

Kaznovanje prosilcev za mednarodno zaščito zaradi izbire države azila

Abstract

Sanctioning international protection applicants for choosing the country of asylum

Major disparities in the regulation and application of international protection exist among EU member states. Therefore, applicants for international protection want to choose the state where they lodge an application. Instead of harmonizing law on international protection, member states sanction applicants for international protection who lodge an application in the preferred member states and not in the one responsible under the Dublin III Regulation. According to the New International Protection Act, implementing EU procedural directive, it may be assumed that an applicant implicitly withdrew her/his application, if s/he left the asylum home without authorisation, and in that case the procedure is discontinued. If an applicant lodges a subsequent application after more than nine months or more than once, her/his application will possibly not be subject of a substantial examination. In order to prevent "asylum shopping" EU allows for the possibility that some applicants, who would be entitled to refugee status or subsidiary protection, are never granted such protection. However, this is contrary to the principle of non-refoulement as developed in the case-law of the ECtHR and the Constitutional Court of the Republic of Slovenia. Mechanisms that aim to prevent "asylum shopping" may be contrary to the well-established principles of human rights protection, unfair or unreasonable and affect the most marginalized applicants for international protection.

Keywords: international protection, choosing the state of asylum, Dublin III, implicit withdrawal of application for international protection, non-refoulement principle

Polona Mozetič holds LL.B. and doctorate in law. (polona.mozetic@gmail.com)

Povzetek

Med državami članicami EU obstajajo velike razlike v ureditvi in izvajanju mednarodne zaščite. Zato želijo prosilci za mednarodno zaščito sami izbrati državo, v kateri bodo vložili prošnjo za mednarodno zaščito. Države članice nadomeščajo manko harmonizacije prava mednarodne zaščite s kaznovanjem prosilcev za mednarodno zaščito, ki zaprosijo za zaščito v preferenčni državi in ne v tisti, ki je odgovorna na podlagi uredbe Dublin III. Novi Zakon o mednarodni zaščiti, ki implementira procesno direktivo EU, določa, da šteje prošnja za mednarodno zaščito za umaknjeno, če prosilec samovoljno zapusti azilni dom, postopek pa se ustavi. Če prosilec vloži naknadno prošnjo po preteku devetih mesecev ali več kot enkrat, je mogoče, da njegova prošnja ne bo deležna vsebinske obravnave. Zaradi preprečevanja izbire države azila pravo EU dopušča možnost, da nekateri prosilci, ki bi bili upravičeni do priznanja statusa begunca ali do subsidiarne zaščite, do tovrstne zaščite ne pridejo. To je v nasprotju s prepovedjo vračanja, ki je utemeljena v presoji tako ESČP kot Ustavnega sodišča RS. Mehanizmi preprečevanja izbire države azila lahko nasprotujejo uveljavljenim standardom varovanja človekovih pravic, so nepošteni ali nerazumni ter najbolj prizadenejo najšibkejšo skupino prosilcev za mednarodno zaščito.

Ključne besede: mednarodna zaščita, izbira države azila, Dublin III, domneva umika prošnje za mednarodno zaščito, načelo nevračanja

Polona Mozetič je univerzitetna diplomirana pravnica in doktorica znanosti s področja prava. (polona.mozetic@gmail.com)

Uvod

Od sredine leta 2015 smo bili priča migrantskemu gibanju, v okviru katerega so v Evropsko unijo prihajale množice migrantov¹ iz Sirije, Afganistana, Iraka in od drugod. Potovali so večinoma po poti, ki teče čez Sredozemsko morje in Jugovzhodno Evropo. To obsežno migrantsko gibanje je zbudilo dvom o ustreznosti evropske ureditve migracij oziroma gibanja ljudi iz t. i. tretjih držav. Z vzpostavitvijo nekakšnega s strani držav organiziranega koridorja² na balkanski poti, po katerem so smeli migranti brez dokumentov in vizumov prečkati zunanje in notranje meje Evropske unije ter ozemlja suverenih držav, so bila nekaj časa *de facto* suspendirana pravila o prehajanju meja in izvajanju mejnega nadzora.

Čeprav je bila Nemčija za številne migrante, ki so se odpravili na to težko pot, obljubljena država, je marsikdo zaprosil za mednarodno zaščito že na Hrvaškem, v Sloveniji, na Madžarskem ali kateri drugi državi na poti. Razlogi, da je zaprosil za mednarodno zaščito v državi, za katero morebiti sploh še ni slišal ali v kateri prvotno ni želel vložiti prošnje, so različni: utrujenost in naveličanost po dolgem in napornem potovanju, opozorila mejnih organov, da ga bodo sicer zavrnil na meji in ne bo mogel potovati naprej, strah, da bo v vsakem primeru vrnjen v državo, kjer so mu vzeli prstne odtise ali ga popisali, nasveti nevladnih organizacij ali prostovoljcev itd. Marsikdo pa je nasprotno vztrajal, da bo zaprosil za zaščito šele v zeleni državi. Tem se navadno očita kršitev prepovedi izbire države azila ali kar slabšalno: *asylum shopping*.

Pri tem pojavu gre za migrante, ki izbirajo državo azila tako, da ne zaprosijo za mednarodno zaščito v prvi državi, v kateri so vstopili v Evropsko unijo, ali v varni tretji državi,³ temveč želijo zaprositi za mednarodno zaščito v državi, kjer obstaja največja verjetnost za pridobitev mednarodne zaščite ter najboljše bivalne razmere. Kljub želji, da bi bili pogoji pridobitve mednarodne zaščite in postopki obravnave prošenj za mednarodno zaščito v Evropski uniji harmonizirani, so med državami članicami še vedno velikanske razlike.⁴ Zato se ne smemo čuditi, da želijo migranti zaprositi za mednarodno zaščito v državah, kjer je na voljo največ socialnih pomoči in možnosti za zaposlitev, kjer je najdostopnejši zdravstveni in izobraževalni sistem, kjer že živijo njihovi svojci ali skupnosti, kjer govorijo jezik, ki ga razumejo, ipd.

¹ V prispevku bom uporabljala pojem »migrant« kot nevtralen izraz za skupino ljudi, ki iz različnih razlogov prečkajo meddržavne meje. Izraza »prosilcec za mednarodno zaščito« (prosilcec za azil) in »begunec« bom uporabljala le v strogo pravnem pomenu, ko bom obravnavala posameznike, ki so zaprosili za mednarodno zaščito oziroma imajo status begunca.

² O nekaterih pravnih implikacijah tega »humanitarnega« koridorja glej Kogovšek Šalomon, 2015.

³ O problematičnosti koncepta varne tretje države glej Gil-Bazo, 2006.

⁴ To je razvidno med drugim iz statističnih podatkov o tem, koliko prošenj za mednarodno zaščito odobrijo posamezne države članice glede na različne kategorije prosilcev (država izvora, spol, razlogi preganjanja itd.). O tem glej podatke Eurostat, 2016.

Migrante, ki hočejo sami izbrati državo azila, prikazujejo v protimigrantskem diskurzu kot posebej problematične. Tovrstni migranti, ki odstopajo od ideje »dobrega migranta«, so pogosto kriminalizirani (označeni kot deviantni ali kriminalni) in penalizirani.⁵ Gre za migrante, ki si najbolj aktivno prizadevajo za boljše življenje. Pri tem ne upoštevajo pravnih prepovedi in opozoril državnih organov, temveč zavestno ravnajo v nasprotju z njimi. Zato so označeni kot goljufivi ekonomski migranti, ki zlorablajo⁶ mednarodno zaščito: prosijo za mednarodno zaščito, četudi do nje niso upravičeni. Pejorativna oznaka *asylum shopping* je institucionalizirana v pravnih virih, politikah in praksah, ki težijo h krepitvi zunanjih meja in vzpostavljanju večjega nadzora nad tistimi, ki jim je uspelo prečkati te meje.

Uredba Dublin III

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 vložijo državljan tretje države ali oseba brez državljanstva (krajše: dublinska uredba ali uredba Dublin III), si prizadeva omejiti t. i. sekundarno gibanje prosilcev za mednarodno zaščito, na katero vplivajo različni pogoji za njihov sprejem. Dublinska uredba je osrednji mehanizem za vzpostavitev skupnega evropskega azilnega sistema. Udejanjanje dublinske uredbe v praksi omogoča evropski avtomatski sistem za identifikacijo prstnih odtisov – EURODAC (*European Dactyloscopy*), ki deluje od leta 2003. EURODAC je baza biometričnih podatkov, v katero morajo države članice vnašati prstne odtise nedokumentiranih migrantov in prosilcev za mednarodno zaščito.⁷ Tako lahko ugotovijo, kje je migrant vstopil v Evropsko unijo in kje je prvič zaprosil za mednarodno zaščito.⁸

V Evropski uniji naj bi posamezno prošnjo za mednarodno zaščito obravnavala

⁵ Najbolj očitni izraz kriminalizacije prosilcev za mednarodno zaščito je širjenje možnosti in praks njihovega pridržanja, ki so namenjene odvratanju migrantov od tega, da bi sploh zaprosili za mednarodno zaščito (Malloch in Stanley, 2005; Weber, 2002; Freedman, 2015: 139–141). Wilsher (2012) trdi, da so pridržanja migrantov v svetu grozovito narasla v zadnjih tridesetih letih. Nedokumentirani in zavrtni migranti so dolgo in brez sodnega nadzora pridržani v zaporom podobnih institucijah.

⁶ Pravni koncept »zlorabe pravice« pomeni izvrševanje upravičenja v nasprotju z namenom, zaradi katerega je pravica dana.

