito pravno sredstvo proti zavrnitvi odločitvi organa, ki jo o prošnji odločal, tretja država mora zagotavljati, da prosilcu pri obravnavi niso kršene človekove pravice in temeljne svoboščine, prosilcu mora biti v tretji državi ob izpolnjevanju pogojev zagotovljena zaščita v obliki statusa begunca z vsemi pravicami, ki jih zagotavlja Ženevska konvencija.

US je ugotovilo, da kriteriji za oceno o varnosti tretje države iz prvega odstavka 61. člena ZMZ izpolnjujejo zahteve, ki izhajajo iz spoštovanja načela nevračanja in pri tem dodaja, da če bi Vlada določila varno tretjo državo v nasprotju z zakonskimi kriteriji, sodno varstvo zagotavlja četrti odstavek 5. člena Zakona o upravnem sporu¹³³ (v nadaljevanju: ZUS-1).

¹³³ Uradni list RS, št. 105/06 in 62/10.

6 KONCEPT EVROPSKE VARNE TRETJE DRŽAVE

V 62. členu ZMZ je bil, vse do njegove razveljavitve, zapisan koncept evropske varne tretje države. ZMZ ga je definiral kot državo, v kateri se je prosilec nahajal pred prihodom v Republiko Slovenijo in je zato pristojna za vsebinsko obravnavo prošnje.

Za pričetek postopka po evropskem konceptu je moral biti izpolnjen pogoj, da je prosilec poskušal nezakonito vstopiti ali, da je prosilec nezakonito vstopil na ozemlje Republike Slovenije iz evropske varne tretje države. Pristojni organ države bi moral izvajati koncept evropske varne tretje države v skladu s skupnim seznamom tretjih držav, ki ga sprejme Svet Evropske unije na podlagi 36. člena Postopkovne direktive, vendar tak seznam tretjih držav ne obstaja, ker EU ne more več sprejeti skupnega seznama evropskih varnih tretjih držav, zaradi ničnosti tretjega odstavka 36. člena Postopkovne direktive, zato koncepta evropske varne tretje države ni mogoče izvajati niti v Republiki Sloveniji.¹³⁴

Zakonodajalec je v prvem odstavku 62. člena ZMZ določil enake pogoje za določitev evropske varne tretje države v konkretnem primeru, čeprav 36. člen Postopkovne direktive oziroma 39. člen Postopkovne direktive II ne določata, da bi morala država članica v nacionalnem pravu ob uvedbi evropskega koncepta varne tretje države urediti pravila, ki bi zahtevala zvezo med prosilcem in zadevno tretjo državo, na podlagi katerih bi bilo smiselno, da ta oseba odide v to državo.

¹³⁴ Odločba US opr. št. U-I-155/11 z dne 18.12.2013, tč. 47.

7 PRAVICA DO PRAVNEGA SREDSTVA

7.1 Uvod

Pravico do učinkovitega pravnega sredstva v postopkih mednarodne zaščite urejata 39. člen Postopkovne direktive oziroma 46. člen Postopkovne direktive II. Postopkovni del nacionalne ureditve koncepta varne tretje države ureja 63. člen ZMZ, ki določa:

1. V postopkih po 60. in 62. Členu ZMZ pristojni organ prošnjo prosilca, ki prihaja iz varne tretje države, s sklepom zavrže.
2. Prosilec lahko ves čas trajanja postopkov iz prejšnjega odstavka predloži dokaze, da zadevna država zanj osebno ni varna tretja država.

Glede na zahteve Postopkovne direktive države članice, same določijo metodologijo, s katero se ugotovi, kdaj je določena država varna, saj Postopkovna direktiva ne predpisuje posebnih določb, ki bi določale metodologijo ugotavljanja, katera država lahko šteje za varno tretjo državo. Podobno velja tudi glede zahteve, da država omogoči pravna sredstva proti odločitvi, s katero organi odločanja zavržejo prošnjo za mednarodno zaščito.¹³⁵

Poseben postopek pri uporabi koncepta varne tretje države je urejal 63. člen ZMZ, katerega prvi odstavek je po mnenju US neskladen z URS. Ustavno sodišče je očitke, da ureditev prosilcem ne zagotavlja učinkovitega pravnega sredstva, niti učinkovitega sodnega varstva, presojalo z vidika skladnosti s prvim odstavkom 23. člena in 25. členom URS.

Vsakomur, čigar pravice in svoboščine, zajamčene z EKČP, so kršene, EKČP v 13. členu zagotavlja pravico do učinkovitih pravnih sredstev pred domačimi oblastmi in to tudi, če je kršitev storila uradna oseba pri opravljanju uradne dolžnosti. Vsebina 13. člena EKČP je zajeta v 25. člen URS.¹³⁶

Mnenje, ki ga je oblikovalo in sprejelo ESČP pri presoji azilnih zadev z vidika 3. člena EKČP¹³⁷ je, da mora imeti pravno sredstvo proti izgonu v državo, kjer je prosilec lahko

¹³⁵ Poročevalec Državnega zbora RS, št. 78/1998, str. 40.

¹³⁶ Odločba Ustavnega sodišča št. Up-1201/05 z dne 6. 12. 2007, Uradni list RS, št. 117/07 in OdlUS XVI, 116, tč. 7.

¹³⁷ Nikogar se ne sme mučiti ali nečloveško in ponižujoče z njim ravnati ali ga kaznovati.

izpostavljen nečloveškemu ravnanju, če želi biti učinkovito, samo po sebi suspenzivni učinek.¹³⁸ Zahteva za začasno zadržanje izvršitve po mnenju ESČP ne more nadomestiti avtomatične določitve suspenzivnosti.

Za izpolnjevanje obveznosti iz 13. člena EKČP ne zadostuje, da je v posamezni državi dejansko zagotovljena suspenzivnost pravnih sredstev, ker pristojni organi praviloma zadržijo izvršitev izpodbijane odločitve. Glede na pomembnost 3. člena EKČP in zaradi nepopravljivih škodljivih posledic, ki bi z izročitvijo lahko nastale prosilcu, mora biti, po stališču ESČP, suspenzivni učinek pravnega sredstva zagotovljen z gotovostjo.¹³⁹

URS v 22. členu vsakomur zagotavlja enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem in pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih. V 23. členu URS je zagotovljena pravica do sodnega varstva: »Vsakdo ima pravico, da o njegovih pravicah in dolžnostih ter o obtožbah proti njemu brez nepotrebnega odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče«, iz katere izhaja, da mora imeti stranka možnost, da spor predloži sodišču in, da sodišče v tem sporu tudi meritorno odloči z zavezujočo odločitvijo.

Pravico do pravnega sredstva zagotavlja 25. člen URS: »Vsakomur je zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih.«

25. člen URS prosilcem omogoča vložitev pravnega sredstva, tako da učinkovito branijo svoje pravice. Zagotovljeno je tudi načelo instančnosti, katerega bistvena vsebina je, da

¹³⁸ Sodbe ESČP v zadevah Čonka proti Belgiji z dne 5. 2. 2002, 79. do 82. točka, Gebremedhin proti Franciji z dne 26. 4. 2007, 58. točka, Muminov proti Rusiji z dne 11. 12. 2008, 101. točka, Abdolkhani in Karimnia proti Turčiji z dne 22. 9. 2009, 108. in 116. točka, in M. S. S. proti Belgiji in Grčiji, 385. do 397. točka. K. Halibronner (ur.), EU Immigration and Asylum Law, Commentary on EU Regulations and Directives, Verlag C. H. Beck, München 2010, str. 1307.

¹³⁹ Sodba ESČP v zadevi Geberemedhin proti Franciji, 66. točka.

lahko organ druge stopnje presoja odločitev organa prve stopnje z vidika vseh vprašanj, ki so pomembna za odločitev o pravici ali obveznosti.¹⁴⁰

Prosilcem, katerih prošnja za mednarodno zaščito je bila zavržena, zagotavlja sodno varstvo in vlogo instančnega organa Upravno sodišče, ko odloča o tožbi zoper sklep o zavrženju prošnje. Eden izmed vidikov učinkovitosti pravice do sodnega varstva je tudi zagotovitev ustreznih procesnih sredstev, ki preprečujejo, da bi v času postopka pred sodiščem prišlo do ravnanj, ki bi povzročila, da sodno varstvo ne bi več moglo doseči svojega namena.¹⁴¹ Po mnenju US je namen zahteve za zadržanje izvršitve po drugem odstavku 32. člena ZUS-1 zagotovitev suspenzivnega učinka postopka sodnega varstva in s tem učinkovitost sodnega varstva.¹⁴²

Drugi odstavek 32. člena ZUS-1 in možnost zahteve za začasno zadržanje izvršitve izpodbijanega sklepa ne daje gotovosti, da bo pred odstranitvijo prosilca iz Republike Slovenije izvedena neodvisna in stroga presoja odločitve pristojnega organa pred sodiščem. Če bi bil prosilec izpostavljen nečloveškemu ravnanju in ob upoštevanju nepopravljivih posledic, ki bi mu pri tem nastale, pomeni zakonska ureditev, ki ne zagotavlja z gotovostjo, da prosilec ne bo odstranjen iz države pred sodno presojo odločitve pristojnega organa, poseg v pravico določeno v prvem odstavku 23. člena URS in v pravico iz 25. člena URS.

Na podlagi prvega odstavka 47. člena Listine EU o temeljnih pravicah¹⁴³ (v nadaljevanju: Listina) ima vsakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom EU, pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem v skladu s pogoji, ki jih določa 47. člen Listine.

Izhajajoč iz načela nevračanja je ena od dolžnosti držav urejanje postopka, s katerim odločajo o prošnjah za mednarodno zaščito, da prosilec zagotavlja, da neovirano dokažejo dejanske možnosti za utemeljenost prošnje.¹⁴⁴ V postopku za pridobitev mednarodne zaščite

¹⁴⁰ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-219/03 z dne 1. 12. 2005, Uradni list RS, št. 118/05 in OdlUS XIV, 88.

¹⁴¹ Odločba Ustavnega sodišča št. Up-209/99 z dne 9. 12. 1999, OdlUS VIII, 301, tč. 14.

