

# Nacionalno poročilo: Slovenija 2021

## Povzetek

**Asylum Information Database (AIDA)** je zbirka podatkov, ki jo upravlja Evropski svet za begunce in izgnance (ECRE). Vsebuje podrobne informacije o nacionalnih azilnih sistemih v 23 državah, med katerimi je 19 držav članic Evropske unije (EU) (Avstrija, Belgija, Bolgarija, Ciper, Nemčija, Španija, Francija, Grčija, Hrvaška, Madžarska, Irska, Italija, Malta, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Romunija, Švedska, Slovenija) in štiri države, ki niso članice EU (Švica, Srbija, Turčija, Združeno kraljestvo).

Cilj baze podatkov je prispevati k izboljšanju položaja prosilcev za azil ter azilnih politik in praks v Evropi. V ta namen zbirka podatkov vsem področnim akterjem daje na razpolago ustrezna orodja in informacije, ki podpirajo njihova prizadevanja na področju zagovorništva in sodnega varstva, tako na nacionalni kot na evropski ravni.

Nacionalno poročilo o Sloveniji povzema dogajanje na področju azilnih postopkov, sprejemnih pogojev, odvzema prostosti prosilcem za mednarodno zaščito ter vsebine mednarodne zaščite v letu 2021. Poročilo je pripravila Urša Regvar iz organizacije PIC – Pravni center za varstvo človekovih pravic in okolja, urejeno pa je bilo s strani ECRE.

Ta dokument vsebuje prevod pregleda glavnih sprememb v nacionalnem azilnem sistemu v letu 2021. Celotno poročilo v angleškem jeziku je na voljo [tukaj](#).

Podatki v tem poročilu veljajo za obdobje do 31. decembra 2021, razen če ni navedeno drugače.

---

To poročilo je del Asylum Information Database (AIDA), ki ga financira European Programme for Integration and Migration (EPIM), povezovalne iniciative Network of European Foundations in Sklada EU za azil, migracije in vključevanje (AMIF).

## Pregled bistvenih sprememb v nacionalnem azilnem sistemu za leto 2021

Konec marca 2021 so bile sprejete pomembne spremembe Zakona o mednarodni zaščiti (ZMZ-1) in Zakona o tujcih. V pričujočem poročilu so zajete nekatere relevantne informacije glede omenjenih sprememb, vendar nedavnih amandmajev ne pokriva v celoti. Spremembe Zakona o tujcih in ZMZ-1 nižajo nivo zaščite prosilcev za mednarodno zaščito v postopkih mednarodne zaščite ter dopuščajo zaprtje državnih meja v primeru nastanka "kompleksne migracijske krize" na področju migracij, kar bi večini posameznikov dejansko preprečilo vložitev prošnje za mednarodno zaščito v Sloveniji. Nevladne organizacije so v zakonodajnem postopku ostro nasprotovale predlaganim spremembam, po sprejetju sprememb pa pozvale pristojne institucije k vložitvi zahteve za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa na Ustavno sodišče.<sup>1</sup>

### *Postopek mednarodne zaščite*

**Dostop do teritorija:** V letu 2021 še naprej ostaja ena glavnih težav dostopnost postopkov mednarodne zaščite. Marca 2021 sta bila sprejeta amandmaja k členoma 10a in 10b Zakona o tujcih<sup>2</sup>. Omenjena člena sta bila v preteklosti že razveljavljena s strani Ustavnega sodišča<sup>3</sup>, ki je takrat presodilo, da sta neskladna z načelom nevračanja, zajetim v 18. členu Ustave RS, saj sta dovoljevala zaprtje meja za prosilce za mednarodno zaščito.

Kljub temu nova spremenjena člena ponovno dovoljujeta Državnemu zboru, da zapre mejo v primeru "kompleksne migracijske krize". V primeru aktivacije omenjenih členov, posamezniki v Sloveniji razen v izjemnih primerih ne bi mogli zaprositi za azil. Slovenski Varuh človekovih pravic je o sprejetju členov obvestil Evropsko komisijo<sup>4</sup>, vendar v letu 2021 ni prejel odgovora. Februarja 2022 so poslanci opozicijskih strank na Ustavno sodišče podali zahtevo za ustavno presojo teh določb Zakona o tujcih.<sup>5</sup>

**Zakonodajne spremembe:** 9. novembra 2021 so začele veljati spremembe ZMZ-1A. Prošnje prosilcev, ki so prošnjo podali pred tem datumom, bodo še vedno obravnavane v skladu s prejšnjimi določbami ZMZ-1, medtem ko so vse prošnje, podane po tem datumu, obravnavane v skladu z revidiranim zakonom.

