

Pravni režim za prihod beguncev iz Ukrajine

*Roman Kavčič**

POVZETEK

Republika Slovenija se je v letu 2022 že tretjič v svoji zgodovini srečala z večjim begunskim valom, namreč 24. februarja 2022 je Rusija začela nepričakovano vojaško agresijo v Ukrajini. Svet EU je 4. marca 2022 soglasno sprejel izvedbeni sklep o uvedbi začasne zaščite zaradi množičnega prihoda oseb, ki bežijo iz Ukrajine zaradi vojne. Začasna zaščita je mehanizem za izredne razmere, ki se lahko uporabi v primeru množičnega prihoda oseb in katerega cilj je zagotoviti takojšnjo in kolektivno zaščito razseljenim osebam, ki se ne morejo vrniti v svojo državo izvora; njen cilj je ublažiti pritisk na nacionalne azilne sisteme in omogočiti razseljenim osebam, da uživajo usklajene pravice po vsej EU. 9. marca 2022 je bil s strani Vlade Republike Slovenije sprejet Sklep o uvedbi začasne zaščite za razseljene osebe iz Ukrajine in tako vzpostavil pravno podlago za sprejem beguncev iz Ukrajine na podlagi Zakona o začasni zaščiti razseljenih oseb. S predstavitvijo posameznih pravnih podlag bomo ugotavljali, ali lahko begunec na podlagi sprejetih pravnih podlag dejansko uveljavlja vse pravice, ki so mu zagotovljene s sprejeto zakonodajo. Z metodo kompilacije bomo predstavili pravne podlage, ki urejajo status začasne zaščite v Republiki Sloveniji, s statistično metodo pa predstavili podatke o številu vloženih vlog za priznanje začasne zaščite ter času reševanja od vložitve vloge do izdane odločbe o priznanju začasne zaščite, številu pozitivno ugodenih, zavrženih in zavrnjenih vlog pri Upravni enoti Kranj ter nato z induktivno in deduktivno metodo

* Roman Kavčič, magister prava, zaposlen na Upravni enoti Kranj. Na delovnem mestu vodi oddelka za tujce je odločal v upravnih postopkih priznanja začasne zaščite razseljenih oseb. Članek temelji na magistrski nalogi Kavčič Romana z naslovom Pravni režim za prihod beguncev iz Ukrajine, Evropska pravna fakulteta, 2024, ki jo je pripravil pod mentorstvom prof. dr. Jerneja Letnarja Čerñača.

oblikovali končno sklepanje iz posameznih primerov na splošno in obratno. Hitra uveljavitev instituta začasne zaščite in njegova pogostost uporabe v primerjavi z mednarodno zaščito ima lahko tudi pomanjkljivosti in nedoslednosti. Pomanjkljiva ureditev pravnih podlag se pokaže pri različnih dejanskih stanjih pri vodenju posameznih upravnih postopkov. Pri navedenem raziskovalnem vprašanju bomo pri analizi pravnih podlag vključili tudi njihovo implementacijo pri vodenju dejanskih upravnih postopkov. Na podlagi praktičnih ugotovitev pri vodenju postopkov bomo dejansko analizirali pravne podlage in njihove pomanjkljivosti. Z deskriptivno metodo bomo analizirali pravne podlage, ki urejajo sprejem beguncev iz Ukrajine, ter predstavili morebitne pomanjkljivosti, ki niso sistemsko urejene v zakonodaji. S sintetično metodo bomo predstavili sklepne ugotovitve.

Ključne besede: Začasna zaščita, razseljene osebe, begunec, Ukrajina, vojaška agresija, mednarodna zaščita, subsidiarna zaščita

Legal Regime for the Arrival of Refugees from Ukraine

ABSTRACT

In 2022, the Republic of Slovenia encountered a major wave of refugees for the third time in its history. On February 24, 2022, Russia launched an unexpected military aggression on Ukraine. On March 4, 2022, the Council of the EU implemented decision on the introduction of temporary protection due to the mass arrival of people fleeing Ukraine. Temporary protection is an emergency mechanism that can be used in the event of a mass arrival of persons and aims to provide immediate and collective protection to displaced persons who cannot return to their country of origin, it aims to relieve pressure on national asylum systems and allow displaced persons to enjoy harmonized rights across the EU. On March 9, 2022, the Government of the Republic of Slovenia established the legal basis for accepting refugees from Ukraine on the basis of the Act on Temporary Protection of Displaced Persons. By presenting the legal bases, we will determine whether the refugee can receive all the rights guaranteed to him.

Using the compilation method, we will present the legal bases governing the status of temporary protection in the Republic of Slovenia, and using the statistical method, we will present data regarding the administration procedures on the temporary protection at the Administrative Unit of Kranj, and then using the inductive and deductive method to form the final conclusion from individual cases in general and vice versa. The rapid implementation of the institution of temporary protection and its frequency of use compared to international protection can also have shortcomings and inconsistencies. Inadequate regulation of legal bases is manifested in various factual situations in the management of administrative procedures. In the analysis of the legal bases, we will also include their implementation in the management of actual administrative procedures. On the basis of practical findings in the management of procedures, we will analyze the legal bases. Using a descriptive method, we will analyze the legal bases that regulate the reception of refugees from Ukraine and present potential shortcomings that are not systematically regulated in the legislation. We will present the conclusions using the synthetic method.

Key words: Temporary protection, displaced persons, refugee, Ukraine, military aggression, international protection, subsidiary protection

1. Uvod

Republika Slovenija se je v letu 2022 že tretjič v svoji zgodovini srečala z večjim begunskim valom. Po razpadu skupne države je v Slovenijo migriralo največ beguncev iz dveh držav nekdanje skupne države, in sicer Hrvaške ter Bosne in Hercegovine. V Slovenijo se je v petih letih med letoma 1992 in 1997 po ocenah Rdečega križa zateklo preko 160.000 ljudi. Republika Slovenija v tistem času ni imela pripravljenih pravnih podlag. V obdobju med 1993 do 1995 se je v grobem smislu izoblikovala slovenska begunska politika, katere vrhunec je bil osnutek Zakona o začasnem zatočišču, ki je leta 1995 šel v parlamentarno obravnavo (Jelenič, 1998, str. 137). Celotna slovenska begunska in azilna politika se je tako začela sestavljati na podlagi dogodkov leta 1991 in praktičnem delovanju v primeru krize razseljenih oseb, ki ji je bila zaupana v prvem obdobju vojne (Thorburn, Van, 1998, str.