¹⁴² Odločba Ustavnega sodišča št. Up-2501/08 z dne 19. 2. 2009, Uradni list RS, št. 17/09, in OdlUS XVIII, 63, tč. 12.

¹⁴³ UL C 83, 30.3.2010, str. 392–403.

¹⁴⁴ Odločba Ustavnega sodišča št. Up-763/09 z dne 17. 9. 2009, Uradni list RS, št. 80/09, 7. in 8

je prosilec za mednarodno zaščito najpomembnejši vir dokazov,¹⁴⁵ zato je prosilčeva navzočnost med postopkom odločanja obvezna.¹⁴⁶ Zaradi značilnosti postopka je strogi test presoje (rigorous scrutiny), ki ga izvajajo pristojni organi, pravzaprav nemogoče izvesti brez navzočnosti prosilca. Pravici, ki gresta prosilcu, pravica do učinkovitega sodnega varstva in pravica učinkovitega pravnega sredstva bi bili brezpredmetni in neučinkoviti, če bi bil prosilec pred odločitvijo o pravnem sredstvu pred sodiščem že odstranjen v izvorno državo.

Stališče SEU je, da mora biti skladno s 27. uvodno izjavo Postopkovne direktive zoper odločbe v zvezi s prošnjami za azil in z odvzemom statusa begunca zagotovljeno učinkovito pravno sredstvo pred sodiščem.¹⁴⁷ Učinkovitost pravnega sredstva je odvisna od celotnega upravnega in sodnega sistema posamezne države članice. V 39. členu Postopkovna direktiva določa, da morajo države članice prosilcem zagotoviti pravico do učinkovitega pravnega sredstva, ki ga lahko uveljavijo na sodišču, zoper odločbe, ki so našteje v prvem odstavku 39. člena Postopkovne direktive (enako določa prvi odstavek 46. člena Postopkovne direktive II).¹⁴⁸

Po stališču SEU spadajo med odločitve, zoper katere mora prosilec za mednarodno zaščito imeti pravico do pravnega sredstva na podlagi prvega odstavka 39. člena Postopkovne direktive, tiste odločitve, ki vsebujejo zavrnitev prošnje za azil iz razloga neutemeljenosti ali iz formalnih ali postopkovnih razlogov, zaradi katerih ni mogoče sprejeti odločbe, ki bi temeljila na vsebinski presoji.¹⁴⁹

Postopkovni direktivi nikjer ne določata suspenzivnega učinka pravnega sredstva zoper

točka.

¹⁴⁵ H. Battjes, *European Asylum Law and International Law*, str. 323.

¹⁴⁶ Obveznost zagotavljati prisotnost prosilca za mednarodno zaščito tudi med postopkom s pravnim sredstvom izhaja tudi iz Priročnika o postopkih in kriterijih za določitev statusa begunca, ki ga je izdal Urad visokega komisarja Združenih narodov za begunce (1. nova izdaja, Ženeva 1992 – UNHCR 1979, 192. točka, str. vii), iz priporočil Izvršnega komiteja UNHCR (ExCom Conclusion No. 8 (XXVIII) 1977, e (vii), dostopno www.unhcr.org in ECRE Guidelines on fair and efficient procedures for determining refugee status, september 1999, 124. točka, dostopno www.ecre.org.

¹⁴⁷ Odločba Ustavnega sodišča št. Up-1201/05 z dne 6. 12. 2007, 35. točka. Uradni list RS, št. 117/07 in OdlUS XVI, 116.

¹⁴⁸ Odločba Ustavnega sodišča št. Up-1201/05 z dne 6. 12. 2007, 35. točka. Uradni list RS, št. 117/07 in OdlUS XVI, 116.

¹⁴⁹ Odločba Ustavnega sodišča št. Up-1201/05 z dne 6. 12. 2007, 42. točka. Uradni list RS, št. 117/07 in OdlUS XVI, 116.

odločitve o vračanju v varno tretjo državo. Ne glede na to, gre za nizek standard, ki ga je naš ZMZ prevzel, saj je v 1. odstavku 63. člena določal, da se prošnja prosilca, ki prihaja iz varne tretje države, zavrže s sklepom.

Posledica je nesuspendivnost tožbe, ker ZUS - 1 v 1. odstavku 258. člena določa, da je pritožba zoper sklep dovoljena le, če je to izrecno določeno, v 5. odstavku 258. člena ZUS – 1 pa, da ima taka pritožba suspendivni učinek le, če je to izrecno določeno z zakonom ali v samem sklepu. Tako je bila edina možnost prosilca za mednarodno zaščito tista, ki jo določa 2. odstavek 63. člena ZMZ, da lahko prosilec ves čas trajanja postopka predloži dokaze, zakaj država zanj osebno ni varna tretja država.

Sklep o zavrženju prošnje za mednarodno zaščito je odločitev, ki iz formalnih razlogov ne omogoča vsebinske presoje prošnje. Upravni spor zoper sklep, s katerim je pristojni organ zavrgel prošnjo za mednarodno zaščito, je torej pravno sredstvo, ki mora izpolnjevati pogoje učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem na podlagi 39. člena Postopkovne direktive oziroma 46. člena Postopkovne direktive II.

Varuh je v svoji pobudi pravilno navedel, da vloženo pravno sredstvo zoper sklep o zavrženju prošnje, nima suspendivnega učinka.¹⁵⁰ ZUS-1 sicer daje tožniku možnost zahtevati odložitev izvršitve izpodbijanega posamičnega akta do izdaje pravnomočne odločbe, če bi z izvršitvijo posamičnega akta prizadela tožnika težko popravljiva škoda.

ZMZ v IX. poglavju ureja postopek sodnega varstva. Zoper odločitve, ki jih sprejme pristojni upravni organ, ni dopustna pritožba, dopusten pa je upravni spor. Četrty odstavek 74. člena ZMZ določa, da le vložena tožba zoper odločbo o zavrnitvi prošnje zadrži izvršitev. Iz tega sledi, da tožba, vložena zoper sklep o zavrženju prošnje, torej ne zadrži izvršitve.¹⁵¹

V primerih nesuspendivnosti tožbe je za prosilca dolžnost temeljitega preverjanja v pritožbenem postopku, ali je tretja varna država dejansko varna tudi za posameznika v določenem postopku, praktično izničena. Kaj hitro se je torej lahko zgodilo, da je zaradi

¹⁵⁰ Zahteva za oceno ustavnosti 60., 61., 62. in 63. člena Zakona o mednarodni zaščiti (Uradni list RS, št. 11/2011 – uradno prečiščeno besedilo; ZMZ-UPB2) - 5.2-42/2010.

¹⁵¹ Prvi odstavek 32. člena ZUS-1.

izvrševanja sklepa postopanje brez dodatnega preverjanja dopuščalo možnost, da je prihajalo do nepopravljivih posledic za posameznika.¹⁵²

Z dokončnostjo sklepa o zavrženju prošnje povsem izginejo ovire za prisilno odstranitev prosilca iz države. Izvršitev sklepa o zavrženju prošnje pa ima lahko nepopravljive posledice za prosilca, če bi s prosilcem po izročitvi v tretjo državo nečloveško ravnali. Tudi, če bi ugodili tožbi zoper sklep o zavrženju prošnje, ne bi bilo mogoče vzpostaviti stanja, kakršno je bilo pred izvršitvijo tega sklepa.

Človekovi pravici, prepoved mučenja iz 18. člena URS¹⁵³ in nepopravljivim posledicam, če bi bil prosilec izpostavljen mučenju ali nečloveškemu ravnanju, pripisujemo poseben pomen. US je izrazilo mnenje, da je zakonska ureditev, ki ne določa suspenzivnosti pravnega sredstva zoper sklep o zavrženju prošnje za mednarodno zaščito zaradi uporabe koncepta varne tretje države, v neskladju s pravico do učinkovitega sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena URS in s pravico do učinkovitega pravnega sredstva iz 25. člena URS.

Drugi razlog, s katerim bi lahko utemeljili ureditev, ki je veljala do Odločbe US, bi lahko bila pospešitev postopka in zmanjšanje stroškov države. In vendar, to ne moreta biti ustavno dopustna cilja za omejitev pravice do sodnega varstva in pravice do pravnega sredstva. Nikakor ne smemo pozabiti nepopravljivih škodljivih posledic, ki bi lahko nastale prosilcu, če bi do nečloveškega ravnanja tudi dejansko prišlo.

7.2 Sklep

Prikazana ureditev koncepta varne tretje države izhaja iz domneve, da je azilni postopek v državah članicah harmoniziran, a harmonizacija, navkljub vsem prizadevanjem, še ni dosežena. Temeljna pravica prosilca za azil je njegova odločitev, kje bo poskušal iskati zaščito. Zato mora biti ta namen prosilca pri presoji upravičenosti prošnje v največji možni

¹⁵² Summary of UNHCR's Provisional Observations on the Procedural Directive, Council Document 14203/04, str. 1.

¹⁵³ 18. Člen URS določa, da ne sme nihče biti podvržen mučenju, nečloveškemu ali ponižujočemu kaznovanju ali ravnanju in, da je na človeku prepovedano delati medicinske ali druge znanstvene poskuse brez njegove svobodne privolitve.

meri spoštovan.¹⁵⁴ Prosilci za azil niso imeli in še nimajo v vseh državah zagotovljenih enakih možnosti za pridobitev zaščite.