⁷ EURODAC ne vključuje le podatkov o prosilcih za mednarodno zaščito, temveč tudi podatke o nedokumentiranih migrantih in državljanih tretjih držav, ki so bili zaloteni pri nezakonitem prečkanju meje. Na tehničnem področju nadzora migracij so kompleksne pravne opredelitve, ki razlikujejo med migranti, begunci in državljanji, nadomeščene z veliko manj natančnim (a veliko bolj operativnim) razlikovanjem med »želenimi« in »neželenimi« subjekti (Squire, 2009: 102–103).

⁸ Prenovljena EURODAC uredba (Uredba (EU) št. 603/2013) velja od julija 2015.

samo ena država članica, in sicer tista, ki je za to odgovorna glede na merila iz dublinske uredbe. Najbolj splošno znano pravilo dublinske uredbe določa, da je za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito odgovorna država članica, v katero je prosilec vstopil, če se na podlagi dokazov ali posrednih okoliščin (torej ne samo na podlagi vpogleda v EURODAC) ugotovi, da je prosilec ob prihodu iz tretje države nezakonito prečkal mejo in vstopil v to državo članico (13. člen uredbe Dublin III). Ta odgovornost države preneha dvanajst mesecev po datumu nezakonitega prehoda meje. Postopki po dublinski uredbi učinkujejo torej tako, da so prosilci za mednarodno zaščito, ki jih zalotijo na ozemlju druge države članice, lahko kar do enega leta v nekakšnem stanju podaljšanega prihajanja v EU. Če država, v kateri je prosilec vložil prošnjo za mednarodno zaščito, sproži postopek po dublinski uredbi, se o utemeljenosti njegove prošnje za mednarodno zaščito ne presoja, dokler ni odločeno, katera država bo odgovorna za njegovo obravnavo. Vendar je teh primerov relativno malo,⁹ zato se dublinski uredbi očita neučinkovitost.

Dublinska uredba določa hierarhijo meril za določitev države, ki je odgovorna za obravnavo posamezne prošnje za mednarodno zaščito. Ta merila se uporabljajo glede na vrstni red, kot so navedena v uredbi. Pri tem daje dublinska uredba prednost varovanju mladoletnikov brez spremstva in načelu združitve družinskih članov pred prepričanjem izbire države azila. Če je denimo prosilec mladoletnik brez spremstva, je odgovorna država članica tista, kjer je zakonito prisoten družinski član ali brat ali sestra mladoletnika brez spremstva, pod pogojem, da je to v najboljšo korist mladoletnika (8. člen uredbe Dublin III). Obravnavo prošenj za mednarodno zaščito več družinskih članov prevzame ena država članica, če ti prosilci pisno izrazijo to željo (10. člen uredbe Dublin III). Pri tem dublinska uredba pojem družinskega člana opredeljuje ozko. Če ima prosilec veljaven dokument za prebivanje, je za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito odgovorna država članica, ki je dokument izdala (12. člen uredbe Dublin III). Šele med zadnjimi pa je pravilo, da je za obravnavo prošnje odgovorna država, ki jo je prosilec nezakonito prečkal ob prihodu iz tretje države (13. člen uredbe Dublin III). Glede na hierarhijo pravila je tako na primer za obravnavo prošnje mladoletnika brez spremstva odgovorna država, v kateri je prisoten njegov družinski član in če je to v najboljšo korist mladoletnika, četudi je mladoletnik nezakonito prečkal druge države.

Dublinska uredba vsebuje v 17. členu t. i. diskrecijsko klavzulo. Vsaka država članica lahko odloči, da obravnava prošnjo za mednarodno zaščito, tudi če tako obravnavanje ni njena odgovornost glede na merila iz dublinske uredbe. Evropsko sodišče za človekove pravice (v zadevi M. S. S. proti Belgiji in Grčiji z dne 21. januarja 2011) in Sodišče Evropske unije (v združenih zadevah C-411/10 in C-493/10 – N. S.

⁹ Slovenija je v času od 17. septembra do 11. decembra 2015, ko je njeno ozemlje prečkalo tudi več tisoč migrantov na dan, prejela samo 351 zahtevkov za določitev odgovorne države članice za obravnavo prošnje za mednarodno zaščito in 456 zahtevkov za informacije (Vlada Republike Slovenije, 2016: 6).

in M. E. z dne 21. decembra 2011) sta to klavzulo¹⁰ interpretirala tako, da je njena uporaba obvezna v primerih resne možnosti kršitev človekovih pravic prosilca v državi članici, ki bi bila sicer odgovorna za obravnavo njegove prošnje po dublinski uredbi. Paradokсно je pravilo, ki naj bi določalo diskrecijo suverenih držav, tako postalo pomembna varovalka za to, da se v evropskem azilnem sistemu učinkoviteje spoštujejo človekove pravice prosilcev.¹¹

Z zapletenim sistemom pravil za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje vsake posamezne prošnje za mednarodno zaščito, si države Evropske unije prizadevajo preprečiti, da bi prosilci za mednarodno zaščito sami izbrali državo azila. Prvi cilj dublinske uredbe je v tem, da prosilec za mednarodno zaščito odreka izbiro države, v kateri bi želeli zaprositi za mednarodno zaščito. Zato naj bi države članice pri vsaki vloženi prošnji za mednarodno zaščito najprej preverjale, katera država je za obravnavo njegove prošnje sploh odgovorna. Ker pa v praksi ni tako, uredba pri udejanjanju tega cilja ni najbolj uspešna. Drugi cilj dublinske uredbe je preprečiti primere, ko nobena država noče obravnavati prošnje za mednarodno zaščito (*asylum seekers in orbit*), kar nedopustno podaljša čas, v katerem prosilci pridejo do odločitve, upravičenci pa do mednarodne zaščite.

Dublinska uredba nalaga večje breme državam članicam z zunanjo schengensko mejo, kot so Grčija, Italija in Madžarska. Izkazalo se je, da te države ne morejo ustrezno obravnavati vseh prošenj za mednarodno zaščito, kadar se morajo soočiti z obsežnimi migracijami. Evropsko sodišče za človekove pravice je tako že leta 2011 presojalo skladnost tedaj veljavne uredbe Dublin II z Evropsko konvencijo o človekovih pravicah glede predaje prosilcev Grčiji. Odločilo je, da predpostavka, da so vse države članice Evropske unije apriorno »varne države«, ne velja; Grčije ni mogoče imeti za varno državo zaradi popolnega kolapsa sistema mednarodne zaščite (M. S. S. proti Belgiji in Grčiji).

Razlogi, zakaj se migrant odloči zapustiti eno državo članico in v drugi zaprositi za mednarodno zaščito, so lahko različni. Dublinska uredba denimo omogoča združitev družine, vendar za družinskega člana praviloma šteje zgolj partner in mladoletni otrok oziroma oče in mati, če je prosilec mladoletnik. Migranti pogosto ravnajo v nasprotju z dublinsko uredbo, ker se hočejo pridružiti drugim svojcem,

¹⁰ Obe zadevi se sicer nanašata na suverenostno klavzulo, ki je bila določena v prej veljavni uredbi Dublin II (glej Uredbo sveta (ES) št. 343/2003).

¹¹ Več o tem, kako sta Evropsko sodišče za človekove pravice in Sodišče Evropske unije z razlago suverenostne in humanitarne klavzule (v uredbi Dublin II) pripomogli k oblikovanju evropskega azilnega sistema, glej Morgades-Gil, 2015. Glej tudi analizo sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi M. S. S. proti Belgiji in Grčiji v Moreno-Lax, 2012.

Na podlagi te klavzule je Nemčija sprejela odločitev, da bo obravnavala prosilce iz Sirije, ki so prišli po t. i. humanitarnem koridorju do Nemčije.

dublinska uredba pa jim združitve z njimi načeloma¹² ne omogoča.¹³ Pravo mednarodne zaščite v praksi ni nevtralno glede na spol prosilcev. Med državami članicami Evropske unije denimo obstajajo razlike v obravnavi migrantk in dodeljevanju mednarodne zaščite ženskam, ki imajo utemeljen strah pred oblikami preganjanja, ki so povezane s spolom.¹⁴ Zato je razumljivo, da želijo ženske zaprositi za mednarodno zaščito v državah, ki jih boljše obravnavajo (Freedman, 2015: 69–107).

Če se migranti izogibajo temu, da bi zaprosili za mednarodno zaščito v državah, ki skorajda ne priznavajo mednarodne zaščite ali zagotavljajo izrazito slabe pogoje za sprejem prosilcev, gre za povsem razumno ravnanje v smeri zagotovitve temeljnih pravic. Kljub temu se v protimigranškem diskurzu prosilce za mednarodno zaščito, ki želijo sami izbrati državo, ki bo obravnavala njihove prošnje, zreducira na ekonomske migrante. Konstrukcija ekonomskega migranta pa označuje tistega tujca, ki je nezaželen, si ne zasluži mednarodne zaščite, temveč postopek za priznanje mednarodne zaščite zgolj zlorablja.

Oglejmo si namišljen primer: Abdul in Ali sta iz Afganistana. Po t. i. balkanski poti sta v letu 2015 prišla v Slovenijo, kjer sta izrazila namero, da bi zaprosila za mednarodno zaščito, in bila nameščena v azilni dom. Kmalu sta se odločila, da odideta v Nemčijo. Nikomur v azilnem domu nista sporočila, da nameravata oditi, tudi pozneje se jim nista oglasila. Trdita, da sta zgolj spremila prijatelja, ki je hotel v Nemčiji zaprositi za mednarodno zaščito. V Nemčiji nista zaprosila za mednarodno zaščito. Na poti iz Slovenije v Nemčijo nista bila zalotena in registrirana. Zdaj bi se rada vrnila v Slovenijo. Kaj bo z njima po vrnitvi v Slovenijo? Jima bo odvzeta prostost, četudi se bosta prostovoljno vrnila? Se bo postopek obravnave njune prošnje za mednarodno zaščito nadaljeval? Bosta na kakšen način kaznovana, ker sta zapustila Slovenijo? Bosta, če zaprosita za mednarodno zaščito še v Nemčiji, skladno z dublinsko uredbo vrnjena v Slovenijo?