180–181). Z mednarodnim priznanjem je Slovenija tudi uradno postala pravnomočna članica svetovne skupnosti. Zanj so začeli veljati zakoni Ženevske konvencije, ki je s svojimi pravnimi dokumenti okvirjala mednarodno begunsko politiko (Thorburn, Van, 1998, str. 180–181). Posledično je bil 5. junija 1991 sprejet Zakon o tujcih, ki je status begunca opredelil v sedmih členih navedenega zakona. Nato je Slovenija v svoj pravni red sprejela še 17. julija 1992, in sicer Konvencijo o statusu beguncev in protokol o statusu beguncev (Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, 1992), ter maja 1994 Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, 1994). Leta 1992 so v Slovenijo množično prebežali begunci predvsem iz sosednje Hrvaške ter Bosne in Hercegovine. Odziv Republike Slovenije je bil učinkovit, saj se je aktiviral režim začasnega zatočišča. Namreč, potrebna je bila hitra reakcija države, saj je bilo treba hitro reagirati na nastale okoliščine in oskrbeti begunce, ki naj bi jih bilo po takratnih ocenah med 60 in 70 tisoč (Ministrstvo za notranje zadeve, 2005, str. 1). Mnenje UNCHR je, da uporaba individualnih azilnih postopkov v primerih, kot se je zgodil leta 1992 na Balkanu in s katerim se je soočila Republika Slovenija, ni smiselna, čeprav pa se moramo zavedati, da mora biti tudi osebam, ki jim je podeljena začasna zaščita ali tedaj začasno zatočišče, omogočena oddaja vloge za mednarodno ali subsidiarno zaščito, če je ta vložena (The United Nations Refugee Agency, 1992). 26. marca 1997 je bil sprejet Zakon o začasnem zatočišču, ki je veljal za predhodnika Zakona o začasnih zaščiti razseljenih oseb in je veljal vse do sprejetja Zakona o začasnih zaščiti razseljenih oseb v letu 2005. Zakon je določal osnovne pravice in dolžnosti tako državi kot tudi tujcem (Zakon o začasnih zaščiti razseljenih oseb, 2017, 1. člen).

Status in obseg pravic beguncev do mednarodne zaščite določata Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in Konvencija o statusu beguncev oz. Ženevska konvencija iz leta 1951. Število podanih vlog za mednarodno zaščito v obdobju od 17. septembra 2015 do vključno 14. junija 2016 je bilo Sloveniji podanih s strani državljanov Afganistana in Sirije. Sicer je bilo v navedenem obdobju podanih vseh prošelj za mednarodno zaščito le 733 (Vlada Republike Slovenije, 2019, str. 64). Leta 2017 je bil

noveliran Zakon o tujcih. Sprejeta novela je omogočala, če bi prišlo do novega begunskega vala in izrednih razmer, kolektivno deportacijo beguncev brez predhodne individualne obravnave s strani pristojnih organov. Republika Slovenija se je želela pripraviti na okoliščine v primeru ponovnega migrantskega vala, kot se je zgodil v obdobju med letoma 2015 in 2016. Sicer je leta 2019 Ustavno sodišče Republike Slovenije razsodilo, da je člen 10.b Zakona o tujcih, ki je določal ukrepe začasnega odvzema pravice do azila, v nasprotju z načelom nevračanja (Ladić idr., 2020, str. 10). Rusija je 24. februarja 2022 začela vojaško agresijo v Ukrajini. Vojaška agresija se je zgodila na evropskih tleh, posledično ima še vedno velik vpliv tudi na Slovenijo. Geografska lega Slovenije je blizu Ukrajine, prav tako je Slovenija članica Evropske unije. Ocenjuje se, da je iz Ukrajine prebežalo skoraj 4,4 milijona ljudi, ki iščejo zaščito v državah članicah EU in najbližjih sosednjih državah, ki niso članice Evropske unije, na primer Moldaviji (Svet Evropske unije in Evropski svet, b.d.). V Sloveniji naj bi na dan 18. 10. 2022 za začasno zaščito zaprosilo 7895 ljudi, v državi pa naj bi se skupno nahajalo 8.302 begunca (The United Nations Refugee Agency, b.d.a). V prvih mesecih po uvedbi začasne zaščite je bila koncentracija vlog za začasno zaščito tudi največja. Izvedbeni sklep o uvedbi začasne zaščite iz razlogov množične razselitve oseb, ki so prebežale iz Ukrajine zaradi napade Rusije, je bil soglasno sprejet s strani Sveta Evropske unije 4. marca 2022. Pojem začasne zaščite je definiran kot mehanizem za izredne razmere, ki bi se lahko uporabil v primeru, da bi prišlo do množične razselitve prebivalstva z namenom in s ciljem, da se za te razseljene osebe zagotovi učinkovito, kar pomeni hitro in kolektivno zaščito brez obravnavanja posameznih prošenj oseb, ki so razseljene in se ne morejo vrniti v svojo matično državo. Namen in cilj vzpostavitve oz. uvedbe začasne zaščite je primarno, da se ublaži morebiten številčni pritisk vlog za mednarodno zaščito v zelo kratkem času. Seveda pa je namen in cilj uvedbe mehanizma tudi, da se razseljenim osebam zagotovi potrebna hitra pomoč ter minimalne pravice, ki so enakovredne pri vseh državah članicah Evropske unije. Mehanizem začasne zaščite je bil primarno aktiviran za obdobje enega leta, lahko pa se samodejno podaljša za šestmesečni obdobji za največ eno leto. Komisija Evropske unije lahko Svetu Evropske unije poda predlog, da se začasna zaščita podaljša še največ za eno leto (UNHCR, b.d.b). 9. marca je Vlada Republike

Slovenije sprejela Sklep o uvedbi začasne zaščite za razseljene osebe iz Ukrajine (Sklep o uvedbi začasne zaščite za razseljene osebe iz Ukrajine, 2022, 1. člen) in tako vzpostavila pravne podlage za sprejem beguncev iz Ukrajine na podlagi Zakona o začasni zaščiti razseljenih oseb (Zakon o začasni zaščiti razseljenih oseb, 2017, 1. člen).