Čeprav je pri konceptu varne tretje države pomembno, da ne gre za vračanje v izvorno državo, ampak za predajo pristojni državi izven EU, ki izpolnjuje visoke kriterije spoštovanja človekovih pravic, v praksi mnogokrat ni tako. Prosilci ostanejo brez zaščite, nemalokrat so jim celo kratene človekove pravice. Določbe o varni tretji državi omejujejo zahtevo mednarodnega prava, da je prosilec primarno tisti, ki odloča o tem, kje želi in skuša dobiti zaščito.¹⁵⁵ Zahteva za azil ne more biti zavrnjena samo zaradi tega, ker bi jo bilo mogoče zahtevati v drugi državi.¹⁵⁶

Z vidika zagotavljanja zaščite posameznika v azilnem postopku je problematična predvsem avtomatizacija postopkov, do katere prihaja v praksi pri izvajanju določb o varni tretji državi.¹⁵⁷ Države so dolžne spoštovati načelo *non-refoulement*. Učinkovitost načela pa je zagotovljena šele, ko država zaustavi tudi vračanje v tretje države, kjer sicer nista neposredno ogrožena življenje in varnost posameznika, ampak uresničuje tudi prepoved posrednega vračanja, to je primerov, kjer bi vračanje pomenilo nevarnost, da bo prosilec vrnjen v državo izvora.¹⁵⁸ Pri izvajanju takih mehanizmov obstaja potencialna nevarnost verige vračanja, kjer so v neskladju z mednarodnim pravom begunci vrnjeni v državo, iz katere so bežali, ne da bi o njihovi prošnji za mednarodno zaščito meritorno odločali pristojni organi države, v kateri so vložili prošnjo za mednarodno zaščito.

Glede na vse osvetljene probleme se zdi, da je koncept varne tretje države daleč od vzajemnega dogovora o tem, kdo je pristojen za odločanje o statusu begunca, in služi temu, da se upraviči onemogočanje dostopa do azilnega postopka.¹⁵⁹ Ni namreč dopustno, da se država izogne dolžnosti spoštovanja načela nevračanja na golih formalističnih razlogih, na primer, da je država, v katero je posameznik vračan, podpisnica Ženevske Konvencije.

¹⁵⁴ UNHCR Executive Committee Conclusion No. 15 »Refugees Without and Asylum Country« (1979), Art. (h)(iii)

¹⁵⁵ Hathaway, James C., The rights of refugees under international law, str. 322.

¹⁵⁶ UNHCR Executive Committee Conclusion No. 15 »Refugees Without and Asylum Country« (1979), Art. (h)(iv)

¹⁵⁷ Hathaway, James C., The rights of refugees under international law, str. 325.

¹⁵⁸ Idem, str. 323.

¹⁵⁹ Idem, str. 294.

Države so dolžne preprečiti vračanje v državo izvora, do katerega bi prišlo na kakršenkoli način, četudi posredno, in morajo zato izvesti strogo in temeljito preiskavo o tem, ali taka možnost pri vsakem konkretnem prosilcu za mednarodno zaščito obstaja.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Hathaway, James C., *The rights of refugees under international law*, str. 326.

8 OBVEŠČANJE ORGANOV VARNE TRETJE DRŽAVE in INSTITUT VARNE IZVORNE DRŽAVE

8.1 Uvod

V postopkih izvajanja evropskega in nacionalnega koncepta varne tretje države, je bil pristojni organ dolžan posredovati prosilcu obvestilo prevedeno v jezik varne tretje države, s katerim je organ odločanja varno tretjo državo obvestil, da prošnja prosilca ni bila vsebinsko obravnavana v postopku za mednarodno zaščito v državi, v kateri je zaprosil za azil.

8.2 Institut varne izvirne države

Pojem »varna država izvora« je bil v evropski zakonodaji prvič zapisan v Londonu z Resolucijama leta 1992.¹⁶¹ Gre za nezavezujoče smernice, ki so podlaga sodelovanja EU na področju azila. Pojem varna država izvora je bil opredeljen kot država, ki je na osnovi spoštovanja človekovih pravic in politične stabilnosti na objektiven in preverljiv način pokazala, da ne bo proizvajala beguncev.¹⁶² Vendar iz študije iz leta 1998 razberemo, da številne države članice za zavrnitev prošelj na podlagi koncepta varna država izvora zahtevajo veliko nižji standard, kot je bil sprejet v resolucijah.¹⁶³ Pristojni organ izvaja koncept varne izvirne države v skladu z minimalnim skupnim seznamom varnih izvornih držav, ki ga sprejme Svet Evropske unije na podlagi 29. člena Postopkovne direktive. Zaradi političnega pomena označitve izvornih držav za varne, še posebej zaradi posledic ocene spoštovanja človekovih pravic v izvorni državi in vpliva take ocene na politiko EU na področju zunanjih zadev, mora Svet vsako odločitev o pripravi ali spremembi takega seznama sprejeti po posvetovanju z Evropskim parlamentom.

¹⁶¹ El-Enany, Nadine, Safe Country Concept in EU Asylum Law, The safe country concept in European union Asylum Law: in safe hands?, 2 Cambridge Student L. Rev. 1 2006. Council of the European Communities, "Conclusions of the Ministers Responsible for Immigration" (London, 30 November-1 December 1992), Conclusions on Countries in Which There is Generally no Serious Risk of Persecution.

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ El-Enany, Nadine, Safe Country Concept in EU Asylum Law, The safe country concept in European union Asylum Law: in safe hands?, 2 Cambridge Student L. Rev. 1 2006. H. Martenson and J. McCarthy, "'In General, No Serious Risk of Persecution': Safe Country of Origin Practices in Nine European States" (1998) 1 1(3)Journal of Refugee Studies 312.

Pogoja za uporabo koncepta varne izvorne države sta, da ima prosilec državljanstvo te države, ali je oseba brez državljanstva in je imel v tej državi običajno prebivališče in, da prosilec ni izkazal utemeljenih razlogov, zaradi katerih bi se štelo, da zaradi osebnih okoliščin ta država zanj ni varna izvorna država.

RS ima možnost od Evropske komisije zahtevati, naj Svetu Evropske unije predlaga črtanje določene države iz minimalnega skupnega seznama varnih izvornih držav. O tem dejstvu obvesti Svet Evropske unije. Do končne odločitve Sveta Evropske unije, oziroma največ za tri mesece od obvestila Svetu Evropske unije, RS ne uporablja koncepta varne izvorne države za državo, za katero je predlagala črtanje s seznama. Na podlagi kriterijev iz 30. člena Postopkovne direktive ima Vlada možnost določiti dodatni seznam varnih izvornih držav. Ob tem ima dolžnost obvestiti Evropsko komisijo.

9 SODNA PRAKSA UPRAVNEGA IN VRHOVNEGA SODIŠČA

Za uvod pri sodni praksi slovenskih sodišč bi želela poudariti, da se vse prebrane in komentirane sodbe nanašajo na čas, ko Republika Hrvaška (v nadaljevanju: RH) še ni bila država članica EU. Z vstopom RH v EU je institut varne tretje države v primeru Slovenija Hrvaška, izgubil svoj pomen, vendar se mi zdi pri pisanju moje naloge in analizi instituta varne tretje države ter pri že vseh osvetljenih problemih, ki se pojavljajo v praksi, pomembno izpostaviti pogled organov, ki odločajo o prošnjah za mednarodno zaščito. In pri tem kritično opozoriti na odločitve, ki izhajajo iz prakse in tudi na stanje, kakršno je vladalo in še danes vlada v sprejemnih centrih ter ureditev azilnega postopka v RH.

9.1 Razglasitev Republike Hrvaške za varno tretjo državo

Vlada je dne 15.5.2008 RH razglasila za varno tretjo državo z odlokom,¹⁶⁴ kar je bilo sporočeno tudi Komisiji. Preden Vlada določi varno tretjo državo, mora preveriti, ali so izpolnjeni predpisani objektivni Pogoji za razglasitev države za varno tretjo državo. Glede na to, da je bila RH razglašena za varno tretjo državo, je po mnenju Vlade očitno izpolnjevala Pogoje.

Praksa vračanja v RH se je začela izvajati s 1.12.2010. Pred tem datumom, kljub Odloku o razglasitvi RH za varno tretjo državo, takšne prakse ni bilo.¹⁶⁵

V svojih sodbah Vrhovno sodišče piše,¹⁶⁶ da odlok Vlade o razglasitvi varne tretje države zavezuje organe odločanja, vendar pa pravi, da je iz dikcije odloka o razglasitvi RH (da se šteje) za varno državo razvidno, da gre za izpodbojno domnevo. V primeru spremenjenih, na primer izrednih okoliščin bi, kljub sprejetemu odloku, navedena dikcija omogočila organom odločanja, da instituta varne tretje države, zaradi spremenjenih okoliščin, ne bi uporabili. Vrhovno sodišče ne meni, da bi moral organ odločanja v vsakem primeru v obrazložitvi sklepa navesti, na podlagi katerih informacij o stanju v tretji državi je Vlada RS sprejela

¹⁶⁴ Ur. l. RS, št. 50/2008, Odlok Vlade RS z dne 15. 5. 2008 o razglasitvi Republike Hrvaške za varno tretjo državo v skladu s prvim odstavkom 60. člena ZMZ.

¹⁶⁵ Sklep I U 1929/2010, 4. odstavek obrazložitve.

¹⁶⁶ Sklep I U 1929/2010.

odločitev, da je konkretno RH varna tretja država.

Metodološka pravila iz Postopkovne direktive, ki določajo, da je uporaba koncepta varne tretje države na podlagi pravil nacionalne zakonodaje možna, vključno z metodološkimi pravili, ki pristojnim organom omogočajo, da ugotovijo, da lahko koncept varne tretje države uporabijo za posamezno državo, so po presoji Vrhovnega sodišča generalno določena v prvem odstavku 61. člena ZMZ.¹⁶⁷ Če prosilec za mednarodno zaščito izpodbija odlok o varni tretji državi, sodišče pa meni, da z odlokom razglašena varna tretja država ne izpolnjuje Pogojev, oziroma če okoliščine posameznega primera kažejo na to, da država, kljub njeni razglasitvi za varno tretjo državo, ni varna za določenega prosilca, je organ prve stopnje odločanja dolžan posredovati dokumentacijo, da je država za posameznega prosilca varna. Zato tudi ni izključena preučitev varnosti države od primera do primera za določenega prosilca, nobenega dvoma pa ni, da gre po izrecni določbi drugega odstavka 63. člena ZMZ pravica prosilcu, da lahko ves čas trajanja postopkov po konceptu varne tretje države predloži dokaze, da zadevna država zanj osebno ni varna tretja država. Če organ odločanja tega prosilcu ni omogočil, je po presoji Vrhovnega sodišča sklep organa odločanja o zavrženju prosilčeve prošnje za mednarodno zaščito že zgolj iz tega dejstva nezakonit.¹⁶⁸

Vrhovno sodišče v svojih odločitvah ugotavlja, da uporaba instituta varne tretje države ne more biti pogojevana z obstojem predhodno sklenjenega sporazuma med državama ali celo z enostransko zavezo države Republiki Sloveniji, na kakšen način bo izvajala svoje pristojnosti oziroma izvrševala svoje predpise s področja mednarodne zaščite. Po mnenju Vrhovnega sodišča je sklenitev tovrstnega sporazuma med državama lahko v medsebojno korist, pripomore pri uresničevanju koncepta varne tretje države, ne more pa biti obvezen pogoj, saj tovrstnega sporazuma v zvezi z uresničevanjem tega koncepta ne predvidevata ne ZMZ, ne Postopkovna direktiva.¹⁶⁹

Organi, ki odločajo o prošnjah za mednarodno zaščito morajo prosilcem zagotoviti temeljna procesna jamstva, ki jih v postopku koncepta tretje varne države prosilcu za mednarodno zaščito zagotavljata ZMZ in Postopkovna direktiva. Iz obrazložitve sklepa, s katerim organ

¹⁶⁷ Sklep I U 1929/2010.