¹² Ko je v zadevi K interpretiralo humanitarno klavzulo, določeno v uredbi Dublin II (prim. tudi drugi odstavek 17. člena uredbe Dublin III), je Sodišče Evropske unije ugotovilo, da jo je država članica zavezana uporabiti, če bi tako prišlo do združitve odvisnih družinskih članov. Država mora prevzeti odgovornost za obravnavo prosilca, ki bi sicer moral prositi za mednarodno zaščito drugje. Pri tem razume pojem družine široko. Glej sodbo v zadevi C-245/11 (6. november 2012).

¹³ Gerard in Pickering (2012) opisujeta, kako je uredba Dublin II vplivala na življenje migrantk iz Somalije, ki so nezakonito prišle na Malto in tam zaprosile za zaščito. Število žensk, ki zaprosijo za mednarodno zaščito v Evropski uniji, je znatno manjše od števila moških. Po podatkih UNHCR je med migranti, ki so prišli v Evropsko unijo čez Sredozemsko morje v letu 2016, trenutno 35 odstotkov otrok, 20 odstotkov žensk in 45 odstotkov moških (UNHCR, b. d.). Obstoj družbenih mrež, ki omogočajo in podpirajo ženske pri družbenem vključevanju, je za migrantke ključnega pomena. Z večjim dostopom do obstoječih družbenih mrež je izkušnja družbene, ekonomske, finančne ali politične marginalizacije migrantkam nekoliko olajšana. Ker pa jim dublinski sistem z ozkim pojmovanjem družine dostop do teh mrež omejuje in migrantke vrača v države, kjer so vstopile v Evropsko unijo, je učinek evropskega azilnega sistema za migrantke veliko usodnejši kot za migrante. Čeprav je dublinska uredba načeloma spolno nevtralna, zaradi obstoječe spolnih neenakosti in oblastnih struktur različno učinkuje glede na spol migrantov in diskriminira migrantke.

¹⁴ Kvalifikacijska direktiva (Direktiva 2011/95/EU) v 9. členu med dejanja preganjanja izrecno šteje preganjanje, povezano s spolom.

Če bi v Nemčiji zaprosila za mednarodno zaščito, bi bila Abdul in Ali najverjetneje vrnjena v Slovenijo. Slovenija je namreč po evropski ureditvi pristojna za obravnavo njune prošnje, ker sta prošnja za mednarodno zaščito najprej vložila prav v Sloveniji. Če beremo dublinsko uredbo, bi morala Slovenija v primeru vrnitve dokončati obravnavanje njunih prošenj za mednarodno zaščito. Če bi bila med njuno odsotnostjo sprejeta odločitev, da sta Abdul in Ali prošnji umaknila, ne da bi bila sprejeta vsebinska odločitev o njunih zadevah, imata prosilca pravico zahtevati dokončanje obravnave ali vložitev nove prošnje za mednarodno zaščito (18. člen dublinske uredbe). Abdul in Ali bi torej morala biti upravičena do tega, da država, ki je odgovorna za obravnavo njunih prošenj, sprejme vsebinsko (meritorno) odločitev v njunih zadevah, pri čemer predhodno tudi zbere in izvede potrebna dokazna sredstva za tako odločitev.

Domneva umika prošnje za mednarodno zaščito

Zakon o mednarodni zaščiti¹⁵ (v nadaljevanju: ZMZ) v 50. členu ureja umik prošnje za mednarodno zaščito. Prošnja se med drugim šteje za umaknjeno, če je iz uradnih evidenc pristojnega organa razvidno, da je prosilec samovoljno zapustil azilni dom in se v treh dneh ni vrnil. Pristojni organ postopek s sklepom ustavi, če se prošnja šteje za umaknjeno. Ta ureditev implicitnega umika prošnje za mednarodno zaščito je konkretizacija dolžnosti prosilca za mednarodno zaščito, da je vedno dosegljiv pristojnemu organu, da se odzove na njegova vabila in se podreja ukrepom.

ZMZ v 56. členu določa, da lahko državljan tretje države v primeru, da je prišlo do ustavitve postopka, vloži ponovno prošnjo samo, če ob vložitvi zahtevka predloži nove dokaze ali navede nova dejstva, ki bistveno povečujejo verjetnost, da izpolnjuje pogoje za priznanje mednarodne zaščite.¹⁶ Novi dokazi ali dejstva morajo nastati po izdaji predhodne odločitve (torej sklepa o ustavitvi postopka) oziroma so lahko obstajali že v času prvega postopka, vendar jih prosilec iz upravičenih razlogov takrat ni uveljavljal.

ZMZ v 57. členu ureja postopek pri ponovni prošnji, pri čemer predvideva nekakšen predhoden postopek, v katerem se odloča o dovolitvi ponovne prošnje. Oseba vloži pri pristojnem organu zahtevek za uvedbo ponovnega postopka. V tem zahtevku mora sama predložiti dokaze, ki upravičujejo nov postopek. Če pri-

¹⁵ Novi Zakon o mednarodni zaščiti (ZMZ-1) je začel veljati 24. aprila 2016. Vendar v končnih določbah (125. člen ZMZ-1) določa, da se postopki, ki so se začeli na podlagi ZMZ, nadaljujejo in končajo po določbah tega zakona. Tako se bo ZMZ uporabljal še nekaj časa.

¹⁶ Določba prvega odstavka 56. člena je bila spremenjena z novelo ZMZ-C leta 2012. Pred tem je ZMZ obveznost predložitve novih dejstev in dokazov nalagal le prosilcem, ki jim je bila prošnja že pravnomočno zavrnjena ali so jo izrecno umaknili.

stojni organ ugotovi, da so izpolnjeni pogoji (torej je prosilec navedel nova dejstva in predložil nove dokaze, ki bistveno povečujejo verjetnost, da izpolnjuje pogoje za mednarodno zaščito), s sklepom dovoli vložitev ponovne prošnje in ravna v skladu s postopkom, ki je predviden za sprejem prošnje. V nasprotnem primeru zahtevk za uvedbo ponovnega postopka s sklepom zavrže.

Če tujec izrazi namen za vložitev zahtevka za uvedbo ponovnega postopka, je na podlagi sklepa policije najprej nastanjen pri organu, ki je pristojen za odstranitev iz države. Oseba postane prosilec z dnem vložitve popolne ponovne prošnje. To pomeni, da je med zgoraj opisanim predhodnim postopkom posamezniku načeloma omejena prostost.

Če bi se Abdul in Ali vrnila v Slovenijo tri dni po zapustitvi azilnega doma, bi bila soočena s tem, da njuni prošnji za mednarodno zaščito štejeta za umaknjeni. Pri tem je vseeno, ali bi se vrnila prostovoljno ali bi bila vrnjena Slovenji skladno z dublinsko uredbo. Lahko bi vložila ponovno prošnjo, a bi morala zadostiti višjemu dokaznemu standardu, pri čemer bi bilo dokazno breme preneseno v celoti nanju: sama bi morala predložiti nove dokaze in navesti nova dejstva, ki so relevantna za presojo izpolnjevanja pogojev za priznanje mednarodne zaščite. Zgolj zatrjevanje okoliščin (njihovo ponavljanje), ki so bile zatrjevane že v prejšnjem postopku, ne zadostuje za uvedbo ponovnega postopka, saj ne morejo bistveno povečati verjetnosti, da prosilec izpolnjuje pogoje za priznanje mednarodne zaščite. To je zelo ostra zahteva. Poleg tega je breme za uspešno uveljavljanje zahtevka za uvedbo ponovnega postopka v celoti na strani vlagatelja zahtevka, ki mora ponuditi taka nova dejstva ali dokaze, da upravičujejo uvedbo ponovnega postopka. Če gre za odločanje o ponovni prošnji za priznanje mednarodne zaščite, ni dolžnost pristojnega organa po uradni dolžnosti ugotavljati dejstva, ki so pomembna za odločitev.

V takem položaju se lahko znajdetta dve skupini prosilcev za mednarodno zaščito, ki se razlikujeta z vidika izpeljanega upravnega postopka obravnave prošnje za mednarodno zaščito. Ob ponovni prošnji mora nova dejstva in dokaze predložiti tako oseba, ki ji je bila prošnja za mednarodno zaščito že pravnomočno zavrnjena kot neutemeljena, kot tudi oseba, pri kateri je bil zaradi domneve umika zahteve za mednarodno zaščito izdan sklep o ustavitvi postopka. V primeru zavrnitve prošnje za mednarodno zaščito je bila prošnja meritorno-vsebinsko obravnavana. V taki zadevi so bili izvedeni dokazi (ki se nanašajo tako na subjektivni kot na objektivni element prošnje za mednarodno zaščito), opravljena je bila dokazna ocena izvedenih dokazov, bila so ugotovljena relevantna dejstva, na tej podlagi pa sprejeta vsebinska odločitev o prošnji za mednarodno zaščito. V drugem primeru pa lahko pride do ustavitve postopka, kot denimo pri Abdulu in Aliju, kjer s prosilcema ni bil opravljen niti še osebni razgovor. V primeru domneve umika prošnje za mednarodno zaščito prošnja prosilca ni deležna nikakršne presoje, pristojni organ ne izvede nobenih dodatnih dokazov in ne ugotavlja dejstev in okoliščin, ki bi lahko bile pomembne za odločitev. Na podlagi domneve umika prošnje za mednarodno

zaščito je postopek ustavljen, preden je zadeva (celovito) vsebinsko obravnavana.¹⁷

Če je bilo o zadevi že vsebinsko pravnomočno odločeno, je z vidika učinkovitosti postopka smiselno, da se od prosilca, ki mu je bila prošnja zavrnjena in želi ponovno vložiti prošnjo, zahteva predložitev takih novih dejstev in dokazov, ki so nastala po izdaji predhodne odločitve oziroma so lahko obstajali že v času prvega postopka, vendar jih prosilec iz upravičenih razlogov takrat ni uveljavljal. V nasprotnem primeru bi namreč imel posameznik pravico, da se njegova istovetna prošnja večkrat presoja.