Spremembe ZMZ-1 zajemajo novo ureditev glede svetovalcev za begunce in zakonitih zastopnikov, opredelitev nevarnosti pobega, skrajšane roke v postopkih sodnega varstva ter druge postopkovne spremembe, ki ožijo pravice prosilcev za mednarodno zaščito v postopkih in omejujejo njihovo zmožnost učinkovitega sodelovanja v postopku. Poleg tega odločbe o prošnjah za mednarodno zaščito po novem vsebujejo tudi določbe o vrnitvi. Ponovno je bila uvedena tudi pravica do pritožbe zoper odločbo Upravnega sodišča na Vrhovno sodišče.

Spremembe ZMZ-1 so bile ostro kritizirane s strani nevladnih organizacij<sup>6</sup> saj so na splošno preveč restriktivne, pri nekaterih pa je problematično tudi neskladje z določbami CEAS ali slovensko Ustavo. Po novih določbah prosilci za mednarodno zaščito in svetovalci za begunce ter zakoniti zastopniki mladoletnikov brez spremstva niso več zaščiteni z načelom zaupnosti med stranko in odvetnikom. Svetovalci za begunce in zakoniti zastopniki mladoletnikov brez spremstva so lahko razrešeni s položaja, če pristojnemu organu ne razkrijejo prave identitete prosilca, ne predložijo izvirnih identifikacijskih dokumentov prosilca, ne razkrijejo prave starosti

---

<sup>1</sup> Slovenska filantropija, *Odziv NVO na predloga Zakona o mednarodni zaščiti in Zakona o tujcih*, dostopno na: <https://bit.ly/3NnnHhY>.

<sup>2</sup> Zakon o tujcih, Uradni list RS, št. 9/21 in nadaljnje spremembe.

<sup>3</sup> Odločba Ustavnega sodišča, U-I-59/17, 18. september 2019, dostopno na: <https://bit.ly/3t7INJB>.

<sup>4</sup> Varuh človekovih pravic, *Varuh Evropsko Komisijo seznanil s svojimi pogledi na novelirano tujsko zakonodajo*, dostopno na: <https://bit.ly/3wEsAwk>.

<sup>5</sup> N1, *Stranke KUL zahtevajo presojo ustavnosti določb zakona o tujcih*, dostopno na: <https://bit.ly/39ACEP9>.

<sup>6</sup> Slovenska filantropija, *Odziv NVO na predloga Zakona o mednarodni zaščiti in Zakona o tujcih*, dostopno na: <https://bit.ly/3NnnHhY>.

prosilca, v primeru, ko ta zatrjuje, da je mladoletna oseba brez spremstva, ali ne razkrijejo drugih podatkov, na podlagi katerih prosilec ni upravičen do mednarodne zaščite.<sup>7</sup> Če se prosilec ne odzove na zahteve pristojnega organa, da navede vsa dejstva in okoliščine primera ali ne predloži vse dokumentacije in razpoložljivih dokazov, se vloga šteje za umaknjeno.<sup>8</sup> Nove določbe tudi znatno skrajšujejo rok v postopkih sodnega varstva na 3 dni, razen v primeru ko je vloga zavrnjena, s čimer je kratena prosilčeva pravica do učinkovitega pravnega sredstva in sodnega varstva.<sup>9</sup> Določba, ki omogoča UOIM, da v primerih kršitve hišnega reda<sup>10</sup> prosilcu de facto do 3 dni odvzame prostost in ga pridrži v posebni, ločeni sobi, ki se nahaja v sprejemnih prostorih azilnega doma, omejuje pravico do osebne svobode in ne dosega veljavnih standardov, ki se nanašajo na odvzem prostosti prosilcem za mednarodno zaščito. Določbe o odvzemu prostosti ne vsebujejo alternativ odvzemu prostosti, ki se posledično ne uporabljajo za prosilce za mednarodno zaščito.<sup>11</sup> Poleg tega novela ZMZ-1 omogoča, da se za prosilce za mednarodno zaščito, ki jim je bila odvzeta prostost v primeru kršitve hišnega reda Centra za tujce, uporabijo enaki ukrepi kot za druge tujce. To vključuje tudi odvzem prostosti v samici.<sup>12</sup> Na novo vpeljana definicija nevarnosti pobega med indice, ki kažejo na nevarnost pobega, vključuje tudi z azilom nepovezane okoliščine, na primer, če je bila prosilcu izrečena sankcija za prekrške po predpisih zoper javni red.<sup>13</sup> Določba, da je pristoje gibanje prosilcev za mednarodno zaščito omejeno na občino,<sup>14</sup> v kateri so nastanjeni, sicer ne predstavlja neposredne kršitve CEAS, je pa v nasprotju z 32. členom slovenske Ustave.