¹⁶⁸ Sklep I U 1929/2010, 3. odstavek k obrazložitvi prve točke izreka.

¹⁶⁹ I Up 63/2011, Sodba UPRS I U 1338/2011, Sodba UPRS I U 157/2013 in druge.

odloči o mednarodni zaščiti in iz drugih podatkov v spisu mora jasno izhajati, da je organ odločanja prosilcu dal možnost, da bi še pred izdajo sklepa o zavrženju njegove prošnje lahko dokazoval, da RH zanj ni varna tretja država. Prav tako pa je organ odločanja prosilcu dolžan posredovati dokument iz 64. člena ZMZ, s katerim varno tretjo državo obvesti, da konkretna prošnja ni bila vsebinsko obravnavana.¹⁷⁰

Organ odločanja je dolžan prosilca predhodno sezniniti, da bo vodil postopek po konceptu varne tretje države. Če ga ne obvesti, po presoji Vrhovnega sodišča krši temeljno načelo iz tretjega odstavka 7. člena ZMZ, po katerem mora uradna oseba v postopku omogočiti prosilcem, da čim lažje zavarujejo in uveljavijo svoje pravice. Poskrbeti je potrebno, da nevednost in neukost prosilcev ni v škodo njihovim pravicam. Prav tako organ odločanja s tem krši tudi določbo drugega odstavka 7. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju: ZUP), po katerem uradna oseba, če glede na podano dejansko stanje izve ali sodi, da ima stranka v postopku podlago za uveljavitev kakšne pravice, jo na to opozori, krši pa tudi prva odstavka 9. in 138. člena ZUP, po katerih je med drugim treba pred izdajo odločbe strankam omogočiti, da uveljavijo in zavarujejo svoje pravice in pravne koristi.¹⁷¹

Po mnenju Vrhovnega sodišča bi bilo potrebno pojem »nahajati se« razlagati skladno z določbami Postopkovne direktive. Vendar pa pojma »zveze« ne bi smeli razlagati preširoko.¹⁷² Po presoji Vrhovnega sodišča ni nujno, da bi morale priti do posrednega ali neposrednega kontakta med prosilcem in organi ali institucijami zadevne tretje države, ampak je dovolj, da je iz okoliščin posameznega primera razvidno, da je prosilec imel objektivne in subjektivne možnosti z organi tretje varne države vzpostaviti kontakt. Vrhovno sodišče je menilo, da je določba prvega odstavka 60. člena ZMZ glede varne tretje države in prosilčevega nahajanja v njej dovolj jasna, da ocena njene skladnosti z ustavo pred Ustavnim sodiščem, kar je bilo večkrat predlagano, ni potrebna.¹⁷³

Svoje mnenje je utemeljevalo z obrazložitvijo: »Med pogoji za določitev varne tretje države je tudi pogoj, da v tretji državi obstaja možnost zaprositi za status begunca ter, če je

¹⁷⁰ Sodba UPRS I U 1929/2010.

¹⁷¹ Sodba UPRS I U 1929/2010, 3. odstavek k obrazložitvi prve točke izreka.

¹⁷² Sodba UPRS I U 157/2013.

¹⁷³ Sodba UPRS I U 1410/2011, Sodba UPRS I U 157/2013 in druge.

ugotovljeno, da je oseba res begunec, pridobiti zaščito v skladu z Ženevsko konvencijo».

Vrhovno sodišče meni, da že izpolnjevanje tega pogoja glede na prakso na Hrvaškem zagotavlja, da bodo prošnje za mednarodno zaščito, če jih bodo na Hrvaškem vložili vsebinsko obravnavane in bo o njih odločeno v skladu z Ženevsko konvencijo. ZMZ po mnenju Vrhovnega sodišča ne določa pristojnosti in pravnih virov za odločanje organov varne tretje države o vlogah prosilcev za mednarodno zaščito (ki jih kot tujce na Hrvaško vrne Slovenija), temveč predpisuje le pogoje, katerih izpolnjevanje mora Vlada ugotoviti, da določeno državo določi kot varno tretjo državo.

Slovenija jamči prosilcem za mednarodno zaščito obravnavo njihovih prošenj in podelitev mednarodne zaščite, če so za sprejetje in obravnavo njihovih prošenj sprva izpolnjeni formalni pogoji, šele nato se preide na obravnavo prošnje po vsebini. Eden od formalnih pogojev za vsebinsko obravnavo prošnje v Sloveniji je, da prosilec pred prihodom v Slovenijo ni prišel iz varne tretje države. Pogoj po presoji Vrhovnega sodišča ni v nasprotju z 48. členom URS, ki določa, da se pravica do pribežališča prizna le v mejah zakona, kar pomeni tako glede formalnih zakonskih meja in postopkov, kot tudi glede vsebinskih meja. Kakšne so te meje, se določi z zakonom, pri čemer ne smejo biti take, da bi onemogočale oziroma bistveno oteževale pridobitev mednarodne zaščite. Pri tem pa je treba po mnenju Vrhovnega sodišča upoštevati, da je pribežališče mednarodna kategorija in le pravica prosilca, ki ni absolutna in zlasti ne zajema njegove proste izbire države, od katere bo to pravico zahteval. Da se lahko oseba, ki je v Sloveniji zaprosila za mednarodno zaščito, preda v varno tretjo državo je treba najprej odločiti o prošnji vloženi v Sloveniji in jo zavreči. Z zavrženjem oseba ponovno postane tujec, ki se ga izroči v državo, v kateri se je predhodno nahajal, v skladu z nacionalnimi predpisi in mednarodnimi konvencijami, ki se nanašajo na tujce, vendar samo, če ta tretja država zagotavlja, da bo prošnja za mednarodno zaščito, če bo vložena, obravnavana v skladu z Ženevsko konvencijo.¹⁷⁴

¹⁷⁴ Sodba UPRS I U 1410/2011.

9.2 Komentar sodne prakse

Med prebiranjem sodne prakse v zvezi s konceptom varne tretje države sem pri večini sodb Upravnega in Vrhovnega sodišča naletela na naslednje stališče:

»Po presoji sodišča je tožena stranka (organ odločanja) pravilno ugotovila, da so izpolnjeni pogoji za uporabo določb ZMZ za obravnavo tožnikove (prosilčeve) prošnje po konceptu varne tretje države. Tožnik (prosilec) se je pred prihodom v Slovenijo nahajal na Hrvaškem, torej ga ni mogoče vračati v državo, v kateri ni bil. Ne zakon, ne direktiva pa ne zahtevata strožjih pogojev oziroma ne postavljata dodatnih zahtev, da bi to nahajanje moralo biti časovno daljše, formalizirano (legalno ali na podlagi vizuma) ali kaj drugega. Hrvaška je bila z odlokom Vlade RS razglašena za varno tretjo državo, Vlada je s tem seznanila Komisijo, tožnik je bil seznanjen s tem, da bo njegova prošnja obravnavana po konceptu varne tretje države, dana mu je bila možnost dokazovanja, da zanj Hrvaška ni varna država, Hrvaška pa je bila seznanjena, da tožnikova prošnja ni bila vsebinsko obravnavana.

Uporaba instituta varne tretje države ne more biti pogojevana z obstojem predhodno sklenjenega sporazuma med državama oziroma celo z enostransko zavezo konkretne države Sloveniji, na kakšen način bo izvajala svoje pristojnosti oziroma izvrševala svoje predpise s področja mednarodne zaščite.

ZMZ je kot pogoj za uporabo pravil oziroma za začetek postopka po konceptu varne tretje države določil pogoj, da se je prosilec prej nahajal v tej varni tretji državi in s tem je vzpostavljena tudi zveza med prosilcem in varno tretjo državo, kar je v skladu s Postopkovno direktivo, ki izrecno ne določa, kakšna naj bi bila ta zveza.«¹⁷⁵

Z izraženim stališčem, ki ga največkrat beremo v sodbah, se v večini nikakor ne strinjam in povsem jasno je, da je mnenje Vrhovnega sodišča v večji meri v nasprotju z Odločbo US. V večini primerov, ki se znajdejo pred sodiščem se zastavi vprašanje, ali se je prosilec pred prihodom v Slovenijo nahajal na Hrvaškem in, ali je imel v postopku možnost, da bi domnevo o Republiki Hrvaški, kot tudi zanj varni tretji državi izpodbil. Tudi, če v mnogih primerih,

¹⁷⁵ Sodba I Up 466/2011, Sodba UPRS I U 1338/2011, Sodba I Up 75/2013, Sodba UPRS I U 157/2013, Sodba UPRS I U 157/2013.

predvsem za organe odločanja in sodišče, ni sporno, da se je prosilec za mednarodno zaščito pred prihodom v Slovenijo nahajal na Hrvaškem ni mogoče zgolj zaradi nahajanja govoriti o zvezi med prosilcem in Hrvaško, zaradi katere bi bilo smiselno, da prosilec odide na Hrvaško.