Če ni prišlo do meritorne odločitve v posamezni zadevi, pa se najprej zastavlja logično vprašanje, kako lahko pristojni organ v predhodnem postopku sploh presoja nova dejstva in dokaze, če ni prišlo do izvedbe dokazov in dokazne presoje v prvotnem postopku. Osebe, ki so zapustile azilni dom za več kot tri dni, so torej na tak način procesno sankcionirane. Ker so zapustile azilni dom, se domneva, da so odšle v drugo državo, kjer so boljše razmere za bivanje in domnevno večje možnosti za priznanje mednarodne zaščite. Ta procesna sankcija doleti tudi tiste prosilce, ki se brez predhodnega opravičila ne odzovejo vabilu na osebni razgovor,¹⁸ ali tiste, ki pristojnega organa ne obvestijo o spremembi svojega naslova in jim zato vabila oziroma drugih pošiljk kljub ponovnemu poskusu ni mogoče vročiti (50. člen ZMZ). Gre torej za prosilce za mednarodno zaščito, ki ne sodelujejo v svojem postopku in s tem ovirajo njegovo izvedbo. Ko ta sankcija doleti tiste prosilce za mednarodno zaščito, ki samovoljno za več kot tri dni zapustijo azilni dom, pa sploh ni nujno, da je prosilec s svojim odhodom dejansko onemogočil izvedbo postopka. Prosilec se lahko prostovoljno vrne na primer peti dan, pristojni organ pa med njegovo odsotnostjo ni opravil nobenega procesnega dejanja, pri katerem bi bilo potrebno sodelovanje prosilca za mednarodno zaščito.¹⁹ Prosilec denimo samovoljno zapusti azilni dom in se naseli na zasebnem naslovu ter o novem naslovu obvesti azilni dom. Pri tem lahko celo poda pisno izjavo, da s tem ne umika prošnje za mednarodno zaščito. S podobnim primerom se je ukvarjalo Ustavno sodišče v odločbi v zadevi U-I-95/08, Up-1462/06-39 (z dne 15. oktober 2008). V tej

¹⁷ Statistični podatki Ministrstva za notranje zadeve kažejo, da je bilo v letu 2016 vloženih 489 prošenj za mednarodno zaščito, v kar 162 zadevah je bil postopek ustavljen. V letu 2015 je bilo vloženih 277 prošenj, v 89 zadevah je bil postopek ustavljen. V letu 2014 je bilo vloženih 385 vlog, postopek je bil ustavljen v 216 primerih (Ministrstvo za notranje zadeve, 2016). Delež zadev, v katerih je postopek ustavljen in ostanejo brez vsebinske odločitve, je zelo velik.

¹⁸ Glej sodbo Upravnega sodišča RS v zadevi I U 677/2011 (21. april 2011) v nadaljevanju.

¹⁹ »Ni podlage v določbi ZMZ, da bi moral organ ugotavljati, ali je z zapustitvijo azilnega doma za več kot tri dni, brez veljavne dovolilnice, prosilec otežil ali oviral potek azilnega postopka. Za ustavev postopka zadostuje že okoliščina, ki v tej zadevi ni sporna, da sta tožnika zapustila Azilni dom samovoljno dne 11. 11. 2011, ne da bi za to imela izdano dovolilnico. /.../ Neutemeljen je tožbeni ugovor, da ni zakonite podlage, da se tožnikoma za disciplinski postopek izreče sankcija ustavitve postopka ter da bi moral organ ugotavljati, ali se je s samovoljno zapustitvijo Azilnega doma za več kot tri dni onemogočil izvesti azilni postopek. Podlage za to v določbah namreč ZMZ ni.« (Sodba in sklep Upravnega sodišča RS I U 2007/2011, 2. december 2011)

zadevi so se prosilci neposredno po vložitvi prošnje za mednarodno zaščito naselili na zasebnem naslovu, o tem pa so tudi pred tem obvestili pristojni organ. Prosilci so se naselili na zasebnem naslovu brez predhodne odobritve. Pristojni organ je ustavil postopek, ker so prosilci samovoljno zapustili azilni dom in se v treh dneh niso vrnil. Ustavno sodišče je zadevo presovalo zgolj z vidika pravice do svobode gibanja (32. člen Ustave) in tudi ugotovilo neskladnost relevantne določbe ZMZ, ki je urejala razselitev na zasebni naslov, z Ustavo.

ZMZ ne zahteva, da mora pristojni organ dodatno ugotavljati, ali je samovoljni odhod prosilca iz azilnega doma oviral izpeljavo postopka; gola ugotovitev, da prosilca tri dni ali več ni več v azilnem domu, zadošča za ustavitev postopka. V tem primeru naj bi procesna sankcija učinkovala preventivno, tako da prosilce odvrča od tega, da bi uveljavljali izbiro države azila.

Obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito in Dublin III

Migranti izbirajo državo azila tudi tako, da zaprosijo za mednarodno zaščito v več državah Evropske unije. Eden poglavitnih namenov dublinske uredbe je preprečevanje tega pojava. Načeloma je za obravnavo prošnje za mednarodno zaščito pristojna tista država članica, v kateri je prosilec vstopil v Evropsko unijo, ali tista, s katero ima prosilec pomembno vez (tam se nahajajo družinski člani, tam je že legalno bival ipd.).

Glede na 18. člen dublinske uredbe mora država članica, ki velja za odgovorno za obravnavo prošnje za mednarodno zaščito, ponovno sprejeti državljana tretje države ali osebo brez državljanstva, ki je umaknila prošnjo, ki se obravnava, in podala prošnjo v drugi državi članici ali ki je na ozemlju druge države članice brez dokumenta za prebivanje. Uredba izrecno določa, da kolikor je odgovorna država članica, potem ko je prosilec prošnjo umaknil, njeno obravnavo ustavi pred sprejetjem vsebinske odločitve na prvi stopnji, ta država članica zagotovi, da ima prosilec pravico zahtevati dokončanje obravnave njegove prošnje (v angleški verziji dublinske uredbe: »*Member State shall ensure that the applicant is entitled to request that the examination of his or her application be completed.*«) ali vložiti novo prošnjo za mednarodno zaščito, ki ne bo obravnavana kot naknadna prošnja. V takih primerih morajo države članice zagotoviti, da se obravnava zahteve za mednarodno zaščito dokonča. ZMZ pa ne daje take možnosti prosilcu, ki je vrnjen v Slovenijo na podlagi dublinske uredbe. ZMZ je v tem pogledu strožji od dublinske uredbe in ni skladen z uredbo Dublin III.

V sodbi v zadevi Mirza (C695/15 PPU), izrečeni 17. marca 2016, je Sodišče Evropske unije odločalo o predhodnih vprašanjih, ki jih je nanj naslovilo madžarsko delovno in upravno sodišče. Mirza je pakistanski državljani, ki je avgusta 2015 nezakonito vstopil na Madžarsko iz Srbije. Na Madžarskem je zaprosil za mednarodno

zaščito. Med postopkom je zapustil dodeljen kraj prebivanja. Upravni organ je tako ugotovil, da je Mirza implicitno umaknil prošnjo za mednarodno zaščito, zato je oktobra 2015 ustavil postopek obravnavanja njegove prošnje. Mirzo so nato prijeli na Češkem, ko je poskušal priti v Avstrijo. Češki organi so od Madžarske zahtevali, da ga ponovno sprejme kot država, ki je odgovorna za obravnavo njegove zadeve. Madžarska se je strinjala. Na Madžarskem je Mirza vložil novo prošnjo za mednarodno zaščito, na podlagi katere se je začel postopek, med katerim je bil Mirza pridržan. Madžarska ni vsebinsko obravnavala prošnje za mednarodno zaščito, temveč je odločila, da je njegova prošnja nedopustna, saj ga bo predala t. i. varni tretji državi, ki bo njegovo prošnjo vsebinsko obravnavala. Taka varna tretja država je po oceni Madžarke Srbija, saj je kandidatka za vstop v Evropsko unijo, Mirzi pa tudi ni uspelo dokazati, da glede na njegove konkretne okoliščine Srbija zanj ne bi bila varna država.²⁰ Mirza je vložil tožbo zoper odločitev, da ga vrnejo v Srbijo. Sodišče je prekinilo odločanje in postavilo Sodišču Evropske unije vprašanje za predhodno določanje o razlagi dublinske uredbe.