Nevladne organizacije so slovenskega Varuha človekovih pravic in Zagovornika načela enakosti pozvale, naj amandmaje glede svetovalcev za begunce, zakonitih zastopnikov ter omejitve svobode gibanja vložita v presojo ustavnemu sodišču. Glede zakonskih sprememb, ki se nanašajo na svetovalce za begunce in zakonite zastopniki mladoletnikov brez spremstva ter na omejitve svobode gibanja na občino, v kateri je prosilec nastanjen, so poslanci opozicijskih strank februarja 2022 na Ustavno sodišče podali zahtevo za oceno ustavnosti.<sup>15</sup>

**Sodno varstvo:** Pravico do učinkovitega pravnega sredstva in pravico do sodnega varstva prosilcev ovira več novih določb, v povezavi s prakso Ministrstva za notranje zadeve. Spremembe ZMZ-1 vsebujejo neustavne določbe, ki od svetovalcev za begunce in zakonitih zastopnikov zahtevajo, da razkrijejo vse informacije, ki jih imajo in bi lahko negativno vplivale na proslilčev primer. Zakon zahteva, da svetovalec za begunce prekrši načelo zaupnosti med stranko in odvetnikom ter da zakoniti zastopniki ogrozijo zaupanje otrok brez spremstva. V primeru, da Ministrstvo za notranje zadeve ugotovi, da svetovalci oziroma zastopniki teh podatkov niso razkrili, so lahko razrešeni s položaja. Poleg tega so novele zakona skrajšale rok za sodno varstvo na 3 dni (z izjemo odločb, sprejetih v rednem postopku, kjer rok ostaja 15 dni). Dostop do sodnega varstva je precej težji za tiste prosilce za mednarodno zaščito, ki v postopku na prvi stopnji nimajo brezplačnega pravnega zastopanja in svetovanja. V praksi se odločbe pogosto ne vročajo prosilcem za mednarodno zaščito osebno, temveč osebju Azilnega doma, ki nato odločbe posreduje prosilcem za mednarodno zaščito; odločbe prosilcem pogosto posreduje kar varnostno osebje. To pomeni, da prosilci za mednarodno zaščito odločbe pogosto sploh ne prejmejo na isti dan. Po vročitvi odločbe morajo prosilci za mednarodno zaščito sami pridobiti pomoč svetovalca za begunce ali pa se obrniti na Ministrstvo za notranje zadeve, da to uredi v njihovem imenu. Kratki roki ter logistične in jezikovne ovire prosilcem za mednarodno

<sup>7</sup> Deseti odstavek 9. člena in osmi odstavek 18. člena ZMZ-1.

<sup>8</sup> Drugi odstavek 50. člena ZMZ-1, peta alineja.

<sup>9</sup> Prvi odstavek 70. člena ZMZ-1.

<sup>10</sup> Drugi odstavek 82. b člena ZMZ-1.

<sup>11</sup> 84. člen ZMZ-1.

<sup>12</sup> Dvanajsti odstavek 85. člena ZMZ\_1.

<sup>13</sup> 84. člen ZMZ-1, enajsta alineja.

<sup>14</sup> Prvi odstavek 78. člena ZMZ-1.

<sup>15</sup> 24. ur, *Določbe zakona o tujcih in mednarodni zaščiti v ustavno presojo*, dostopno na: <https://bit.ly/3Pv1Yq7>.

zaščito bistveno otežujejo pridobitev pomoči svetovalcev za begunce ter vložitev sodnega varstva v roku.

Brezplačne pravne pomoči in zastopanja na prvi stopnji niso deležni vsi prosilci za mednarodno zaščito. Pripadajo jim zgolj informacije v obliki kratkega informativnega videa, kar ima negativen vpliv na njihovo zmožnost učinkovitega uveljavljanja svojih pravic in obveznosti. Videoposnetek je predvajan vsem prosilcem za mednarodno zaščito, preden prvič vložijo svojo prošnjo. Pri vlaganju naslednjih prošelj te možnosti ne dobijo.