Ugotovitev pristojnosti Hrvaške za vsebinsko obravnavanje prošnje ne sme biti dejstvo, ki bi nastopilo *ipso facto* z ugotovitvijo, da se je prosilec pred prihodom v Slovenijo nahajal v RH, zato da ni ogroženo absolutno načelo nevračanja.¹⁷⁶ Če je prosilec zgolj prečkal Hrvaško, se mi ne zdi, da gre za vsebinsko povezavo med prosilcem in varno tretjo državo. Pojem nahajanja je treba razlagati v duhu Postopkovne direktive in pri tem upoštevati njen namen. Med prosilcem in zadevno varno tretjo državo mora obstajati vsebinska vez, zaradi katere je smiselno, da se ji prosilca izroči in prepusti vsebinsko odločanje o njegovi prošnji za mednarodno zaščito.¹⁷⁷ Poleg tega organ odločanja pred odločitvijo velikokrat ne ugotavlja, ali bo Hrvaška vsebinsko obravnavala prošnjo, ali pa bo prosilca spet le izročila naslednji državi. Organi odločanja prosilce sicer običajno res seznani, da bo postopek voden po konceptu varne tretje države, res pa je tudi, da prosilci največkrat ugovarjajo, da Hrvaška zanje ni varna država. V takih okoliščinah bi se moral organ odločanja prepričati, da je tretja država res varna država za konkretnega prosilca in njegove specifične okoliščine. Čeprav je RS z odlokom razglasila RH za varno tretjo državo, to še ne pomeni, da gre za neizpodbojno domnevo, da je to za konkretnega prosilca varna tretja država. Organ odločanja bi se v svojem sklepu, po mojem mnenju, moral opredeliti do vprašanja, ali je RH za konkretnega prosilca varna država. Če tega ne stori, predstavlja to kršitev postopka.¹⁷⁸ Organ odločanja se lahko opre na Odlok o razglasitvi Republike Hrvaške za varno tretjo državo, vendar pa bi moral v takem primeru v obrazložitvi odločbe navesti, na podlagi katerih informacij o stanju v tretji državi je Vlada sprejela odločitev, da je RH varna tretja država, tako da bi sodišče lahko presojalo odločitev preko kriterijev za oceno informacij o stanju v izvorni državi.¹⁷⁹

Še posebej pomembno se vse naštetu zdi glede na vsa opozarjanja o ureditvi in praksi

¹⁷⁶ Sklep UPRS I U 1929/2010, prvi odstavek jedra.

¹⁷⁷ Sodba UPRS I U 157/2013.

¹⁷⁸ Sodba UPRS I U 2025/2011, Sodba UPRS I U 1410/2011.

¹⁷⁹ Sklep UPRS I U 1929/2010, 3. odstavek k obrazložitvi prve točke izreka.

azilnega sistema na Hrvaškem.¹⁸⁰ Izkazalo se je, da je situacija glede azilnega sistema na Hrvaškem v primeru vračanja na podlagi 60. člena ZMZ katastrofalna in predstavlja kršitev temeljnih človekovih pravic priznanih na podlagi mednarodnega prava. Vrnitev na Hrvaško predstavlja nevarnost, da so prosilci podvrženi verižnemu vračanju na primer Hrvaška-Srbija-Makedonija, kar pomeni kršitev načela nevračanja.¹⁸¹

Postopek mora biti voden na način določen v 43. do 47. členu ZMZ, predvsem v smislu 45. člena, ki določa da bi morala uradna oseba ugotavljati tudi vsa druga dejstva in okoliščine, ki so lahko pomembne za odločitev, prosilcu pa mora biti dana možnost, da celovito predstavi svoje razloge.¹⁸² V primerih, ko prosilec ugovarja, da je država zanj varna, bi morali organi odločanja primeroma odločati o tem, ali je Hrvaška zanj res varna tretja država ali ne.

V sklepih organov odločanja, s katerimi zavržejo prošnje za mednarodno zaščito, bi morali v obrazložitvah brati razloge zakaj je smiselno, da prosilec odide nazaj v državo, ki jo je RS razglasila za varno tretjo državo. Če tega ne storijo se zdi povsem enako, kot če prosilec, po mnenju organov odločanja, ne dokaže zakaj varna tretja država zanj osebno ni varna in, da bo kakorkoli izpostavljen preganjanju ali resni škodi v primeru vrnitve v varno tretjo državo.

Zahteva za azil ne more biti zavržena samo zaradi tega, ker bi jo bilo mogoče zahtevati že v drugi državi. Država, v kateri prosilec vloži prošnjo za mednarodno zaščito, je dolžna preprečiti vračanje v državo izvora, do katerega bi prišlo na kakršenkoli način. Izvesti je potrebno strogo in temeljito preiskavo o tem ali taka možnost obstaja. Primarna dolžnost nujenja zaščite mora še vedno ležati na državi, kjer je bila prošnja vložena.

9.3 Azilni sistem na Hrvaškem

Zaščita prosilca za mednarodno zaščito mora biti v varni tretji državi primerljiva ali celo enaka zaščiti, ki bi jo prosilec užival na območju RS. Glede na poročila Hrvaškega pravnega

¹⁸⁰ Hrvatski pravni centar: National report on the asylum system from 2010 to 2012 in Mixed migration flows in the Republic of Croatia - State of play, trends and challenges.

¹⁸¹ Sklep UPRS I U 1929/2010, 2. odstavek obrazložitve.

¹⁸² Sklep UPRS I U 1929/2010.

centra, prosilci niso uživali predpisane zaščite.¹⁸³

Sektor za mednarodno zaščito je s 1.12.2010 začel z vračanjem oseb v varno tretjo državo, brez kakršnekoli poprejšnje najave, čeprav se je MNZ v dogovoru z UNHCR zavezal k neuporabi tega koncepta. Za izvedbo vračanja bi moral biti najprej sprejet podzakonski akt, ki bi določal postopek takšnega vračanja v varno tretjo državo, tako pa se je praksa vračanja izvajala »*ad hoc*«. Do sprememb v praksi je prišlo izključno zaradi povečanega števila prosilcev, ki pridejo v RS preko ozemlja Hrvaške in samovoljnega ravnanja Sektorja za mednarodno zaščito. UNHCR meni, da je »podajanje« prosilcev iz države v državo nesprejemljivo, saj lahko pride do »verižnega odstranjevanja« prosilca iz ene države v drugo, vse do domovine, ne da bi se pri tem sploh kje pretehtali razlogi za mednarodno zaščito.¹⁸⁴

¹⁸³ Hrvatski pravni centar: National report on the asylum system from 2010 to 2012 in Mixed migration flows in the Republic of Croatia - State of play, trends and challenges.

¹⁸⁴ Sklep I U 1929/2010, 3. odstavek obrazložitve.

10 SRBIJA KOT VARNA TRETJA DRŽAVA - NAPAČNA DOMNEVA

Preden je US izdalo Odločbo US, s katero je odločilo in se opredelilo do členov ZMZ, ki urejajo institut varne tretje države, je obstajala precejšnja možnost, da bi RS za varno tretjo državo razglasila Srbijo, kar je bilo zaskrbljujoče, saj so znane grobe kršitve načel in določb azilnega prava, do katerih prihaja pri vračanju prosilcev z Madžarske v Srbijo.

10.1 Poročilo HHC za leto 2011¹⁸⁵

10.1.1 Uvod

Spodbuda za pisanje poročila Srbija kot varna tretja država - napačna domneva, je bila rast števila vračanja prosilcev za azil z Madžarske v Srbijo. Madžarska je spremenila svoj Zakon o azilu v decembru leta 2010, s katerim je uvedla koncept varne tretje države. Rezultat uvedene spremembe je, da so lahko prosilci za mednarodno zaščito, ki pridejo na Madžarsko preko Srbije, vrnjeni v Srbijo brez vsebinskega obravnavanja njihove prošnje.¹⁸⁶

Ker zadevni koncept varne tretje države zadeva precej visoko število prosilcev za mednarodno zaščito, se je Madžarski Helsinški komite (v nadaljevanju: HHC) odločil preizkusiti, ali je uvedba in uporaba koncepta varne tretje države v zvezi s Srbijo upravičena.

10.1.2 Ugotovitve - omejene možnosti dostopa do mednarodne zaščite v Srbiji

10.1.2.1 Dostop do pravičnega in učinkovitega postopka

Po statističnih podatkih je imelo v Srbiji v letu 2010 522 ljudi namen zaprositi za mednarodno zaščito, od tega je le 215 uspelo izpolniti pisno prošnjo. Med januarjem in junijem v letu 2011 je število ljudi, ki so želeli zaprositi za mednarodno zaščito v Srbiji, naraslo na 1413. Samo na beograjskem letališču je bilo v letih 2009-2010 1500 ljudi zavrženih že pri vstopu v državo.

¹⁸⁵ Serbia as a Safe Third Country: A Wrong Presumption; Report based on the Hungarian Helsinki Committee's field mission to Serbia (8-10 June 2011), September 2011.

¹⁸⁶ Serbia as a Safe Third Country: A Wrong Presumption; Report based on the Hungarian Helsinki Committee's field mission to Serbia (8-10 June 2011), September 2011.

Pri tem ni bilo registriranega nobenega azilnega postopka, število zaposlenih v Azilnem uradu, pa se ni povečalo. Dvostopenjski postopek odločanja je v Srbiji prenasičen. Na prvi stopnji se z vsemi vloženimi prošnjami za azil ukvarjata le dva zaposlena.

Srbija prosilcem ne ponuja brezplačne pravne pomoči, čeprav taki postopki pripomorejo k bolj učinkovitemu in pravičnemu postopku. Ves postopek je odvisen od UNHCR – jeve pomoči, ki pokriva stroške pravne pomoči, ki je na voljo prosilcem.

10.1.2.2 Dostop do mednarodne zaščite

Večina prosilcev prihaja v Srbijo iz vojnih območij oziroma držav, v katerih potekajo nasilni spopadi, a kljub temu Srbija v letu 2011 ni dodelila statusa begunca nikomur, samo štiri osebe so uživale subsidiarno zaščito. Za osebe, katerim je dodeljena zaščita, ni postopka za njihovo integracijo in vključitev v novo okolje.