Med drugim je madžarsko sodišče vprašalo Sodišče Evropske unije, ali je treba dublinsko uredbo razlagati tako, da v primeru ponovnega sprejema prosilca za mednarodno zaščito zahteva nadaljevanje obravnavanja njegove prošnje v fazi, v kateri so ga pristojni organi odgovorne države članice prekinili. Kot ugotavlja Sodišče Evropske unije, dublinska uredba zahteva, da odgovorna država članica zagotovi, da se obravnava prošnje za mednarodno zaščito dokonča. Nasprotno pa taki državi članici ne nalaga, da obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito nadaljuje v točno določeni fazi postopka. Države članice lahko dovolijo, da se obravnavanje prošnje nadaljuje v fazi, v kateri je bilo prekinjeno, vendar k temu niso zavezane. Odgovorna država članica ima tako še vedno možnost, da ugotovi, da je prošnja nedopustna, in odloči, da prosilca vrnejo v varno tretjo državo, ki bo zagotovila obravnavanje njegove prošnje za mednarodno zaščito. Glede na presojo Sodišča Evropske unije ima prosilec za mednarodno zaščito pravico zahtevati dokončanje obravnave svoje prošnje. Države članice lahko to zagotovijo bodisi v okviru postopka, ki je bil prekinjen, bodisi v okviru novega postopka, ki se ne sme šteti za postopek z naknadno prošnjo. V obeh primerih mu morajo zagotoviti obravnavo, ki ustreza zahtevam obravnave prve prošnje na prvi stopnji.

Tako iz sodbe v zadevi Mirza izhaja, da imajo prosilci za mednarodno zaščito pravico do vsebinske obravnave svojih prošenj na prvi stopnji (pred pristojnim upravnim organom) v primeru vrnitve na podlagi dublinske uredbe. Obravnavo

²⁰ Zanimivo je, da je Vrhovno upravno sodišče Finske 20. aprila 2016 prepovedalo predajo afganistanskega državljana Madžarski, ki bi bila na podlagi dublinske uredbe odgovorna za obravnavo njegove prošnje za mednarodno zaščito. Pri prosilcu je obstajalo tveganje, da ga bo Madžarska vrnila v Srbijo, od tam pa bi lahko bil vrnjen v državo izvora, ne da bi bila njegova prošnja za mednarodno zaščito kjerkoli vsebinsko obravnavana. Finsko vrhovno sodišče je ocenilo, da v madžarskem azilnem postopku in sprejemnih pogojih za prosilce obstajajo pomembne sistemske pomanjkljivosti (za povzetek sodne odločbe glej EDAL – European Database of Asylum Law, 2016).

prošnje zagotovi bodisi odgovorna država članica sama bodisi varna tretja država. Slovenska ureditev, kot jo določa ZMZ, pa tovrstne pravice do (nepogojnega) ponovnega odprtja zadeve prosilcem za mednarodno zaščito ne daje in v tem pogledu ni skladna z dublinsko uredbo.

Prepoved izbire države azila v procesni direktivi in Zakonu o mednarodni zaščiti

Če se Abdul in Ali vrneta prostovoljno v Slovenijo in ne po dublinski uredbi, je zanju relevantna procesna direktiva, tj. Direktiva 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite. Procesna direktiva v 28. členu določa postopek v primeru implicitnega umika prošnje za mednarodno zaščito. Kadar obstajajo upravičeni razlogi za domnevo, da je prosilec umaknil svojo prošnjo ali od nje odstopil, države članice zagotovijo, da organ za presojo sprejme sklep o prekinitvi postopka, ali če na podlagi ustrezne vsebinske proučitve prošnje šteje, da je prošnja neutemeljena, odločbo o zavrnitvi prošnje. V primeru domneve umika prošnje lahko država torej odloči na dva načina: izda sklep o prekinitvi postopka, pri čemer o zadevi ne odloča vsebinsko, ali izda zavrnilno odločbo, če lahko na podlagi stanja zadeve vsebinsko zavrne prošnjo za mednarodno zaščito kot neutemeljeno.

Procesna direktiva v 28. členu primeroma določa, kdaj se lahko domneva, da je prosilec implicitno umaknil prošnjo za mednarodno zaščito. Pri tem daje državam široke možnosti, ko lahko domnevajo, da je prosilec umaknil prošnjo za mednarodno zaščito. To se lahko domneva med drugim tudi tedaj, ko je prosilec pobegnil ali brez dovoljenja zapustil kraj, kjer je živel ali bil pridržan, ne da bi to v razumnem roku sporočil pristojnemu organu, ali da v razumnem roku ni izpolnil obveznosti oglašanja ali drugih obveznosti komuniciranja, razen če prosilec dokaže, da je bilo to posledica okoliščin, na katere ni mogel vplivati.

Procesna direktiva tudi določa, da države članice zagotovijo, da je prosilec, ki se ponovno oglasi pristojnemu organu po izdaji sklepa o prekinitvi postopka, upravičen zahtevati ponovno uvedbo njegovega postopka ali podati novo prošnjo, za katero se ne uporablja postopek, predviden za naknadno prošnjo. Glede te zahteve je procesna direktiva podobna uredbi Dublin III. Vendar procesna direktiva določa še, da lahko države članice določijo rok najmanj devetih mesecev, po katerem postopka ni mogoče ponovno uvesti, nova prošnja pa se obravnava kot naknadna prošnja. Države članice lahko tudi določijo, da se lahko postopek nadaljuje samo enkrat. Uredba Dublin III podobnih omejitev ne predvideva.

Tako procesna direktiva razlikuje med (a) novo prošnjo za mednarodno zaščito in (b) naknadno prošnjo za mednarodno zaščito (*subsequent application*). Pravico vložiti novo prošnjo ali pravico do nadaljevanja obravnave prošnje ima prosilec, ki se ponovno oglasi pristojnemu organu po izdaji sklepa o prekinitvi postopka.

Takega prosilca glede na določbo v drugem odstavku 28. člena procesne direktive varuje tudi načelo nevračanja. Vendar smejo države članice to pravico omejiti tako, da jo vežejo na rok (najmanj devetih mesecev), po poteku tega roka pa prosilec te pravice nima več. Poleg tega lahko države to pravico omejijo tudi tako, da ima možnost vložitve nove prošnje samo enkrat.

Glede naknadnih prošenj pa procesna direktiva že v uvodnih določbah pravi: če prosilec poda naknadno prošnjo, ne da bi predložil nove dokaze ali navedbe, bi bila zahteva, da države članice izpeljejo nov celoten postopek, nesorazmerna. V teh primerih bi morale imeti države članice možnost, da v skladu z načelom pravnomočnosti prošnjo zavržejo kot nedopustno. Procesna direktiva opredeljuje (v 2. členu) naknadno prošnjo kot prošnjo za mednarodno zaščito, podano po izdaji dokončne odločbe o predhodni prošnji, vključno s primeri, ko je prosilec prošnjo izrecno umaknil, in primeri, ko je pristojni organ prošnjo zavrnil po njenem implicitnem umiku. Gre torej načeloma za primere, ko je bilo o prvotni prošnji za mednarodno zaščito vsebinsko in celovito odločeno, vključno s primeri, ko pristojni organ sicer ugotovi, da je bila prošnja implicitno umaknjena (na primer zato, ker je prosilec odšel iz azilnega doma), vendar je bil s prosilcem že opravljen osebni razgovor in je na voljo dovolj dokazov za vsebinsko proučitev prošnje ter je dejansko stanje ugotovljeno do te mere, da omogoča izdajo zakonite odločitve, s katero se prošnja zavrne kot neutemeljena. Zato prosilec nima možnosti zahtevati ponovnega odločanja o isti zadevi. Skladno s procesno direktivo (od 40. do 42. člena) je naknadna prošnja za mednarodno zaščito najprej predmet predhodne obravnave. Pri tem se ugotavlja, ali so se pojavili novi elementi ali ugotovitve v zvezi z vprašanjem, ali prosilec izpolnjuje pogoje kot upravičenec do mednarodne zaščite oziroma ali je prosilec navedel take nove elemente ali ugotovitve. Če se v predhodni obravnavi ugotovi, da so podane take nove ugotovitve, se obravnavanje prošnje nadaljuje. Države članice lahko tudi dodatno določijo, da bo prošnja naprej obravnavana le, če prosilec brez svoje krivde ni mogel uveljaviti novih dejstev že v prvotnem postopku.

Glede na drugi odstavek 28. člena procesne direktive pa lahko države članice določijo, da se tudi nova prošnja obravnava kot naknadna prošnja, če je vložena po poteku devetmesečnega roka: denimo tedaj, ko prosilec zapusti azilni dom, preden je v njegovi zadevi ugotovljenih dovolj dejstev za vsebinsko odločitev, in se prostovoljno vrne po poteku devetih mesecev od izdaje sklepa o ustavitvi postopka, ki ga pristojni organ izda na podlagi domneve umika prošnje za mednarodno zaščito. V tem primeru se uporabi postopek za naknadno prošnjo tudi v zadevi, v kateri še niso bila ugotovljena vsa dostopna in relevantna dejstva in o kateri še ni bilo vsebinsko odločeno o upravičenosti prosilca do mednarodne zaščite.

Slovenski zakonodajalec v ZMZ ni uredil možnosti ponovnega odprtja zadeve, če se prosilec prostovoljno ponovno oglasi pristojnemu organu, in v tem pogledu ni skladen tudi s procesno direktivo. ZMZ namreč predvideva enak predhodni postopek, v katerem je na prosilcu dokazno breme predložitve novih dejstev in

dokazov, tako v primerih zavrnitve prvotne prošnje za mednarodno zaščito kot v primerih ustavitve postopka zaradi domnevnega umika prošnje. Neskladje med evropsko in slovensko ureditvijo so ugotovila tudi slovenska sodišča. Upravno sodišče RS je v sodbi I U 677/2011 (21. aprila 2011) obravnavalo primer prosilca za mednarodno zaščito, ki se kljub pravilno vročenemu vabilu ni zglasil na osebni razgovor in svoje odsotnosti ni predhodno opravičil. Zato je pristojni organ že nekaj ur pozneje postopek za priznanje mednarodne zaščite ustavil in odredil prosilcu, da mora zapustiti Slovenijo. Prosilec se je medtem nahajal le nekaj sob stran v azilnem domu, pomotoma misleč, da ima razgovor šele naslednji dan. Takoj so ga odpeljali v center za tujce v Postojni. Upravno sodišče je ugotovilo, da procesna direktiva²¹ ni v celoti implementirana v ZMZ. Če nacionalna pravna norma ni v skladu s pravom Evropske unije, se sporna zakonska določba ignorira in neposredno uporabi jasna in brezpogojna določba z neposrednim učinkom iz sekundarnega prava Evropske unije. Obveznost ignorirati nacionalno normo v takih primerih velja tudi za upravne organe. V tej zadevi je bilo za sodišče bistveno, da prosilec v danih okoliščinah ne more podati zahtevka za uvedbo ponovnega postopka oziroma ne more ponovno odpreti odločanja o mednarodni zaščiti, četudi mu procesna direktiva to omogoča. Na tak način pa se mu odreka dostop do postopka obravnavanja prošnje, kar nesorazmerno posega v pravico do azila, ki je temeljna človekova pravica.