### *Pogoji za sprejem*

V letu 2021 se je število prosilcev za mednarodno zaščito povečalo. Zaradi povečanega števila prihodov in obvezne karantene zaradi COVID-19 je bil namestitveni center v Logatcu preurejen v sprejemni center. V tem obdobju so morali prosilci za mednarodno zaščito do 20 dni čakati v sprejemnih prostorih Azilnega doma ali Centra v Logatcu, da so lahko podali prošnjo za mednarodno zaščito. V tem času niso imeli dostopa do storitev ali drugih materialnih pogojev za sprejem, saj do podaje prošnje niso prosilci za mednarodno zaščito. Zaradi pomanjkanja kapacitet so bili nekateri v obdobju karantene nastanjeni v zabojskih.

Zaradi sprememb ZMZ-1 je od 9. novembra 2021 omejena svoboda gibanja vseh prosilcev za mednarodno zaščito. Prosilci za mednarodno zaščito se lahko prosto gibljejo znotraj občine, kjer so nastanjeni, vendar pa morajo zaprositi za dovoljenje, da jo zapustijo. Dovoljenje se izda zgolj iz omejenih razlogov, določenih v ZMZ-1. Poleg tega prosilci za mednarodno zaščito nimajo več možnosti zaprositi za denarno pomoč za bivanje zunaj Azilnega doma ali njegove izpostave, saj je novi ZMZ-1 to možnost izključil.

V letu 2021 je bilo vsem prosilcem za mednarodno zaščito na voljo cepljenje proti COVID-19. Poleg tega je bilo vsem prosilcem za mednarodno zaščito v Azilnem domu na voljo tudi brezplačno testiranje na COVID-19.

Sistemska rešitev za namestitev otrok brez spremstva v letu 2021 ni bila vzpostavljena, kar pomeni, da so bili mladoletni tujci brez spremstva še vedno pridržani v Centru za tujce, mladoletni prosilci za mednarodno zaščito brez spremstva pa so bili nastanjeni v Dijaškem domu Postojna ali v Azilnem domu.

### *Odvzem prostosti prosilcem za mednarodno zaščito*

Novela ZMZ-1 uvaja definicijo nevarnosti pobega, kar je Direktoratu za migracije zagotovilo pravno podlago za odvzem prostosti prosilcem za mednarodno zaščito. Direktorat za migracije je v letu 2021 začel izvajati odvzem prostosti prosilcem za mednarodno zaščito v Centru za tujce. Večini prosilcev za mednarodno zaščito je bila v preteklem letu v Centru za tujce odvzeta prostost na dveh podlagah, in sicer, ker je bila njihova prošnja obravnavana v dublinskem postopku ali pa ker so kršili javni red.<sup>16</sup> V Azilnem domu je bila prostost odvzeta tudi družinam, če so bile njihove prošnje za mednarodno zaščito obravnavane v dublinskem postopku. Direktorat za migracije odvzem prostosti na območju Azilnega doma obravnava kot alternativo odvzemu prostosti, kar je v nasprotju s sodno prakso Upravnega sodišča<sup>17</sup>. Spremembe ZMZ-1 niso uvedle nobene druge alternative odvzemu prostosti, kar pomeni, da v Sloveniji alternative odvzemu prostosti še vedno niso na voljo.

Poleg tega spremembe zakona dovoljujejo Uradu vlade za podporo in integracijo migrantov (UOIM) odvzemanje prostosti prosilcem za mednarodno zaščito zaradi kršitve javnega reda in

---

<sup>16</sup> Kršitev javnega reda mora predstavljati resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo temeljnemu interesu države.

<sup>17</sup> Odločbe Upravnega sodišča: I U 62/2022, 19. januar 2022, I U 59/2022, 19. januar 2022 in I U 1887/2021, 30. december 2021.

miru<sup>18</sup>. To je novost, saj je bil do tega trenutka Direktorat za migracije edini organ, pristojen za odvzem prostosti prosilcem za mednarodno zaščito.

ZMZ-1 omogoča tudi odvzem prostosti posameznikom, ki so izrazili namero zaprositi za mednarodno zaščito, a še niso podali prošnje. Ta določba v letu 2021 ni bila nikoli uporabljena in posameznikom je bila pred podajo prošnje še vedno nezakonito odvzeta prostost do 20 dni, brez kakršne koli odločbe ali procesnih jamstev.