2. Pravni okviri na mednarodni ravni

2.1. Mednarodna zaščita

Prvi zametki instituta mednarodne zaščite na formalni ravni, v mednarodni skupnosti, se prične z letom 1921. Društvo narodov je leta 1921 ustanovilo Visoki komisariat za ruske begunce. Bil je odgovor na množično razseljenost ljudi po koncu boljševiške revolucije in razpadu Otomanskega cesarstva (Jaeger, 2001). Številni avtorji na podlagi zgodovinskega pristopa sicer za začetek instituta mednarodne zaščite vidijo v letu 1951 s sprejetjem Konvencije o statusu beguncev (Haddad, 2008, str. 4–5). Generalna skupščina Združenih narodov je decembra 1949 najprej ustanovila urad Visokega komisarja za begunce in nato sklicala konferenco v Ženevi, katere namen je bil prav dokončanje osnutka ter kasneje podpis Konvencije o statusu beguncev, ki je bila potem sprejeta leta 1951 (Jaeger, 2001).

Pristop posamezne države h Konvenciji zavezuje državo podpisnico, da priznava mednarodno begunsko pravo s ciljem, da obravnava begunce v skladu z mednarodno priznanimi standardi ter priznava, da je podeljevanje zaščite beguncem tako humanitarno kot tudi pravno dejanje. Država, ki sprejme Konvencijo v svoj pravni red, mora biti pripravljena tudi na sodelovanje z mednarodno skupnostjo pri iskanju rešitev, povezano s problematiko beguncev, ter deliti odgovornosti za zaščito teh beguncev (Nicholson in Kumin, 2017, str. 54). Navedenemu se je s sprejetjem Konvencije zavezala tudi Republika Slovenija.

Pojem mednarodne zaščite je definiran v Zakonu o mednarodni zaščiti, ki v 2. členu navaja, da mednarodna zaščita v Republiki Sloveniji pomeni status begunca in status subsidiarne oblike zaščite (Zakon o mednarodni zaščiti, 2017, 2. člen). Treba je ločiti tudi med pojmom, kot sta begunci in migranti, ki se tudi močno razlikujeta in sta zelo aktualna tudi v današnjem času. Migrant je

oseba, ki se prostovoljno odloči zapustiti svojo državo oz. prebivališče, da bi sebi in svojim družinskim članom zagotovil svetlejšo prihodnost. Begunec pa je tista oseba, ki je primorana zapustiti svojo domovino oz. prebivališče, da bi si s tem rešil svoje življenje ali ohranil svobodo (The United Nations Refugee Agency, b.d.b).

Pogoje, da oseba lahko pridobi status begunca, v slovenskem pravnem redu določa Zakon o mednarodni zaščiti. Do statusa begunca v Republiki Sloveniji je upravičena oseba, ki je državlján tretje države in se zaradi utemeljenega strahu pred preganjanjem iz različnih razlogov, kot so pripadnost določeni rasi ali etnični skupini, določeni veroizpovedi, narodni pripadnosti, pripadnosti posebni družbeni skupini ali političnemu prepričanju, nahaja oz. je prebežal iz svoje matične države, katere državlján je, in se vanjo ne more vrniti zaradi strahu oz. noče več uživati varstva te države. Status begunca se prav tako uporablja za osebe brez državljanstva, ki se nahaja zunaj države, kjer je prebivala in se zaradi utemeljenega strahu ne more ali noče vrniti v to državo (Zakon o mednarodni zaščiti, 2017, 20. člen).

Ko tujec prestopi državno mejo, mora najprej izraziti namen za podajo mednarodne zaščite. Ko se ugotovi njegova identiteta, postane oz. pridobi status prosilca za mednarodno zaščito. Prosilec za mednarodno zaščito ima pravico do prebivanja v Republiki Sloveniji in gibanja znotraj območja občine, v kateri ima določen naslov začasnega prebivanja, materialne oskrbe v primeru nastanitve v azilnem domu, njegovi izpostavi ali nastanitveni kapaciteti, informiranja, tolmača, nujnega zdravljenja, izobraževanja, dostopa na trg dela, humanitarne pomoči in žepnine (Zakon o mednarodni zaščiti, 2017, 78. člen). Osebi, ki je v Republiki Sloveniji pridobila status begunca, odločba o priznanju statusa z dnem vročitve velja tudi kot dovoljenje za stalno prebivanje v Republiki Sloveniji (Zakon o mednarodni zaščiti, 2017, 92. člen).

Pomembno načelo, ki se uporablja v azilnem pravu, ima pravno podlago v prvem odstavku 33. člena Ženevske konvencije. V njej je zapisana prepoved izгона in zavračanja, iz česar je izpeljano načelo nevračanja, v mednarodnem prostoru poznano kot načelo non-refoulement (Repnik, 2017, str. 15).

Na podlagi prava Evropske unije je v členu 78 Pogodbe o delovanju Evropske unije navedeno, da mora Evropska unija oblikovati politiko o azilu, subsidiarni zaščiti in začasni zaščiti ter zagotoviti skladnost z načelom nevračanja (Agencija Evropske unije za

temeljne pravice, 2020, str. 107). Načelo nevračanja se uporablja pri subsidiarni zaščiti, začasni zaščiti ter mednarodni zaščiti.

Načelo nevračanja predstavlja temelj zaščite beguncev. Uporaba načela pomeni, da beguncev načeloma ni dovoljeno vrniti v matično državo, kjer se upravičeno bojijo preganjanja. Načelo nevračanja se uporablja za vračanje v izvirno državo ter tudi vračanje v katero koli državo, kjer bi bil begunec podvržen preganjanju. Pogodbenice Ženevske konvencije iz leta 1951 so vse države članice EU in Sveta Evrope, Turčija pa uporablja Konvencijo samo v zvezi z begunci iz Evrope (Agencija Evropske unije za temeljne pravice, 2014, str. 60).

Pomembne pravice, ki so zagotovljene osebam, ki zaprosijo za zaščito, je je zagotovitev informiranja, tolmačenje in prevajanja, dostop do Visokega komisariata in organizacij, ki zagotavljajo pravno svetovanje, vročitev odločbe o odločitvi v upravnem postopku v pisni obliki s prevodom bistvenih delov v jezik, ki je razumljiv osebi oz. beguncu v postopku (Zakon o mednarodni zaščiti, 2017, 4. člen).

Nobena država, ki je podpisnica Konvencije, ne sme begunca na nikakršen način izgnati ali prisilno vrniti v državo, kjer bi bilo njegovo življenje ali svoboda lahko ogrožena zaradi njegove vere, rase, njegovega državljanstva, pripadnosti neki določeni družbeni skupini ali določenega političnega prepričanja (Konvencija o statusu beguncev, 1960, 33. člen).