Prepoved izbire države azila v novem Zakonu o mednarodni zaščiti in načelo nevračanja

Novi Zakon o mednarodni zaščiti (v nadaljevanju ZMZ-1), ki velja od 24. aprila 2016, ureja vlaganje novih prošenj za mednarodno zaščito skladno s pravom Evropske unije ter sledi okvirom in minimalnim standardom, ki jih določa procesna direktiva. Tudi po novi ureditvi se prošnja šteje za umaknjeno, če je iz uradnih evidenc pristojnega organa razvidno, da je prosilec samovoljno zapustil azilni dom in se v treh dneh ni vrnil vanj.²² V tem primeru se postopek ustavi. Vendar prosilec lahko vloži novo prošnjo za mednarodno zaščito v devetih mesecih po izdaji sklepa o ustavitvi postopka (50. člen ZMZ-1).

²¹ V času odločanja Upravnega sodišča je veljala še Direktiva Sveta 2005/85/ES, ki pa je obravnavano problematiko urejala enako kot zdaj veljavna procesna direktiva. Prim. sklep Upravnega sodišča RS v zadevi I U 1048/2014 (8. oktober 2014).

²² Ta določba implementira določbo 28. člena procesne direktive, ki določa, da se prošnja lahko šteje za umaknjeno, če je prosilec pobegnil ali brez dovoljenja zapustil kraj, kjer je živel ali bil pridržan, ne da bi to v razumnem roku sporočil pristojnemu organu. ZMZ-1 je pri tem celo strožji od direktive, saj prosilcu, ki je zapustil azilni dom, ne omogoča, da onemogoči domnevo umika prošnje, če v razumnem roku sporoči pristojnemu organu, kje se nahaja. Namesto tega uvede tridnevni rok, v katerem se lahko prosilec vrne v azilni dom, pri čemer mu načeloma ni treba pojasnjevati, kje je bil te tri dni in zakaj je odšel.

A tudi če prosilec vloži novo prošnjo v devetmesečnem roku, se mu bo praviloma štelo v škodo, da je zapustil Slovenijo in šel v drugo državo članico. Ugotovitev, da prosilec ni zaprosil za mednarodno zaščito, kakor hitro bi bil mogel, se namreč upošteva pri odločanju o njegovi prošnji, razen če lahko izkaže utemeljen razlog, zakaj tega ni storil (21. člen ZMZ-1).²³ To pravilo vzpostavlja dokazno domnevo: ker se je prosilec obnašal na določen način, je njegova verodostojnost zmanjšana, kar praviloma vodi v zavrnitev prošnje za mednarodno zaščito. To domnevo prosilec sicer lahko ovrže, če dokaže utemeljen razlog. Vendar Thomas (2006: 93) opozarja, da je tovrstna domneva nerazumna. Iz dejstva, da prosilec ni zaprosil za mednarodno zaščito, kakor hitro bi lahko, ne moremo sklepati o tem, ali je »pristen« iskalec mednarodne zaščite oziroma ali je res upravičen do nje.

Po preteku devetih mesecev, to je najkrajši rok, ki ga dovoljuje procesna direktiva, pa prosilec ne more več vložiti nove prošnje. Prav tako lahko to možnost izkoristi samo enkrat. Po poteku devetmesečnega roka in v primeru vsake naslednje prošnje bo moral prosilec predložiti nove dokaze ali navesti nova dejstva, ki pomembno povečujejo verjetnost, da izpolnjuje pogoje za priznanje mednarodne zaščite (64. in 65. člen ZMZ-1). Tudi novi ZMZ-1 tako procesno kaznuje prosilce, ki izvršujejo izbiro države azila, tako da jim – po mojem mnenju še vedno sporno – omejuje pravico do azila.

ZMZ-1 v šestem odstavku 65. člena določa, da ima oseba, ki je bila v skladu z dublinsko uredbo vrnjena v Slovenijo, potem ko je bil njen postopek ustavljen, pravico vložiti novo prošnjo, ki se ne obravnava kot ponovna prošnja. ZMZ-1 torej vzpostavlja izjemo za prosilce, ki se bodo vračali, skladno z dublinskimi pravili. To pomeni, da bodo prosilci, ki bodo vrnjeni Sloveniji po dublinski uredbi, obravnavani ugodneje kot prosilci, ki se bodo vrnili prostovoljno, a po poteku devetmesečnega roka. Zadnji bodo namreč najprej morali utemeljiti ponovno prošnjo z novimi dejstvi in dokazi. Prosilci, ki bodo vrnjeni po dublinski uredbi, bodo ne glede na to, koliko časa je poteklo od izdaje sklepa o ustavitvi postopka, obravnavani enako kot prosilci, ki se bodo vrnili prostovoljno v okviru devetmesečnega roka. Tovrstno razlikovanje ni upravičeno in tudi ni smotno: prosilec, ki je najprej zaprosil za mednarodno zaščito denimo v Avstriji in se bo po poteku devetmesečnega roka želel vrniti v Slovenijo, bo v ugodnejšem položaju, če bo najprej še v Avstriji zaprosil za zaščito in čakal na vrnitev na podlagi dublinske uredbe, kot pa da bi se vrnil samoiniciativno.

Opisana ureditev pa je problematična zlasti z vidika varovanja človekovih pravic. Ustavno sodišče je v odločbi U-I-290/12 (25. aprila 2013) ocenjevalo ureditev fikcije umika tožbe v pravnem postopku. Ugotovilo je, da ima fikcija umika tožbe dejanske učinke posega v človekovo pravico do sodnega varstva, ker lahko pripelje do trajne izgube možnosti prave meritorne odločitve o tožnikovih pravicah, obve-

²³ Enako določa tudi kvalifikacijska direktiva (Direktiva 2011/95/EU), glej peti odstavek 4. člena.

znostih in pravnih interesih, ki bi bila rezultat polne ter celovite presoje dejanskega in pravnega stanja zadeve. Hitro zagotavljanje sodnega varstva, učinkovita zagotovitev koncentracije glavne obravnave ter izpeljava načela, da je tudi obveznost strank samih, da s skrbnim in odgovornim ravnanjem v postopku pripomorejo k pospešitvi in ekonomičnosti postopka, so sicer ustavno dopustni cilji za omejitev pravice tožeče stranke do sodnega varstva (23. člen Ustave). Vendar pozitiven vpliv sporne ureditve fikcije umika tožbe na pospešitev in večjo ekonomičnost postopka ni velik. Obenem so njeni negativni učinki razmeroma veliki, saj lahko pripeljejo do trajne in nepopravljive izgube (polnega in vsebinskega) sodnega varstva številnih pravic v široki paleti civilnopravnih razmerij. Zato je Ustavno sodišče ugotovilo, da izpodbijana zakonska ureditev pomeni prekomeren poseg v tožnikovo pravico do sodnega varstva in jo razveljavilo.

Tudi pri domnevi umika prošnje za mednarodno zaščito lahko pride do podobnega učinka kot pri fikciji umika tožbe v pravnem postopku. Prosilec, ki mu je bil izdan sklep o ustavitvi postopka na podlagi domneve umika prošnje, ima sicer tudi po preteku devetih mesecev možnost vložiti ponovno prošnjo, pri čemer sam nosi dokazno breme, da predloži nova dejstva in dokaze. Vendar prosilci za mednarodno zaščito že v prvem postopku svoje prošnje praviloma utemeljujejo zgolj s svojimi izjavami in ne razpolagajo z dodatnimi dokazi (Thomas, 2006: 81). Pravica do vložitve ponovne prošnje je torej navidezna, saj tipičen prosilec ne more izpolniti zahteve po predložitvi novih dejstev in dokazov. Tak prosilec posledično ne more priti do vsebinske odločitve o utemeljenosti svoje prošnje, torej bodisi do vsebinske zavrnitve prošnje bodisi do priznanja statusa begunca oziroma subsidiarne zaščite.

Tako fikcija umika tožbe v pravnem postopku kot fikcija umika prošnje za mednarodno zaščito sta procesnopravna instrumenta, ki naj bi zagotavljala procesno disciplino strank in s tem procesno učinkovitost. Za doseganje tega cilja posegata v neko drugo pravico strank. Vendar pri fikciji umika prošnje za mednarodno zaščito ne gre za poseg v pravico do sodnega varstva, temveč v samo pravico do azila in načelo nevračanja (*non-refoulement*). Med njima je pomembna razlika: medtem ko je pravica do sodnega varstva relativna (je torej vanjo izjemoma mogoče posegati in jo omejiti, če je to skladno z ustavnim načelom sorazmernosti), pa je pravica do azila absolutne narave.