ZMZ-1 omogoča UOIM tudi *de facto* odvzem prostosti prosilcem za mednarodno zaščito v ločeni sobi, če resno kršijo hišni red Azilnega doma. Te določbe so urejene ločeno od določb o odvzemu prostosti. V pritožbenem postopku zoper ukrep prosilci niso upravičeni do pravnega zastopanja svetovalcev za begunce.

Spremembe ZMZ-1 določajo, da so lahko prosilci za mednarodno zaščito, ki so pridržani v Centru za tujce, zaradi kršitve hišnega reda podvrženi enakim ukrepom kot drugi migranti v Centru za tujce. To pomeni, da so lahko tudi za daljši čas zaprti v samico.

### *Vsebina mednarodne zaščite*

Leta 2021 je bila v Sloveniji mednarodna zaščita priznana le 17 osebam, kar je najnižje število po letu 2008. Trajanje postopka na prvi stopnji še naprej predstavlja eno največjih pomanjkljivosti azilnega postopka v Sloveniji.

Spremembe ZMZ-1 so omejile tudi pravice upravičencev do mednarodne zaščite v procesu integracije. Dolžina trajanja upravičenosti do denarne pomoči za nastanitev se je skrajšala z 18 mesecev na eno leto. Dostop do vseh pravic, vključno z nastanitvijo, pa je pogojen s podpisom integracijske pogodbe. Poleg tega so upravičenci, ki v enem letu po pridobitvi mednarodne zaščite ne opravijo izpita iz slovenščine<sup>19</sup> na CEFR stopnji A1, izbrisani iz registra brezposelnih oseb, ki sicer predstavlja predpogoj za upravičenost do denarne pomoči. Prosilci se v praksi soočajo s težavami pri opravljanju izpita, razlog za to pa je pomanjkanje tečajev slovenskega jezika in omejeno število izpitnih rokov.

### *Odziv na invazijo na Ukrajino*

Posamezniki, ki pobegnejo iz Ukrajine, so v Sloveniji obravnavani po Zakonu o začasni zaščiti razseljenih oseb,<sup>20</sup> oziroma po ZMZ-1, če ne izpolnjujejo pogojev za začasno zaščito – predvsem, če 24. februarja niso bili v Ukrajini.

Posamezniki, ki bežijo iz Ukrajine, se morajo ob vstopu v Slovenijo prijaviti na policiji, kjer lahko zaprosijo za začasno ali mednarodno zaščito. Če so zaprosili za začasno zaščito in nimajo zagotovljene zasebne namestitve (pri prijateljih, družini ipd.) ali sredstev za plačilo zasebne namestitve, se jih nastani v centrih v Logatcu ali na Debelem Rtiču. Če zaprosijo za mednarodno zaščito, se jih nastani v Azilnem domu ali njegovi izpostavi. V centrih so prisotne različne nevladne organizacije, ki izvajajo dejavnosti za otroke, brezplačno pravno pomoč, izobraževalne delavnice o trgovini z ljudmi ter spolnem nasilju in nasilju na podlagi spola, individualno psihološko svetovanje itd.

Po Zakonu o začasni zaščiti razseljenih oseb so posamezniki do pravic po zakonu upravičeni šele ob pridobitvi statusa začasne zaščite. Pred podelitvijo statusa začasne zaščite imajo le pravico do prostega gibanja na ozemlju, do nujne zdravstvene oskrbe ter nastanitve v enem od centrov. Otroci imajo enake pravice kot slovenski otroci, kar pomeni, da imajo že pred pridobitvijo statusa začasne zaščite pravico do popolne zdravstvene oskrbe in izobraževanja.

---

<sup>18</sup> Kršitev javnega reda mora predstavljati resnično, sedanjost in dovolj resno grožnjo temeljnemu interesu države. V praksi se ukrep uporablja v primeru da je oseba pod vplivom substanc, nasilna do drugih prosilcev ali osebja v Azilnem domu, ali v primeru uničenja premoženja v Azilnem domu.

<sup>19</sup> Raven A1.

<sup>20</sup> Zakon o začasni zaščiti razseljenih oseb, Uradni list RS, št. 16/17 dostopno na: <https://bit.ly/3ac7w8T>.

Organ, pristojen za vlaganje prošnje za status začasne zaščite, je policija. Policija vloženo prošnjo nato posreduje pristojni upravni enoti glede na prebivališče prosilca. Za odločanje o začasni zaščiti so pristojne upravne enote.