10.1.3 Prosilci za mednarodno zaščito, ki so vrnjeni v Srbijo se soočajo z veliko nevarnostjo verižnega vračanja (nevarnost *chain refoulement*)

V dveh primerih lahko pride, če so prosilci z Madžarske ali katerekoli druge države vrnjeni v Srbijo, do nevarnosti verižnega vračanja:

- i. prosilec prihaja iz države izvora ali tretje države, ki jo Srbija smatra za varno;
- ii. prosilec je prošnjo za mednarodno zaščito vložil v drugi državi pred vstopom v Srbijo.

Srbija ima seznam varnih tretjih držav, ki vključuje vse njene sosednje države (Madžarska, Romunija, Bolgarija, Makedonija, Albanija, Bosna in Hercegovina, Hrvaška, Črna Gora) in tudi Grčijo in Turčijo. Na srbski seznam varnih tretjih držav so vključene tudi države z vprašljivim spoštovanjem človekovih pravic (Belorusija, Rusija, Turčija in Tunizija), saj so njihovi državljani pogosto begunci v evropskih državah. Če prosilci vstopijo iz katere od naštetih držav, so avtomatsko vrnjeni v te države brez vsebinskega obravnavanja njihove prošnje, takšna praksa pa prinaša veliko tveganje za verižno vračanje prosilcev. Na podlagi srbskega Zakona o azilu je prosilčeva prošnja v Srbiji, če je zaprosil za zaščito že v kakšni drugi državi, ki je podpisnica Ženevske konvencije, avtomatsko zavrnjena.

10.1.4 Prosilci mednarodne zaščite v Srbiji čutijo pomanjkanje

Trenutna pomoč prosilcem in sprejemni pogoji ne zadovoljujejo potreb prosilcev za mednarodno zaščito. Sprejemne hiše sprejmejo zgolj do 200 ljudi, ostali so pri iskanju zatočišča prepuščeni sami sebi. Pravna in medicinska pomoč je zagotovljena le tistim, ki so v nastanitvenih domovih in to le s pomočjo UNHCR.¹⁸⁷

10.2 Poročilo HHC za leto 2012¹⁸⁸

V letu 2012 se je HHC ponovno odpravil v Srbijo, da bi preveril, ali se je situacija na področju azilne zakonodaje in predvsem prakse vračanja v Srbijo spremenila. V obeh študijah je HHC prišel do podobnih skrb vzbujajočih zaključkov in sicer, da ostajata tako srbska praksa v zvezi s prosilci za mednarodno zaščito in madžarska politika z vračanjem v Srbijo v primerjavi z ugotovitvami iz leta 2011 skoraj povsem nespremenjeni, kar pomeni da proslcem še vedno ni zagotovljen pravičen in učinkovit azilni postopek.

10.2.1 Omejen dostop do mednarodne zaščite in pomanjkanje postopkovnih jamstev

Prosilci morajo v Srbiji skozi dvostopenjski postopek preden so uradno registrirani kot prosilci za azil. Registracija ni samo zapletena, prosilec mora biti, da postane njegova prošnja uradno predložena in registrirana, nastanjen v enem izmed dveh sprejemnih centrov.¹⁸⁹

Stopnja priznanja statusa begunca je še vedno ničelna. Težavo predstavlja tudi odločanje Azilne komisije in Upravnega sodišča, ki o primerih ne odločata glede vsebine, ampak zgolj glede procesnih predpostavk.

10.2.2 Nevarnost verižnega vračanja

Madžarska s prakso vračanja proslcev v Srbijo na podlagi koncepta varne tretje države krši

¹⁸⁷ Serbia as a Safe Third Country: A Wrong Presumption; Report based on the Hungarian Helsinki Committee's field mission to Serbia (8-10 June 2011), September 2011.

¹⁸⁸ SERBIA AS A SAFE THIRD COUNTRY: REVISITED, An update of the Hungarian Helsinki Committee's 2011 report based on a field mission to Serbia (2-4 April 2012), June 2012, Published by the Hungarian Helsinki Committee. Spletna stran: www-helsinki.hu.

¹⁸⁹ Serbia as a Safe Third Country: Revisited. An update of the Hungarian Helsinki Committee's 2011 report based on a field mission to Serbia. June 2012. Spletna stran: www-helsinki.hu.

3. člen EKČP. Prosilci so izpostavljeni mučenju, nehumanemu, ponižujočem ravnanju ali kaznovanju s tveganjem verižnega vračanja. Praksa madžarske oblasti je glede vračanja v Srbijo zelo dosledna. Pri odločanju o prošnjah za azil ni individualne presoje dejstev posameznega primera. Odločitev sodišča Szeged, ki največkrat odloča o prošnjah, odloča na podlagi splošnih podatkov. Dokler Srbija smatra vse svoje sosednje države za varne tretje države, so prosilci za azil, ki v Srbijo vstopijo preko teh držav, lahko vrnjeni v vse te države in takšna praksa, po mnenju HHC, predstavlja resno nevarnost verižnega vračanja.

10.2.3 Sklepi

Glede na zgoraj navedene ugotovitve je povsem jasno, da varstvo človekovih pravic v Srbiji ni na ravni varstva človekovih pravic v EU.

Praksa Madžarske, ki smatra Srbijo za varno tretjo državo je v nasprotju s 3. in 13. členom EKČP.¹⁹⁰ Prosilci so izpostavljeni nevarnosti verižnega vračanja v druge države, ki jim prav tako kot Srbija, ne nudijo zadostne zaščite njihovih pravic. Organi odločanja na Madžarskem ne preverjajo prakse Srbije in tudi ne, ali Srbija prosilcem res zagotavlja pravičen in učinkovit azilni postopek. Zbrani podatki kažejo, da je trenutni srbski azilni sistem neučinkovit in ne zagotavlja zadostne zaščite naraščajočemu številu prosilcev za mednarodno zaščito.

¹⁹⁰ Prepoved mučenja, nikogar se ne sme mučiti ali nečloveško in ponižujoče z njih ravnati ali ga kaznovati in pravica do učinkovitega pravnega sredstva, vsakdo, čigar pravice in svoboščine, zajamčene z EKČP, so kršene, ima pravico do učinkovitih pravnih sredstev pred domačimi oblastmi, in to tudi če je kršitev storila uradna oseba pri opravljanju uradne dolžnosti.

11 SKLEP

Skladno z načelom nevračanja je prosilcem za mednarodno zaščito zagotovljena pravica do vstopa in bivanja v državi, v kateri so zaprosili za mednarodno zaščito, ter pravica do poštenega in učinkovitega postopka, v katerem organi države gostiteljice odločajo o njihovi prošnji. Načelo nevračanja je ključnega pomena za zagotavljanje zaščite prosilcev za mednarodno zaščito, a vseeno komaj obsega minimalno raven zaščite, ki jo zahteva mednarodno pravo.

Azilno politiko držav članic EU zaznamuje boj proti mednarodnemu terorizmu, države želijo omejiti število prošenj za mednarodno zaščito ter razbremeniti državne organe in čim hitreje reševati prošnje, pri tem pa trpi učinkovitost zaščite tistih prosilcev za mednarodno zaščito, ki zaščito dejansko potrebujejo. Ob tem se države članice vedno manj zavedajo, kako pomemben je institut mednarodne zaščite beguncev, saj se v azilnih postopkih odloča o vrnitvi posameznika v državo, kjer mu lahko grozi preganjanje, mučenje in nečloveško ravnanje ali celo smrt.

Uporaba koncepta varna tretja država podeljuje državam članicam veliko diskrecijsko pravico glede izvajanja načela nevračanja, čeprav morajo spoštovati pravila v skladu z mednarodnim pravom, ki zahteva posamično preučitev, ali je zadevna tretja država varna za posameznega prosilca in ali bo omogočila prosilcu možnost izpodbijanja domneve o varni tretji državi.

Pogled na begunsko problematiko ima velik vpliv na razvoj politike o beguncih. Podobe obupanih posameznikov, ki bežijo iz domovine, zaradi množičnih kršitev človekovih pravic povzročajo odzive, empatijo in humanitarno pomoč mednarodne skupnosti. V nasprotju s tem podobe beguncev, ekonomskih migrantov predstavljajo potencialne grožnje za nacionalno varnost in lahko vodijo do zaskrbljenosti, jeze ali celo strahu.

Begunsko pravo ščiti človekovo dostojanstvo in eden izmed ciljev je prosilcem zagotoviti človeka vredno življenje. Gre za izjemno občutljivo tematiko, zato je zahteva po jasnih in določnih normah nujna in predvsem posebnega pomena pri ureditvi, ki določa pogoje za izročitev prosilca za mednarodno zaščito v varno tretjo državo. Če bi po izročitvi prosilca za mednarodno zaščito v tretjo državo prišlo do nečloveškega ravnanja, bi to za prosilca predstavljalo nepopravljive posledice.

V Dublinski konvenciji so države članice EU vzpostavile režim, da o vsaki prošnji za mednarodno zaščito odloča ena država članica in da mora biti preiskava in odločanje v zvezi s prošnjo v skladu z nacionalno zakonodajo in tudi z mednarodnimi obveznostmi držav članic. Varna tretja država je glede na zapisano lahko le država, ki je ratificirala Ženevsko konvencijo in EKČP ter spoštuje nadzorne mehanizme, ki jih predvidevata obe konvenciji.

Institut varne tretje države naj bi olajšal porazdelitev bremen med državami in preprečil preobremenjenost azilnih postopkov držav članic EU. Vendar se je izkazalo, da gre za zgrešen pristop do mednarodne zaščite in reševanja problemov begunske tematike. Uporaba instituta ne preprečuje težav »beguncev v orbiti«. Varovanje državne suverenosti in nadzor pred vdorom nedržavljanov sta se izkazala za očitno neutemeljena. Države so z uvajanjem različnih kategorij »druge«, »tretje«, »odgovorne«, »države gostiteljice« dejansko povečale in ne znižale števila beguncev v orbiti. Pravzaprav ni jasno niti, katera država bo v končni fazi odgovorna za vsebinski pregled prošnje za mednarodno zaščito in vse te posledice so rezultat izvajanja instituta varna tretja država v praksi.