Najpomembnejši dokumenti, ki urejajo področje Skupnega evropskega azilnega sistema v Evropski uniji, katerega namen je zagotoviti pravično in človeško ravnanje s prosilci za mednarodno zaščito, uskladitev azilnih sistemov in zmanjševanje razlik med državami članicami, so Dublinska uredba (EU) št. 604/2013, v kateri je pojasnjen postopek ugotavljanja države članice, ki je odgovorna za obravnavo prošnje, Uredba Eurodac (EU) št. 603/2013, ki izboljšuje delovanje podatkovne zbirke EU prstnih odtisov prosilcev za azil. Direktiva o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (2013/33/EU), ki zagotavlja, da se v vsej EU uporabljajo humani materialni pogoji za sprejem prosilcev za azil in da se v celoti spoštujejo temeljne pravice zadevnih oseb (*Dostop do azilnega postopka: Kaj morate vedeti*, 2016, str. 4), Direktiva o azilnih postopkih (2013/32/EU), katere namen so pravične, hitre in kakovostne odločbe o azilu ter Direktiva o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državlja-

ni 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 in pogojih (2011/95/EU), v kateri so pojasnjeni razlogi za priznanje mednarodne zaščite.

Njene določbe predvidevajo tudi vrsto pravic in ukrepov za vključevanje za upravičence do mednarodne zaščite (Direktiva 2013/33/EU, 2013, 1. člen).

Svet Evropske unije in Evropski parlament sta po dolgoletnih pogajanjih naposled dosegla dogovor pri oblikovanju migracijske in azilne politike v Evropski uniji. Dosežene so nekatere spremembe in izboljšave, kot so predhodno preverjanje državljanov tretjih držav in registracija oseb v evropski sistem za primerjavo prstnih odtisov prosilcev za azil, imenovan sistem Eurodac. Predviden je azilni postopek na zunanjih mejah, posledično bodo razbremenjeni azilni in sprejemni centri držav članic. Predvideno je tesnejše sodelovanje med državami in s tem tudi posledično omejevanje zlorab pri zaprosilih za mednarodno zaščito (Ministrstvo za notranje zadeve, b.d).

2.2. Subsidiarna zaščita

Če se za tujca, državljana tretje države ali brez državljanstva, v postopku pridobitve mednarodne zaščite izkaže, da ne izpolnjuje pogojev za pridobitev statusa mednarodne zaščite, pa vendar izkaže, da obstajajo utemeljeni razlogi za prepričanje, če bi se ta oseba poizkušala vrniti v svojo matično državo oz. državo, kjer je prebivala, soočila z utemeljenim tveganjem, da utrpi resno škodo, kot je opredeljena v 28. členu ZMZ-1, potem je tudi taka oseba do statusa subsidiarne zaščite (Direktiva 2011/95/EU, 2011, 2(f). člen).

ZMZ-1 v 2. členu določa pojem mednarodne zaščite, in sicer mednarodna zaščita pomeni status begunca ter tudi status subsidiarne zaščite (Zakon o mednarodni zaščiti, 2017, 2. člen). Pomeni, da mednarodna zaščita zajema oba statusa. ZMZ-1 ne razlikuje med pravicami in dolžnostmi statusov oseb, ki imajo priznano mednarodno zaščito ali subsidiarno zaščito.

V ZMZ-1 so razdeljene pravice in dolžnosti prosilcev za mednarodno zaščito, ki so v postopku pridobivanja statusa začasne zaščite, vendar o njem še ni bilo odločeno ter tudi pravice in

dolžnosti ter pravice in dolžnosti oseb, ki jim je že priznana mednarodna zaščita.

Pravice prosilcev za mednarodno zaščito so določene v 78. členu ZMZ-1, in sicer ima prosilec pravico do prebivanja v Republiki Sloveniji in gibanja znotraj območja občine, v kateri ima določen naslov začasnega prebivanja, do materialne oskrbe v primeru nastanitve v azilnem domu, njegovi izpostavi ali nastanitvenih kapacitetah, dostop do nujnega zdravstvenega varstva, izobraževanja, dostopa na trg dela, humanitarne pomoči ter žepnine (Zakon o mednarodni zaščiti, 2017, 78. člen).

Prav tako ZMZ-1 določa pravice oseb, ki jim je že priznana mednarodna zaščita. Oseba pravice pridobi z dnem vročitve odločbe o priznanju mednarodne zaščite. Oseba, ki ji je priznana mednarodna zaščita, ima pravico do pridobitve informacij o statusu, pravicah in dolžnostih oseb s priznano mednarodno zaščito v Republiki Sloveniji, prebivanja v Republiki Sloveniji, zdravstvenega varstva, socialnega varstva, izobraževanja, zaposlitve in dela, pomoči pri vključevanju v okolje (Zakon o mednarodni zaščiti, 2017, 90. člen). Tako lahko ugotovimo, da je pomembnejša in glavna razlika med pridobljenima statusoma mednarodne zaščite ali subsidiarne zaščite ta, da osebi, ki ji je v Republiki Sloveniji priznan status begunca, odločba o priznanju statusa z dnem vročitve velja tudi kot dovoljenje za stalno prebivanje v Republiki Sloveniji, osebi, ki ji je v Republiki Sloveniji priznana subsidiarna zaščita, odločba o priznanju ali podaljšanju statusa z dnem vročitve velja kot dovoljenje za začasno prebivanje v Republiki Sloveniji, dokler traja ta zaščita (Zakon o mednarodni zaščiti, 2017, 92. člen). Ostalih pravic ZMZ-1 med obema statusoma ne razlikuje in jih osebe s statusom begunca ali statusom subsidiarne zaščite lahko koristita.

2.3. Direktiva Sveta 2001/55/es

Namen Direktive Sveta 2001/55/ES je določitev najnižjih standardov, ki morajo biti zagotovljeni za dodelitev začasne zaščite v primeru, ko pride do prihoda ogromnega števila oseb, ki so se bile prisiljene razseliti iz matične države oz. iz države ali regije, kjer so prebivale. Direktiva določa tudi ukrepe za uravnoteženje prizadevanj in posledic za države članice pri sprejemanju razseljenih oseb in posledicah takega sprejema (Beirens idr., 2016, str. 8).