Evropska konvencija o človekovih pravicah ne določa eksplicitno pravice do azila. Kljub temu je Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP) v svoji presoji izpeljalo pravico do azila iz prepovedi mučenja (3. člen Evropske konvencije o človekovih pravicah; v nadaljevanju: EKČP), pravice do svobode in varnosti (5. člen EKČP), pravice do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja (8. člen EKČP) in pravice do učinkovitega pravnega sredstva (13. člen EKČP). Za zagotavljanje mednarodne zaščite je ključna zlasti prepoved mučenja in nečloveškega in ponižujočega ravnanja ali kaznovanja, iz katerega ESČP izpeljuje načelo nevračanja, ki velja absolutno in vanj ni dopustno posegati ali ga omejiti (Vicini, 2015: 58).

Načelo nevračanja je mednarodnopravno načelo, ki državi prepoveduje odstranitev, izgon ali izročitev prosilca državi, v kateri zanj obstaja resna nevarnost, da bo izpostavljen smrtni kazni, mučenju ali drugemu nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju ali kaznovanju.²⁴

Ustavno sodišče je temeljna izhodišča, ki jih je treba upoštevati pri odločanju o azilih in izročitvi posameznikov drugi državi oziroma njihovem izgonu, opredelilo v odločbi št. Up-78/00 (z dne 29. junij 2000). Presoja okoliščin, povezanih z načelom nevračanja, je umestilo v 18. člen Ustave, ki prepoveduje mučenje.²⁵ Po ustaljeni presoji Ustavnega sodišča ta ustavni člen prepoveduje, da bi bila oseba, pri kateri obstaja realna nevarnost, da bo v primeru vrnitve v izvorno državo izpostavljena nečloveškemu ravnanju, izročena tej državi oziroma vanjo izgnana. Pri tem se je oprlo na stališča ESČP v zvezi z vsebino 3. člena EKČP. Ker pravnomočna zavrnitev prošnje za mednarodno zaščito pomeni, da je prosilec lahko prisilno odstranjen v državo, iz katere je prišel, mora po stališču Ustavnega sodišča zavrnitev prošnje za mednarodno zaščito vsebovati tudi presajo, da prisilna odstranitev ne bo povzročila ogroženosti njegovega življenja ali svobode ter da prosilec v tej državi ne bo izpostavljen mučenju ali nečloveškemu in poniževalnemu ravnanju ali kaznovanju. V ustavnosodni presoji je bilo sprejeto tudi stališče, da je pravica iz 18. člena Ustave absolutne narave, kar pomeni, da je ni mogoče omejiti niti na podlagi tretjega odstavka 15. člena Ustave.

Vendar do odstranitve iz države ne pride le v primeru pravnomočno zavrnjene prošnje za mednarodno zaščito, temveč tudi v primerih, ko se postopek pravnomočno konča z ustavitvijo postopka zaradi domneve umika prošnje ali v primeru zavrnjenja zahtevka za uvedbo ponovnega postopka (ko pristojni organ presodi, da prosilec ni predložil zadostnih novih dejstev in dokazov). V teh primerih ne pride do presoje, ali bo prisilna odstranitev povzročila ogroženost prosilčevega življenja ali svobode ter ali bo prosilec v tej državi izpostavljen mučenju ali nečloveškemu in poniževalnemu ravnanju ali kaznovanju. V postopku obravnave prošnje za mednarodno zaščito v teh primerih niso zagotovljena jamstva iz 18. člena Ustave.²⁶ Ker je

²⁴ Glej tudi prvi odstavek 33. člena Konvencije o statusu beguncev in Protokola o statusu beguncev (Ženevske konvencije), prvi odstavek 3. člena Konvencije proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju, 7. člen Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah, drugi odstavek 19. člena Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

²⁵ Drugače meni Matevž Krivic, da ustavna pravica do azila ne temelji na 18. členu Ustave (pa tudi ne na 48. členu Ustave, ki je veliko ožji od pravice do azila po Ženevski konvenciji o statusu beguncev), temveč jo je treba šteti za eno od »neimenovanih« osebostnih pravic po 35. členu Ustave (glej denimo 3. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča v zadevi Up-1525/06-23 z dne 21. junija 2007). Ustavno sodišče se do tega argumenta (še) ni opredelilo.

²⁶ Osebo, ki je podala drugi ali vsak nadaljnji zahtevek za uvedbo ponovnega postopka po tem, ko ji je bil že izdan izvršljiv sklep o nedopustnosti prvega zahtevka za uvedbo ponovnega postopka ali ji je bila izdana izvršljiva odločba o zavrnitvi ponovne prošnje kot neutemeljene, se obravnava po Zakonu o tujcih (ZTuj-2). V postopkih vračanja in odstranjevanja tujcev se sicer upošteva načelo nevračanja (72. člen ZTuj-2). Vendar se v primeru ugotovitve, da odstranitev tujca iz tega razloga

prepoved mučenja absolutna pravica, je ni dopustno omejevati zaradi zagotavljanja učinkovitosti postopkov o mednarodni zaščiti in onemogočanja prosilcev pri izbiri države, v kateri želijo zaprositi za mednarodno zaščito. Zato je po moji oceni opisano procesno kaznovanje prosilcev za mednarodno zaščito, ki ga dopušča procesna direktiva, implementira pa novi ZMZ-1, sporno tako z vidika presoje ESČP kot Ustavnega sodišča RS.

Sklep

Evropska unija si prizadeva delovati kot enotno območje zagotavljanja mednarodne zaščite. Zato naj bi Dublinska pravila jasno določila alokacijo odgovornosti držav članic za obravnavo vloženih prošelj za mednarodno zaščito. Procesna in kvalifikacijska direktiva pa naj bi harmonizirali postopke obravnave prošelj za mednarodno zaščito ter pogoje za priznanje mednarodne zaščite.

Od »dobrega« prosilca za mednarodno zaščito se pričakuje, da zaprosi za zaščito v prvi varni državi. Zato so prosilci, ki ravnajo v nasprotju s prepovedjo izbire države azila, v nekaterih primerih procesnoppravno sankcionirani, tako da se jim odvzame pravica do (vsebinske) odločitve o prošnjah za mednarodno zaščito. Zaradi preprečevanja izbire države azila Evropska unija tako dopušča možnost, da nekateri prosilci, ki bi bili upravičeni do priznanja statusa begunca ali do subsidiarne zaščite, do tovrstne zaščite nikdar ne pridejo. V primeru vrnitve v svoje države so tako lahko izpostavljeni mučenju in drugim kršitvam temeljnih pravic.

Evropska komisija je 6. aprila 2016 predstavila možnosti reformiranja skupnega evropskega azilnega sistema in razvoja varnih in zakonitih poti v Evropo. Razvoj naj bi šel med drugim v smeri celovite harmonizacije postopkov obravnave prošelj za mednarodno zaščito. Procesno direktivo naj bi nadomestila uredba, ki bi vzpostavila enoten skupen postopek v azilnih zadevah namesto sedanjih različnih ureditev v državah članicah. Komisija omenja ukrepe, ki bi jih bilo treba sprejeti za učinkovitejšo evropsko azilno politiko ter boljše upravljanje zakonitih migracij. Med drugim bi Komisija želela preprečevati t. i. sekundarna gibanja znotraj Evropske unije. Da bi zagotovila nemoteno delovanje dublinskega sistema v smislu preprečevanja zlorab in iskanja najboljših možnosti za pridobitev mednarodne zaščite, lahko Komisija predlaga ukrepe za preprečevanje in kaznovanje nedovoljenega sekundarnega gibanja. V primeru vrnitve v državo članico, kjer je najprej vložil prošnjo za mednarodno zaščito, bi prosilca obravnavali po pospešenem postopku.

ni mogoča, tujcu zgolj dovoli zadrževanje za obdobje do šestih mesecev z možnostjo podaljšanja. Dovoljenje za zadrževanje postavi tujca v izjemno negotov položaj. Daje mu sicer minimalne pravice na področju zdravstva in oskrbe, ne omogoča pa mu dostopa do trga dela ali (sčasoma) pridobitve dovoljenja za prebivanje. Zato upoštevanje načela nevratanja v postopku vračanja in odstranitve tujca ne more nadomestiti upoštevanja tega načela v postopku obravnave prošnje za mednarodno zaščito.

Omejena bi bila tudi njegova pravica, da v primeru vložitve pravnega sredstva zoper zavrnitev prošnje ostane v državi do pravnomočne odločitve. Tovrstnemu prosilcu bi se lahko odredilo, da ostane v natančno določenem kraju v državi, ki je odgovorna za obravnavo njegove prošnje. Če bi bilo to potrebno, bi ga lahko tudi pridržali. Materialna pomoč se mu ne bi izplačevala v denarju, temveč v stvarih. Pridobitev nekaterih pravic bi bila lahko pogojena z evidentiranjem, odvzemom prstnih odtisov in bivanjem v državi članici, ki je odgovorna za prosilca (Evropska komisija, 2016: 11–12). Komisija torej razmišlja o strožjih in dodatnih kaznovalnih implikacijah v primerih, ko prosilec za mednarodno zaščito odide v drugo državo članico.

Različne kaznovalne ukrepe evropske države poznajo že dolgo. Najdemo jih tudi na področju socialne politike. Velika Britanija se je leta 2000 odločila, da bo denarno socialno pomoč, ki jo je prosilec za mednarodno zaščito do tedaj izplačevala v denarju, nadomestila z vavčerji, ki so izdani na ime in jih prejemnik prevzame na pošti. Nobena druga družbena skupina ni prejela materialne podpore v tovrstni obliki. Vavčer je lahko prosilec zamenjal za dobrine, a le v določenih trgovinah. Ukrep lahko razumemo kot element britanskega režima odvratanja prosilcev za mednarodno zaščito, saj je bil ponižujoč in stigmatizirajoč. Ukrep je bil leta 2002 odpravljen, češ da je neučinkovit in nepošten. Namesto njega je nova ureditev nekaterim prosilcem povsem odrekla bedno podporo, drugi pa še prejemajo vavčerje (Fekete, 2009: 34–37).