Pregled ureditve koncepta varne tretje države prikaže, da uporaba instituta vodi v neenakomerno porazdelitev beguncev. Čeprav države članice EU menijo, da so že preobremenjene s prosilci za mednarodno zaščito, dejansko niso države, ki nosijo največje breme begunske problematike, saj države v razvoju po vsem svetu sprejmejo in gostijo večino beguncev in so zato prav te države jasno preobremenjene, države članice EU pa jim namenijo le malo pomoči. Zdi se, da sprejeti dogovor porazdelitve bremena pravzaprav pomeni le potiskanje bremena na države nečlanice EU. Na ta način uporaba instituta varne tretje države deluje v nasprotju s ciljem pravične delitve bremena.

Tudi Generalna Skupščina ZN je pozvala države k zagotovitvi dostopa do mednarodne zaščite za vse prosilce, v skladu z ustreznimi mednarodnimi in regionalnimi instrumenti ter do pravičnih in učinkovitih postopkov za določanje statusa begunca in o podelitvi zaščite. Uporaba seznama »varnih« držav brez individualnega odločanja krši osnovne obveznosti držav do domnevnih beguncev, saj prihaja do verižnih deportacij, kar na koncu lahko privede do tega, da so prosilci vrnjeni v države, v katerih so azilni postopki zelo pomanjkljivi ali jih sploh ni in v katerih je pridobitev ustrezne zaščite postavljena pod vprašaj.

Razvoj koncepta varna tretja država v EU pravu in njegova uporaba skladno s Postopkovno direktivo predstavlja zadnjo fazo v procesu usklajevanja azilnih režimov držav članic. Praksa uporabe instituta varna tretja država se je precej razširila in ogroža dostop do pravičnih in učinkovitih azilnih postopkov. Zagotavljanje dostopa do postopkov pa je bistvenega pomena v smislu zagotavljanja mednarodne zaščite in spoštovanja temeljnih običajnih mednarodnih norm. Ko so prosilci za mednarodno zaščito prezgodaj izgnani ali je zavrnjena možnost, da bi vsebinsko odločali o njihovih zahtevkih, jim grozi, da bodo vrnjeni na območja, v katerih sta ogrožena njihovo življenje ali svoboda. EU tako z uporabo koncepta varna tretja država ogroža svoje mednarodne obveznosti in celotni mednarodni sistem varstva prosilcev za mednarodno zaščito.

To je najbolj razvidno iz Postopkovne direktive, ki ureja uporabo instituta varna tretja država in kjer zaradi prakse, ko države uporabljajo institut, grozi, da pride do zavrnitve dostopa do pravičnih in učinkovitih azilnih postopkov za tiste, ki iščejo zaščito v EU. Tak pristop ne posega le v večkrat ponovljene mednarodne obveznosti EU, temveč s tem tudi spodkopava verodostojnost izjav EU, tveganju pa se izpostavlja tudi dobro počutje tistih, ki iščejo mednarodno zaščito. Kot pomemben mednarodni subjekt ima EU odgovornost do mednarodne skupnosti, in sicer tudi tako da si prizadeva ohranjati norme, vrednote in svoje mednarodnopravne zaveze.

Ureditev azilnih postopkov bi morala uravnovesiti interese držav članic – nadzor migracij in varovanje notranje varnosti ter potrebo prosilcev po učinkoviti mednarodni zaščiti. Uvedba učinkovitejšega azilnega sistema je v interesu držav in seveda prosilcev. Na račun učinkovitosti in hitrosti azilnega postopka pri ureditvi zaščite ne sme trpeti mednarodna zaščita prosilcev, ki zaščito potrebujejo. Prosilcem je potrebno zagotoviti procesne varovalke v skladu z obveznostmi držav članic po mednarodnem pravu.

Država, ki želi vrniti prosilca v varno tretjo državo, tega ne bi smela storiti, če tam obstaja kakršenkoli razumen dvom o varnosti te tretje države za zadevnega prosilca. Katerakoli država gostiteljica, ki razmišlja o odstranitvi v varno tretjo državo, mora v celoti upoštevati svoje obveznosti v skladu s 33. členom Ženevske konvencije.

Begunsko pravo je še vedno nezaželen otrok držav. Pogosto se zdi, da Ženevska konvencija

zaradi interesov držav ne dosega namena, zaradi katerega je bila sprejeta, in interesi prosilcev za mednarodno zaščito so pogosto podrejeni interesom držav gostiteljic.

Številne nevladne organizacije so v procesu sprejemanja Postopkovne direktive opozarjale, da ni pisana v skladu z namenom mednarodno sprejetih in uveljavljenih standardov, ki jih uvajata Ženevska konvencija in EKČP, temveč je z njimi celo v neskladju ali pa dopušča možnosti zlorab. Državam članicam dopušča, da uvedejo ali ohranijo takšne azilne postopke, ki ne bodo izpolnjevali niti minimalnih procesnih zahtev mednarodnega begunskega prava, in tudi uvedbo ali ohranitev ugodnejše ureditve azilnih postopkov. Prav zaradi tega ostaja bojazen, da Postopkovna direktiva predstavlja podlago za zniževanje procesnih standardov v azilnih postopkih držav članic. Države članice izkoriščajo možnosti, ki jim jih dopušča Postopkovna direktiva, in na primer z uporabo instituta varne tretje države ogrožajo pravico beguncev do učinkovite mednarodne zaščite, saj takšni azilni postopki povečujejo nevarnost vračanja prosilcev v izvirne države, kjer jim lahko grozi mučenje in nečloveško ravnanje ali celo smrt. Strah pred prekomerno obremenitvijo sili države k ugodnejši ureditvi postopkov, tako da znižujejo raven pravic prosilcev na stopnjo drugih držav članic, ki mnogim prosilcem ne zagotavljajo osnovnih postopkovnih garancij, nujnih za učinkovito uresničevanje načela nevračanja. Vse omenjeno vodi k nižanju procesnih standardov v državah članicah na raven, ki mednarodnopravno ni in tudi ne more biti sprejemljiva. In prav vse naštet je v nasprotju z osnovnim načelom poenotenja azilnega postopka, da bi se v državah članicah vzpostavil takšen enotni azilni postopek, ki bo vsem prosilcem zagotavljal učinkovito pravico zaprositi za mednarodno zaščito z doslednim spoštovanjem Ženevske konvencije.

Odmeven neuspeh Postopkovne direktive, ki ga dokazuje praksa, prikazuje, da je EU s sprejetjem Postopkovne direktive storila napako, saj v trenutnem stanju in obsegu ne more prestati preskusa mednarodnega prava, tako da je vprašanje časa, kdaj bo potrebno ponovno in korenito poseči v določbe, ki urejajo begunsko problematiko.

12 LITERATURA IN VIRI

12.1 Knjige

1. Battjes, Hemme, European Asylum Law and International Law, Leiden; Boston: M. Nijhoff, 2006.
2. Boccardi, Ingrid, Europe and refugees: towards an EU asylum policy, Kluwer Law International, 2002.
3. Da Lomba, Sylvie, The right to seek refugee status in the European Union, Antwerp; Oxford; New York: Intersentia, 2004.
4. Goodwin-Gill, Guy S., McAdam, Jane, The Refugee in International Law, 3. izdaja, Oxford University Press, Oxford 2007.
5. Hathaway, James C., The Rights of Refugees under International Law, Cambridge University Press, Cambridge 2005.
6. Lalić, Gordana, Temeljni akti Evropskih skupnosti, Od Rima do Amsterdama, Uradni list Republike Slovenije, 2002.
7. Lavenex, Sandra, Safe third countries: extending the EU asylum and immigration policies to Central and Eastern Europe, Central European University Press, 1999.
8. Pravni terminološki slovar, ZRC SAZU, Ljubljana 1999.
9. Reception standards for asylum seekers in the European union, Geneva: UNHCR, 2000.
10. Refugee Protection in International Law, Lauterpacht, E./Bethlehem, D., The scope and content of the principle of *non-refoulement*: Opinion, edited by Feller, E./Türk, V./Nicholson, F., Cambridge 2003.
11. Refugees: human rights have no borders, London, Amnesty International Publications, 1997.
12. Türk, Danilo, Temelji mednarodnega prava, Zbirka Pravna obzorja, GV Založba, Ljubljana 2007.
13. Wouters, Cornelis Wolfram: International Legal Standards for the Protection from Refoulement, Intersentia Publishers, Antwerpen 2009.
14. Halibronner Kay, EU Immigration and Asylum Law, Commentary on EU Regulations and Directives, Verlag C. H. Beck, München 2010.

12.2 Članki

1. El-Enany, Nadine, Safe Country Concept in EU Asylum Law, The safe country concept in European union Asylum Law: in safe hands?, 2 Cambridge Student L. Rev. 1, 2006.
2. Gretchen Borchelt, Columbia human rights law review, The safe third country practice in the European union: a misguided approach to asylum law and a violation of international human rights standards, 33 Colum. Hum. Rts. L. Rev. 473, 2001-2002.
3. Opinion; Sending Asylum Seekers to Safe Third Countries, United Kingdom delegation, Geneva, 7 Int'l J. Refugee L. 119, 1995.
4. R. Knez, Narava prava Skupnosti – Evropsko pravoznanstvo, Evropsko pravo, Zbirka gradiv šole Evropskega prava, Založniška hiša Primath, Ljubljana 2004.
5. Sarbit Lara, The Reality beneath the Rhetoric: Probing the Discourses Surrounding the Safe Third Country Agreement, 18 J.L. & Soc. Pol'y 138, 2003.
6. S. H. Legomsky, Immigration policy from scratch: the universal and the unique, 21 Wm. & Mary Bill Rts. J. 339, 2012-2013.
7. S. H. Legomsky, Legal and Protection Policy Research Series, Secondary Refugee Movements and the Return of Asylum Seekers to Third Countries: The Meaning of Effective Protection, UNHCR, Department of International Protection, Ženeva 2003.
8. Tally Kritzman-Amir, Spijkerboer, Thomas, On the Morality and Legality of Borders: Border Policies and Asylum Seekers, 26 Harv. Hum. Rts. J. 1, 2013.