Ključni pojmi, ki jih vsebuje Direktiva in so potrebni za razumevanje namena Direktive, so množični prihod, razseljene osebe ter sam pojem začasne zaščite.

Direktiva pojem začasna zaščita opredeljuje kot izredni postopek, da se v primeru, ko pride do prihoda ogromnega števila oseb, ki so se bile prisiljene razseliti iz matične države oz. iz države ali regije, kjer so prebivale, zagotovi takojšnjo, učinkovito in začasno zaščito upravičeni kategoriji oseb, še posebej takrat, ko obstaja možnost in tveganje, da bi razselitev takšnih oseb povzročila množično vlaganje prošelj za mednarodno zaščito in posledično azilni sistemi držav članic tega ne bi zmogli procesirati. Osebe posledično zaradi preobremenitve azilnega sistema ne bi zmogli zagotoviti osebam nujne zaščite in s tem povezane pravice, ki jih take osebe pridobijo (Direktiva Sveta 2001/55/ES, 2001, 2. člen).

Direktiva v 2.c členu definira pojem razseljenih osebe kot tiste osebe, ki so državljani tretjih držav ali brez državljanstva in so se bili prisiljeni razseliti iz matične države oz. iz države ali regije, kjer so prebivali, zaradi oboroženih konfliktov ali so bile žrtve kršenja človekovih pravic, in se ne morejo varno in dolgoročno vrniti v svojo matično državo oz. državo, kjer so prebivali zaradi stanja in okoliščin v državi. Te osebe lahko definiramo tudi med tiste, ki jih določa člen 1A Ženevske konvencije. To so zlasti osebe, ki so pobegnile z območij oboroženih konfliktov ali območij, kjer se je izvajalo endemično nasilje in je njihovo življenje zelo ogroženo ali tiste, ki so že bile žrtve sistematičnega ali splošnega kršenja človekovih pravic (Direktiva Sveta 2001/55/ES, 2001, 2. člen). Pojem množični prihod definira Direktiva kot prihod ogromnega števila razseljenih oseb v Evropsko unijo, kateri prihajajo iz točno določene države ali pa tudi širše regije in je bil njihov prihod v Evropsko unijo spontan ali s pomočjo, na primer evakuacijskega programa (Direktiva Sveta 2001/55/ES, 2001, 2. člen). Pridobljen status osebe z začasno zaščito je začasen, saj je v Direktivi opredeljeno, da se lahko začasna zaščita eno leto samodejno podaljša za dve šestmesečni obdobji, največ za eno leto. Če razmere oz. razlogi za začasno zaščito še vedno trajajo, lahko Svet s kvalificirano večino, na predlog Komisije, ki prav tako preuči kakršenkoli zahtevek držav članic, da Svetu vloži predlog, odloči, da se začasna zaščita podaljša do enega leta (Direktiva Sveta 2001/55/ES, 2001, 4. člen). Torej lahko ugotavljamo, da je po Direktivi maksimalno trajanje začasne zaščite

3 leta. Mehanizem je bil že aktiviran za najdaljše možno časovno obdobje treh let do 4. marca 2025.

Začasna zaščita tako samodejno preneha po izteku maksimalno določenega obdobja, ki je določeno za obdobje treh let, lahko pa tudi kadarkoli v vmesnem obdobju treh let, če Svet Evropske unije s kvalificirano večino sprejme tak sklep. Komisiji Evropske unije mora za prenehanje podati predlog Svet Evropske unije, tak predlog lahko Komisiji Evropske unije v preučitev poda tudi katera od držav članic. Sklep Sveta Evropske unije o prenehanju mora temeljiti na dejansko ugotovljenih dejstvih, da so razmere v matični državi oz. širši regiji dejansko take, da je omogočena varna in trajna vrnitev oseb s statusom začasne zaščite ter jim bo zagotovljeno spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Države članice morajo ob vračanju oseb spoštovati načelo nevračanja. Če Svet Evropske unije izda sklep o prenehanju trajanja začasne zaščite, mora o tem obvestiti tudi Evropski parlament (Direktiva Sveta 2001/55/ES, 2001, 6. člen). Trenutno še ni soglasja na nacionalni ravni niti na ravni Evropske unije glede usode oseb s pridobljeno začasno zaščito po izteku le-te po 4. marcu 2025. Trenutno slovenska zakonodaja, podrobneje ZTuj-2, ne omogoča prehoda med začasno zaščito in statusom tujca po ZTuj-2, osebam pa je omogočena vložitev prošnje za mednarodno zaščito.

Institut začasne zaščite se načeloma uporablja za vse države članice Evropske unije, razen za Irsko in Dansko. Institut začasne zaščite pa zagotavljajo tudi nekatere evropske države, ki niso članice Evropske unije, na primer Norveška, Švica in Združeno kraljestvo (Halpin, 2022, str. 19).

Direktiva Sveta 2001/55/ES določa tudi pravice upravičencev do začasne zaščite. Tako lahko oseba pridobi dovoljenje za prebivanje. V Republiki Sloveniji je to dovoljenje za začasno prebivanje in se lahko, če oseba izpolnjuje pogoje, podaljšuje vsako leto. Največji možen čas podaljšanja je tri leta. Oseba lahko zaprosi tudi za mednarodno ali subsidiarno zaščito in mora imeti dostopne ter ustrezne informacije glede postopka začasne zaščite. Druge pomembne pravice, ki jih oseba pridobi, so možnost zaposlitve, samozaposlitve ali dela, dostop do ustrezne namestitve ali stanovanja ter dostop do omejene zdravstvene oskrbe. Dostop do izobraževanja je dovoljen osebam, mlajšim od 18 let. Republika Slovenija omogoča dostop do izobraževanja tudi starejšim od 18 let (Direktiva Sveta 2001/55/ES, 2001, str. 12–23).

Osebam je omogočena pravica do združitve z določenimi družinskimi člani, ki so določeni v 15. členu Direktive (Direktiva Sveta 2001/55/ES, 2001, 15. člen). Tudi družinski član pridobi pravico do začasne zaščite. Osebe z dodeljeno začasno zaščito se lahko selijo v drugo državo članico EU ter se prosto gibajo v državah EU 90 dni v 180-dnevnem obdobju. Osebam pripada tudi dostop do bančnih storitev ter dostop do socialne pomoči (European Commission, b.d.).