Med državami članicami Evropske unije obstajajo velikanske razlike na področju ureditve in izvajanja mednarodne zaščite. Za nekatere celo velja, da sistematično kršijo pravico do mednarodne zaščite; v Grčiji je denimo prišlo do popolnega zloma sistema mednarodne zaščite. Države Evropske unije nadomeščajo ta manko harmonizacije na področju mednarodne zaščite z mehanizmi kaznovanja prosilcev za mednarodno zaščito, ki hočejo sami izbrati državo, v kateri bodo zaprosili za zaščito. Takim migrantom se z vidika varovanja človekovih pravic nedopustno omejuje pravica do azila ter jih na druge načine odvrča od sekundarnega gibanja v Evropski uniji. Ti mehanizmi so nepošteni in v nasprotju z uveljavljenimi standardi varovanja človekovih pravic, nerazumni in najbolj prizadenejo najšibkejšo skupino prosilcev za mednarodno zaščito.

Literatura

- EDAL – EUROPEAN DATABASE OF ASYLUM LAW (2016): *Finland: Supreme Administrative Court rules against Dublin III returns to Hungary due to 'systematic flaws' in asylum procedures and reception conditions*. Dostopno na: <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/finland-supreme-administrative-court-rules-against-dublin-iii-returns-hungary-due-%E2%80%98systemic> (12. maj 2016).
- EVROPSKA KOMISIJA (2016): *Communication from the Commission to the European*

- Parliament and the Council, Towards a Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe*. Brussels, 6. april 2016. Dostopno na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160406/towards_a_reform_of_the_common_european_asylum_system_and_enhancing_legal_avenues_to_europe_-_20160406_en.pdf (10. maj 2016).
- EUROSTAT (2016): *Asylum statistics*. Dostopno na: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics (12. april 2016).
- FEKETE, LIZ (2009): *A Suitable Enemy. Racism, Migration and Islamophobia in Europe*. London: Pluto Press.
- FREEDMAN, JANE (2015): *Gendering the International Asylum and Refugee Debate*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- GERARD, ALISON IN SHARON PICKERING (2012): The Crime and Punishment of Somali Women's Extra-Legal Arrival in Malta. *British Journal of Criminology* 52(3): 514–533.
- GIL-BAZO, MARIA-TERESA (2006): The Practice of Mediterranean States in the context of the European Union's Justice and Home Affairs External Dimension. The Safe Third Country Concept Revisited. *International Journal of Refugee Law* 18(3/4): 571–600.
- KOGOVRŠEK ŠALAMON, NEŽA (2015): Legal Implications of the "Humanitarian Corridor". *V Razor-Wired. Reflections on Migration Movements through Slovenia in 2015*, N. Kogovšek Šalamon in V. Bajt (ur.), 39–49. Ljubljana: Mirovni inštitut.
- MALLOCH, MARGARET S. IN ELIZABETH STANLEY (2005): The Detention of Asylum Seekers in the UK. Representing Risk, Managing the Dangerous. *Punishment & Society* 7(1): 53–71.
- MINISTRSTVO ZA NOTRANJE ZADEVE (2016): *Prošnje za mednarodno zaščito Republike Slovenije*. Dostopno na: http://www.mnz.gov.si/fileadmin/mnz.gov.si/pageuploads/DUNZMN_2013/DUNZMN_2014/DUNZMN_2015/DUNZMN_2016/odlocitve_2016_marec.xls (12. april 2016).
- MORENO-LAX, VIOLETA (2012): Dismantling the Dublin System: M. S. S. v. Belgium and Greece. *European Journal of Migration and Law* 14(1): 1–31.
- MORGADES-GIL, SILVIA (2015): The Discretion of States in the Dublin III System for Determining Responsibility for Examining Applications for Asylum. What Remains of the Sovereignty and Humanitarian Clauses After the Interpretations of the ECtHR and the CJEU? *International Journal of Refugee Law* 27(3): 433–456.
- SQUIRE, VICKI (2009): *The Exclusionary Politics of Asylum*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- THOMAS, ROBERT (2006): Assessing the Credibility of Asylum Claims: EU and UK Approaches Examined. *European Journal of Migration and Law* 8(1): 79–96.
- UNHCR (B. D.): *Refugees/Migrants Emergency Response – Mediterranean*. Dostopno na: <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php> (15. april 2016).
- VICINI, GIULIA (2015): The Dublin Regulation Between Strasbourg and Luxembourg: Reshaping Non-Refoulement in the Name of Mutual Trust? *European Journal of*

- Legal Studies* 8(2): 50–72.
- VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE (2016): *dublin_6.69mnz*. Dostopno na: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/sklepi/seje_vlade_gradiva/dublin_6.69mnz.pdf (15. april 2016).
- WEBER, LEANNE (2002): The Detention of Asylum Seekers: 20 Reasons Why Criminologists Should Care. *Current Issues in Criminal Justice* 14(1): 9–30.
- WILSHER, DANIEL (2012): *Immigration Detention. Law, History, Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pravni viri

- Direktiva 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta* z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite (prenovitev). Uradni list Evropske unije L 337 (20. december 2011): 9–26.
- Direktiva 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta* z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (prenovitev). Uradni list Evropske unije L 180 (29. junij 2013): 60–95.
- Konvencija o statusu beguncev in Protokol 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.
- Konvencija proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju*. Uradni list RS, št. 24/93, MP, št. 7/93.
- Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (2012/C 326/02)*. Uradni list Evropske unije C 326 (26. oktober 2012): 391–407.
- Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah*. Uradni list SFRJ, št. 7/91, in Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92.
- Uredba (EU) št. 603/2013 Evropskega parlamenta in Sveta* z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi sistema EURODAC za primerjavo prstnih odtisov zaradi učinkovite uporabe Uredbe (EU) št. 604/2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje države ali oseba brez državljanstva, in o zahtevah za primerjavo s podatki iz sistema Eurodac, ki jih vložijo organi kazenskega pregona držav članic in Europol za namene kazenskega pregona, ter o spremembi Uredbe (EU) št. 1077/2011 o ustanovitvi Evropske agencije za operativno upravljanje obsežnih informacijskih sistemov s področja svobode, varnosti in pravice. Uradni list Evropske unije L 180 (29. junij 2013): 1–30.
- 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 (prenovitev). Uradni list Evropske unije L 180 (29. junij 2013): 31–59.

Zakon o mednarodni zaščiti (ZMZ), Uradni list RS, št. 111/07, 111/08 (Odločba o ugotovitvi, da je bila prva alineja drugega odstavka 45.b člena Zakona o azilu v neskladju z Ustavo, da je prva alineja drugega odstavka Zakona o mednarodni zaščiti v neskladju z Ustavo, in o zavrnitvi ustavne pritožbe, 58/09, 99/10, 98/11 (Odločba o razveljavitvi tretjega odstavka 22. člena Zakona o mednarodni zaščiti in razveljavitvi sodbe Vrhovnega sodišča ter sklep o zavrženju pobude), 83/12, 111/13, 114/13 (Odločba o ugotovitvi, da 61. člen Zakona o mednarodni zaščiti ni v neskladju z Ustavo, o razveljavitvi 60. člena in prvega odstavka 62. člena Zakona o mednarodni zaščiti in o ugotovitvi, da je prvi odstavek 63. člena Zakona o mednarodni zaščiti v neskladju z Ustavo), 82/15 (Odločba o delni razveljavitvi prvega odstavka 106. člena Zakona o mednarodni zaščiti, o zavrženju pobude ter razveljavitvi sodb Vrhovnega in Upravnega sodišča).

Zakon o mednarodni zaščiti (ZMZ-1). Uradni list RS, št. 22/16.

Zakon o tujcih (ZTuj-2). Uradni list RS, št. 50/11, 57/11 (popr.), 26/14, 90/14 in 19/15.

Sodna presoja

EVROPSKO SODIŠČE ZA ČLOVEKOVE PRAVICE:

- sodba velikega senata v zadevi M. S. S. proti Belgiji in Grčiji (21. januar 2011).

SODIŠČE EVROPSKE UNIJE:

- C-695/15 PPU (17. marec 2016). Shiraz Baig Mirza proti Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal. Uradni list Evropske unije UL C 90.
- Združeni zadevi C-411/10 in C-493/10 (21. december 2011). N. S. proti Secretary of State for the Home Department in M. E. in drugi proti Refugee Applications Commissioner in Minister for Justice, Equality and Law Reform. Zbirka odločb sodne prakse, 2011 I-13905.
- C-245/11 (6. november 2012). K proti Bundesasylamt.

USTAVNO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE:

- Odločba v zadevi U-I-290/12 (25. april 2013), Uradni list RS, št. 40/13.
- Odločba v zadevi Up-78/00 (29. junij 2000), Uradni list RS, št. 66/2000, in OdlUS IX, 295.
- Odločba v zadevi U-I-95/08, Up-1462/06-39 (15. oktober 2008), Uradni list RS, št. 111/2008, in OdlUS XVII, 55.
- Odločba v zadevi Up-1525/06-23 (21. junij 2007), Uradni list RS, št. 58/2007 in OdlUS XVI, 99.

UPRAVNO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE:

- Sklep v zadevi I U 1048/2014 (8. oktober 2014).
- Sodba in sklep v zadevi I U 2007/2011 (2. december 2011).
- Sodba v zadevi I U 677/2011 (21. april 2011).