12.3 Pravni viri

1. Direktiva Sveta 2001/55/ES 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.
2. Direktiva Sveta 2003/9/ES z dne 27.1.2003 o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil.
3. Direktiva Sveta 2004/83/ES z dne 29.4.2004 o minimalnih standardih za priznanje statusa begunca ali osebe, ki iz drugačnih razlogov potrebuje mednarodno zaščito, državljanom tretjih držav ali osebam brez državljanstva ter o vsebini take zaščite (Kvalifikacijska Direktiva).

4. Direktiva Sveta 2005/85/ES z dne 1.12.2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah (Postopkovna Direktiva).
5. 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.
6. 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 (Kvalifikacijska direktiva II)
7. Direktiva 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija. 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (Postopkovna direktiva II).
8. Direktiva 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito.
9. Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, sprejel Odbor ministrov Sveta Evrope, 4. november 1950, Ur.l. RS (13.6.1994) MP, št. 7-41/1994 (RS 33/1994) kot spremenjena in dopolnjena s Protokoloma št. 11 in 14.
10. Konvencija o statusu beguncev, sprejela Diplomatska konferenca ZN o statusu beguncev, 28. julija 1951, Ur.l. FLRJ-MP, št. 7/1960.
11. Konvencija proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju, sprejela Generalna skupščina ZN, 10. december 1984, Ur.l. RS - MP 7 - 40/1993.
12. Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, Uradni list Evropske unije C 83/389, 2010.
13. Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah, sprejela Generalna skupščina ZN, 16. december 1966, Ur.l. SFRJ - MP, št. 7/1971.
14. Predlog resolucije o migracijski politiki Republike Slovenije (ReMPRS), Poročevalec Državnega zbora RS, št. 84 /2002.
15. Protokol (št. 24) o azilu za državljane držav članic Evropske unije, priložen k Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije.

16. Protokol o statusu beguncev, sprejela Generalna skupščina ZN, 16. december 1966, Ur.l. FLRJ-MP, št. 15/1967.
17. Resolucija o imigracijski politiki Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 40/99.
18. Splošna deklaracija o človekovih pravicah, sprejeta in razglašena z resolucijo Generalne skupščine ZN št. 217 A (III), New York, 10. december 1948.
19. UNHCR: Executive Committee Conclusion No. 15 »Refugees Without and Asylum Country« (1979).
20. UNHCR: Executive Committee Conclusion No. 6 (XXVIII) of 1977.
21. UNHCR: Summary of UNHCR's Provisional Observations on the Procedural Directive, Council Document 14203/04.
22. Uredba sveta (ES) št. 343/2003, 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, 18. februar 2003 (Dublinska uredba).
23. Uredba (EU) št. 439/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. maja 2010 o ustanovitvi Evropskega azilnega podpornega urada.
24. 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 (Dublinska uredba II).
25. Zakon o mednarodni zaščiti (Uradni list RS, št. 11/11 - uradno prečiščeno besedilo, 98/11 - odl. US, 83/12, 111/13 in 114/13 - odl. US).
26. Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 - uradno prečiščeno besedilo, 105/06 - ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13).
27. Zakon o tujcih (Uradni list RS, št. 50/11, 57/11 - popr. in 26/14).
28. Zakon o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06, 62/10 in 109/12).
29. Zakon o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 - uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 - ZUKN, 8/12, 21/13 in 47/13 - ZDU-1G).

12.4 Spletni viri

1. ECRE, Information Note on the Council Directive 2005/85/EC of 1 December, <http://www.unhcr.org/refworld>.
2. ECRE Information Note on the Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on

minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, IN1/1072006/EXT7JJ, 2006, str. 25, ki jih je izdal Evropski svet za begunce in izgnance, <http://www.unhcr.org/refworld>.

3. <http://trgovina.amnesty.si/akcije.php?kid=89>.
4. <http://www.unhcr-centraleurope.org/si/komu-pomagamo/begunci.html>.
5. <http://www.unhcr-centraleurope.org/si/viri/konvencije/konvencija-o-beguncih.html>.
6. Priročnik o postopkih in kriterijih za določitev statusa begunca, ki ga je izdal Urad visokega komisarja Združenih narodov za begunce (1. nova izdaja, Ženeva 1992 – UNHCR 1979, iz priporočil Izvršnega komiteja UNHCR (ExCom Conclusion No. 8 (XXVIII) 1977, spletna stran www.unhcr.org.
7. ECRE, Guidelines on fair and efficient procedures for determining refugee status, september 1999, spletna stran www.ecre.org.
8. Serbia as a Safe Third Country: A Wrong Presumption; Report based on the Hungarian Helsinki Committee's field mission to Serbia (8-10 June 2011), September 2011, spletna stran www-helsinki.hu.
9. Serbia as a safe third country: Revisited. An update of the Hungarian Helsinki Committee's 2011 report based on a field mission to Serbia (2-4 April 2012), June 2012, Published by the Hungarian Helsinki Committee, spletna stran www-helsinki.hu.
10. Serbia as a Safe Third Country: Revisited. An update of the Hungarian Helsinki Committee's 2011 report based on a field mission to Serbia. June 2012, spletna stran: www-helsinki.hu.
11. Sklepni predlogi generalne pravobranilke Verice Trstenjak predstavljeni 22. septembra 2011. Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Court of Appeal of England and Wales (Združeno kraljestvo), <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62010CC0411:SL:HTML>.
12. Spletna stran Eurostata: 75 thousand asylum seekers granted protection status in the EU in 2008 - Asylum decisions in 2008. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-09-092/EN/KS-SF-09-092-EN.PDF.
13. UNHCR concerned about new asylum law in Slovenia, UNHCR Press Releases,

12.5 Odločbe

12.5.1 Upravno, Vrhovno in Ustavno sodišče

1. Odločba Ustavnega sodišča U-I-155/11 z dne 18.12.2013.
2. Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-58/95 z dne 6. 7. 1995, Uradni list RS, št. 65/95.
3. Sodba Vrhovnega sodišča I Up 466/2011 z dne 6. 10. 2011.
4. Sodba Vrhovnega sodišča I Up 39/2013 z dne 14. 2. 2013.
5. Sklep Upravnega sodišča I U 1929/2010 z dne 21. 12. 2010.
6. Odločba Ustavnega sodišča U-I-32/02-19 z dne 10. 7. 2003, Uradni list RS, št. 73/03.
7. Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-131/04 z dne 21. 4. 2005, Uradni list RS, št. 50/05.
8. Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-24/07 z dne 4. 10. 2007, Uradni list RS, št. 101/07.
9. Odločba Ustavnega sodišča št. Up-2012/08 z dne 23. 9. 2008, Uradni list RS, št. 22/2009.
10. Odločba Ustavnega sodišča št. Up-1201/05 z dne 6. 12. 2007, Uradni list RS, št. 117/07.
11. Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-219/03 z dne 1. 12. 2005, Uradni list RS, št. 118/05.
12. Odločba Ustavnega sodišča št. Up-209/99 z dne 9. 12. 1999, OdlUS VIII, 301.
13. Odločba Ustavnega sodišča št. Up-2501/08 z dne 19. 2. 2009, Uradni list RS, št. 17/09.
14. Odločba Ustavnega sodišča št. Up-763/09 z dne 17. 9. 2009, Uradni list RS, št. 80/09.
15. Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-98/07 z dne 12. 6. 2008. Uradni list RS, št. 65/08.
16. Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-339/98 z dne 21. 1. 1999. Uradni list RS, št. 11/9.
17. Sodba Upravnega sodišča I U 157/2013 z dne 20.03.2013.
18. Sodba Upravnega sodišča I U 1410/2011 z dne 11.08.2011.
19. Sodba Upravnega sodišča I U 1338/2011 z dne 18.04.2012.
20. Sodba Vrhovnega sodišča I Up 75/2013 z dne 30.01.2013.
21. Sodba Upravnega sodišča I U 2025/2011 z dne 09.12.2011.

22. Odločba Ustavnega sodišča št. Up-78/00 z dne 29. 6. 2000, Uradni list RS, št. 66/2000.
23. Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-238/06 z dne 7. 12. 2006, Uradni list RS, št. 134/06.
24. Odločba Ustavnega sodišča št. Up-1970/08 z dne 2. 4. 2009, Uradni list RS, št. 36/09.

12.5.2 Evropsko sodišče za človekove pravice

1. ESČP, Vilvarajah in drugi proti Združenemu kraljestvu z dne 30. 10. 1991.
2. ESČP, Amuur proti Franciji, z dne 25. 6. 1996.
3. ESČP, Chahal proti Združenemu kraljestvu z dne 15. 11. 1996.
4. ESČP, Bahaddar proti Nizozemski z dne 19. 2. 1998.
5. ESČP, T.I. proti United Kingdom, z dne 7. marec 2000, vloga št. 43844/98.
6. ESČP, Jabari proti Turčiji z dne 11. 7. 2000.
7. ESČP, Čonka proti Belgiji z dne 5. 2. 2002.
8. ESČP, Salah Sheekh proti Nizozemski z dne 11. 1. 2007.
9. ESČP, Gebremedhin proti Franciji z dne 26. 4. 2007.
10. ESČP, Saadi v. Italija z dne 28. 2. 2008
11. SEU, Evropski parlament proti Svetu Evropske unije, C-133/06, z dne 6. 5. 2008.
12. ESČP, Muminov proti Rusiji z dne 11. 12. 2008.
13. ESČP, K. R. S. proti Združenemu kraljestvu, pritožba št. 32733/08.
14. ESČP, Abdolkhani in Karimnia proti Turčiji z dne 22. 9. 2009.
15. ESČP, M. S. S. proti Belgiji in Grčiji z dne 21. 1. 2011.
16. SEU, N. S. proti Secretary of State for the Home Department ter M. E. in drugi proti Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform, C-411/10 in C-493/10, z dne 21. 12. 2011.