Ugotavljamo, da je za aktivacijo Direktive Sveta 2001/55/ES potrebna politična volja, saj je za aktivacijo Direktive potrebno, da Svet EU s sklepom ugotovi obstoj množičnega prihoda razseljenih oseb, ki ga sprejme s kvalificirano večino na predlog Komisije. Ni se zgodilo prvič, da se je zaradi vojnih spopadov razselilo večje število oseb. Lahko ugotovimo, da se je to zgodilo že v Afganistanu leta 2021, Ukrajini že leta 2014, Libiji 2011 itd., vendar Direktiva ni bila aktivirana.

Nenaden napad na Ukrajino in posledično množično preseljevanje prizadetih oseb je imelo za posledico aktivacijo Direktive prvič v svoji zgodovini. Časovna komponenta ter obseg prizadete množice ljudi je imelo tudi negativne posledice. Če povzamemo nekatere najbolj problematične, so to zagotovo trgovina z ukrajinskimi ženskami, otroci brez spremstva skrbnikov, diskriminacija in rasizem razseljenih oseb ter težave oseb pri integraciji (Luyten, 2022, str. 9). Obstajala naj bi poročila o pogrešanih ukrajinskih ženskah, ki so verjetno posledica trgovine z ljudmi, prav tako tudi o spolnem in delovnem izkoriščanju. Podobna izkoriščanja naj bi se dogajala tudi z mladoletniki, ki so prebežali brez spremstva skrbnikov oz. drugih odraslih oseb. Pomembno je tudi razmišljati o dolgotrajni integraciji razseljenih oseb. Trenutno ima večje število v državah članicah status začasne zaščite, ki je kratkotrajne narave. Tudi Republika Slovenija še nima zakonskih rešitev, ki bi osebam z začasno zaščito ponudile dolgotrajnejšo bivanje. Število oseb, ki bi zaprosilo za status, ki bi jim omogočil stalno prebivanje v Republiki Sloveniji, je odvisno predvsem od trajanja rusko-ukrajinske vojne in se bo glede na okoliščine spreminjalo.

Ocenjuje se, da je od 24. februarja 2022 dalje polovico ljudi, ki so prebežali iz Ukrajine, predstavljala otroke oz. osebe pod starostjo 18 let. Otrokom pri integraciji v okolje največjo oviro predstavlja jezik. Ta jim predstavlja težavo tudi pri uveljavljanju pravic do izobraževanja, namestitve, zdravstva ipd. (Sporočilo Ko-

misije o operativnih smernicah ..., 2022, str. 7). Prihod mladoletnikov v Republiko Slovenijo je urejen na način, da Urad za oskrbo in integracijo migrantov mladoletnika namesti v sprejemni in nastanitveni center, kjer se lahko ugotovi njegova identiteta ter zberejo vsa potrebna dokazila, da se ugotovi, ali oseba izpolnjuje pogoje za pridobitev začasne zaščite. Urad za oskrbo in integracijo migrantov ali Policija o nastanitvi mladoletnika obvestita tudi pristojni Center za socialno delo. Če se identiteta mladoletnika ugotovi, se s strani pristojnega Centra za socialno delo mladoletniku določi skrbnika za posebni primer za mladoletno osebo. Za mladoletnika se nato pri pristojni upravni enoti vloži vloga za začasno zaščito. Naveden postopek pomeni urejanje kratkotrajnega statusa mladoletne osebe po prihodu v Republiko Slovenijo, da se lahko mladoletniku prizna začasna zaščita in lahko uveljavlja pravice, ki iz tega statusa izhajajo. Po pridobitvi pravic pa je treba urediti tudi dolgotrajnejši status mladoletnika brez spremstva. Navedeno pomeni, da pristojni Center za socialno delo pri sodišču sproži postopek o skrbniških zadevah, kjer sodišče odloči, in sicer mladoletnika dodeli v skrbništvo ali rejništvo (Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, 2022, str. 6).

2.4. Izvedbeni sklep Sveta /eu/2022/382

Svet Evropske unije je izdal Izvedbeni sklep Sveta EU 2022/382, na podlagi katerega je bilo ugotovljeno, da obstoji možnost prihoda ogromnega števila razseljenih oseb iz Ukrajine v Evropsko unijo. Na podlagi tega sklepa se je uvedla začasna zaščita za ukrajinske državljane, ki prebivajo v Ukrajini in so bili 24. februarja 2022 ali pozneje razseljeni zaradi vojaške invazije ruskih oboroženih sil, ki se je začela na navedeni datum. Sklep je bil izdan v povezavi s členom 5 Direktive 2001/55/ES, ki določa pogoje za izdajo navedenega sklepa (Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2022/382 z dne 4. marca 2022 o ugotovitvi obstoja množičnega prihoda razseljenih oseb iz Ukrajine v smislu člena 5 Direktive 2001/55/ES in z učinkom uvedbe začasne zaščite, 2022, 11. točka). S sklepom Sveta se ugotovi obstoj množičnega prihoda razseljenih oseb, ki ga sprejme s kvalificirano večino na predlog Komisije (Direktiva Sveta 2001/55/ES, 2001, 5. člen).

Predlog Komisije Evropske unije Svetu Evre mora vsebovati bistvene podatke, na podlagi katerih se na to sprejme odločitev

o uvedbi začasne zaščite. Potreben opis skupine oseb oz. kategorij oseb, za katere se bo začasna zaščita uveljavila, s katerim datumom bo začela začasna zaščita učinkovati, številčno oceno o obsegu razseljenih oseb, podatke, ki jih posredujejo države članice o sprejemnih zmogljivostih posamezne države ter drugih podatkih Komisije, UNHCR ter ostalih pomembnih mednarodnih organizacij, ki delujejo na področju azila in migracij (Direktiva Sveta 2001/55/ES, 5. člen).

Izdan sklep Sveta EU mora temeljiti na dejanski realni oceni, pregledu stanja, številčni oceni obsega razseljenih oseb ter oceni smotrnosti uveljavitve začasne zaščite (Ministrstvo za notranje zadeve, 2022b, str. 3).

Tako je Svet Evropske unije ugotovil, da so podane ocene sicer odvisne od razvoja rusko - ukrajinskega konflikta, vendar pa je bilo zelo verjetno, da bo v Evropsko unijo prebežalo ogromno število oseb, po ocenah nekje od 2,5 do 6,5 milijona razseljenih oseb. Nadalje je bila podana ocena, da naj bi od teh nekje od 1,2 do 3,2 milijona zaprosilo za mednarodno zaščito (Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2022/382 z dne 4. marca 2022 o ugotovitvi obstoja množičnega prihoda razseljenih oseb iz Ukrajine v smislu člena 5 Direktive 2001/55/ES in z učinkom uvedbe začasne zaščite, 2022, 6. točka). Ocenjeno je bilo, da bo obseg prihoda in podanih zaprosil za mednarodno zaščito verjetno takšen, da obstaja tudi očitno tveganje, da azilni sistemi držav članic teh prihodov ne bodo mogli obvladovati brez negativnih posledic za njihovo učinkovito delovanje ter posledično ne bodo zmogli zagotoviti pričakovane obsega pravic osebam, ki prosijo za zaščito (Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2022/382 z dne 4. marca 2022 o ugotovitvi obstoja množičnega prihoda razseljenih oseb iz Ukrajine v smislu člena 5 Direktive 2001/55/ES in z učinkom uvedbe začasne zaščite, 2022, 7. točka).

Začasna zaščita je v trenutnih okoliščinah najustreznejši institut, saj uvedba začasne zaščite razseljenim osebam omogoči, da po vsej Evropski uniji uživajo usklajene pravice, ki zagotavljajo ustrezno raven zaščite. Predpostavlja se, da bo dosežen tudi drugi cilj, saj bodo osebe, ki so zaprosile za začasno zaščito, deležne dovolj obsežnega obsega pravic, da se bo znatno zmanjšala želja oseb po vložitvi prošenj za mednarodno zaščito. Tako se bo tudi zmanjšalo tveganje o preobremenitvi azilnih sistemov držav članic (Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2022/382 z dne 4. marca 2022 o

ugotovitvi obstoja množičnega prihoda razseljenih oseb iz Ukrajine v smislu člena 5 Direktive 2001/55/ES in z učinkom uvedbe začasne zaščite, 2022, 16. točka).

Dne 4. 3. 2022 je bil tako sprejet sklep s strani Sveta Evropske unije z veljavo od dneva objave v Uradnem listu Evropske unije, v katerem so bile navedene kategorije oseb, ki so upravičene do statusa začasne zaščite. Te kategorije oseb so bili državljani Ukrajine, ki so pred vojaškim posredovanjem Rusije, torej pred 24. februarjem 2022, prebivali v Ukrajini. Prav tako so bili upravičeni do statusa začasne zaščite tudi osebe brez državljanstva in vsi državljani tretjih držav, ki so prebivali v Ukrajini na podlagi statusa mednarodne zaščite ali njej enakovredne zaščite ter družinski člani obeh navedenih kategorij upravičenih oseb. Sklep je definiral pojem družinskega člana kot zakonca osebe ali izven zakonskega partnerja v trajnem razmerju, prav tako so upravičeni mladoletni neporočeni otroci ter drugi družinski člani v ožjem krogu, ki so živeli skupaj kot družinski člani v času vzroka za uvedbo začasne zaščite. Pri zadnjih dveh upravičenih kategorijah oseb, to so osebe brez državljanstva ali državljani tretjih držav, ki so prebivali v Ukrajini pred 24. februarjem 2022 in so tam prebivali zakonito ali so imeli izdano dovoljenje za stalno prebivanje, so morali izkazati dodaten pogoj, in sicer, da se na varen način trajno ne morejo vrniti v svojo matično državo ali širšo regijo (Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2022/382 z dne 4. marca 2022 o ugotovitvi obstoja množičnega prihoda razseljenih oseb iz Ukrajine v smislu člena 5 Direktive 2001/55/ES in z učinkom uvedbe začasne zaščite, 2022, 2. člen).

Ugotavljamo, da se je po osamosvojitvi Republike Slovenije, predvsem upoštevajoč tudi takratne razmere v regiji, začela razvijati begunska politika. S priznanjem držav je Republika Slovenija pridobila zunanjo suverenost in si s tem omogočila vstop v svetovno skupnost. Sledil je hiter razvoj begunske politike, v začetni fazi predvsem sprejetje Zakona o tujcih, Konvencije o statusu beguncev in protokola o statusu beguncev, Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, Zakona o začasnem zatočišču ter pozneje tudi Zakona o začasni zaščiti razseljenih oseb. Pomembne mejnike v razvoju begunske politike so predstavljali tudi sprejetje Konvencije o statusu beguncev in protokola o statusu beguncev ter vstop Republike Slovenije v Evropsko unijo, navedeno je predstavljalo tudi podlago za spreje-

tje Resolucije o imigracijski politiki Republike Slovenije, na podlagi katere se je v nadaljevanju urejalo področje azila, predvsem mednarodne, začasne in subsidiarne zaščite, imigracije ter zaposlovanja tujcev.

3. Pravni okvir začasne zaščite v Sloveniji

3.1. Ustava Republike Slovenije

Pravica do pribežališča je v Ustavi Republike Slovenije navedena kot temeljna ustavna pravica in svoboščina. Področna zakonodaja v pravnem redu določa pogoje in meje, do katerih je pravica do pribežališča priznana tudi državljanom drugih držav in tudi osebam, ki so brez državljanstva in so bile preganjane zaradi zavzemanja za človekove pravice in temeljne svoboščine (Ustava Republike Slovenije, 1991, 48. člen). Vsi zakonski in podzakonski akti morajo biti sprejeti v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo. Ratificirane pogodbe načeloma ratificira Državni zbor in ko so objavljene v Uradnem listu Republike Slovenije, se uporabljajo neposredno (Ustava Republike Slovenije, 1991, 8. člen). Republika Slovenija je z Aktom o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, ki je začel veljati 17. 7. 1992, v nacionalni pravni red sprejela Konvencija o statusu beguncev, ki je bila do tedaj objavljena v Uradnem listu FLRJ – Mednarodne pogodbe, št. 7/60 (Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo ..., 1992). 12. avgusta 1949 so bile sprejete štiri temeljne konvencije. Celovito so uredile položaj oseb, ki ne sodelujejo v oboroženih spopadih. Te kategorije oseb so civilisti, reševalci, humanitarni delavci ter tudi tisti, ki so sodelovali v oboroženih spopadih, a ne sodelujejo več. Te osebe so ranjeni, bolni, brodolomci ter vojni ujetniki. Leta 1977 sta se konvencijam pridružila še dva dopolnilna protokola, leta 2005 pa še tretji. Ženevske konvencije skupaj z dodatnimi protokoli danes predstavljajo temeljni okvir mednarodnega humanitarnega prava, to je del mednarodnega prava, ki ureja pravila v oboroženih spopadih in skuša zmanjšati nepotrebno trpljenje udeležениh v spopadih (IUS-INFO, b.d.).

S sprejemom Republike Slovenije v Evropsko unijo je bil potreben prenos prava Evropske unije v slovenski pravni sistem in harmonizacija azilne zakonodaje z ostalimi državami članicami Evropske unije.

Republiko Slovenijo kot državo članico Evropske unije zavezuje stremenje k zavzemanju, da je vzpostavljen skupni evropski azilni sistem. To pomeni, da je vsaka država, tudi Slovenija, zavezana načelu solidarnosti ter s tem tudi k delitvi bremen med državami članicami Evropske unije, to pomeni tudi, kadar pride do povečanega navala beguncev. Sprejeta zakonodaja, ki ureja področje mednarodne zaščite v Republiki Sloveniji, je posledica in del skupne evropske azilne zakonodaje. Cilj skupne evropske azilne politike je, da se izoblikuje območje oz. svoboden in varen prostor, v katerem bodo zagotovljene minimalne pravice in potrebna zaščita vsem osebam, ki jih okoliščine, kot so kršenje človekovih pravic, vojni konflikti, preganjanje zaradi rase, vere ipd. k legitimnemu iskanju potrebne zaščite. Republika Slovenija je kot država članica Evropske unije dolžna spoštovati evropsko zakonodajo na področju mednarodne zaščite, ki jo hkrati tudi sama kot članica Evropske unije soustvarja in s tem tudi uveljavlja svoje interese na tem področju (Vlada Republike Slovenije, 2019, str. 25). Dublinska uredba predstavlja temelj enotnega evropskega azilnega sistema, saj določa merila in mehanizme, ki so potrebni, da se določi posamezno državo članico, ki postane odgovorna za obravnavanje posamezne prošnje za mednarodno zaščito, ki je podana s strani državljana tretje države, ali oseba brez državljanstva v kateri izmed držav članic Evropske unije (Uredba EU št. 604/2013, 2013).

3.2. Institut začasne zaščite

3.2.1. Razvoj začasne zaščite

V obdobju med letom 1993 in letom 1995, po osamosvojitvi države Slovenije ter burnem dogajanju na Balkanu, se je začela izoblikovati slovenska begunska politika. Vrhunec begunske politike je predstavljal osnutek Zakona o začasnem zatočišču, ki je bil leta 1995 posredovan v parlamentarno obravnavo v sprejem (Jelenič, 1998, str. 137). Takratne razmere na Balkanskem polotoku so bile vzrok, da se je slovenska begunska in azilna politika za-

čela ustanavljati in razvijati, predvsem so bili pomembni dogodki v letu 1991 in praktično delovanje na primeru krize razseljenih oseb v prvem obdobju vojne (Thorburn, Van, 1998, str. 199–212). Vojna na Balkanskem polotoku je povzročila enega največjih razselitev prebivalstva, ki se je neposredno dotaknila zahodne Evrope in s tem tudi Republike Slovenije. UNHCR je kot pomoč ponudil institut začasne zaščite, ki je začasna rešitev, ki določa temeljna pravila zagotavljanja zatočišča za določene skupine ljudi (Bešter idr., 2003a, str. 31). Z mednarodnim priznanjem držav je Republika Slovenija pridobila tudi zunanjo suverenost in postala uradno pravnomočna članica svetovne skupnosti. Republika Slovenija je bila dolžna spoštovati Ženevske konvencije, ki so s svojimi pravnimi dokumenti temelj mednarodne begunske politike (Thorburn, Van, 1998, str. 180–181). Leta 1991 je bil sprejet Zakon o tujcih, v katerem je bil status begunca opredeljen v samo sedmih členih. Republika Slovenija je v svoj nacionalni pravni red julija 1992 sprejela Konvencijo o statusu beguncev in protokol o statusu beguncev (Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, 1992) ter maja 1994 tudi Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, 1994). Marca leta 1997 je bil sprejet Zakon o začasnem zatočišču, ki je veljal vse do sprejetja Zakona o začasni zaščiti razseljenih oseb v letu 2005. Dopolnjen Zakon o začasni zaščiti je v veljavi še danes. Razlogi za sprejem ZZZRO so bili predvsem problemi, povezani z integracijo beguncev ter ureditvijo dolgoročnega statusa po prenehanju pogojev, ob katerih bi beguncu prenehala tudi zaščita po Zakonu o začasnem zatočišču. V okviru ankete, ki jo je izvedel Urad Vlade Republike Slovenije za priseljevanje in begunce na začetku leta 2002, je 1998 oseb, kar je predstavljalo 86 % oseb z začasno zaščito, izjavilo, da želijo ostati v Sloveniji, ostali pa so si želeli vrniti v domovino oz. drugam. Integracija teh oseb je bila pozitivna tako za državo kot za same osebe z začasnim zatočiščem, za slednje zato, ker so živele v negotovosti glede prihodnosti ter v odvisnosti od nizke državne pomoči oz. z nizkimi zaslužki, pridobljenimi med drugim tudi z delom na črno. Lahko ugotovimo, da Republika Slovenija za te osebe ni imela integracijske strategije. Zakon o začasnem zatočišču torej ni dal možnosti, da bi lahko osebe z začasnim

zatočiščem trajno skrbele same zase. Pozneje je to določila Direktiva Sveta EU 2001/55/EC z dne 20. julija 2001, ki določa najnižje standarde za dodelitev začasne zaščite v primeru, ko pride do množičnega prihoda razseljenih oseb. Direktiva je določala pravila in obveznosti glede trajanja začasne zaščite, pogoje za sprejem in prebivanje oseb, ki uživajo status začasne zaščite. Osebam, ki so uživale začasno zaščito, je bil omogočen tudi dostop do azilnega postopka, ki predstavlja dolgoročnejšo rešitev glede prebivanja begunca (Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, 2005, str. 1). Iz statusa začasne zaščite, ki je začasen status, je tako osebam omogočen prehod, če izpolnjujejo pogoje, v dolgotrajnejši status mednarodne zaščite. V predlog ZZZRO so bile vključene urejeno na celovit in transparenten način. Zakon o začasni zaščiti razseljenih oseb je bil prvič sprejet po vstopu Slovenije v Evropsko unijo, saj je bilo treba implementirati zakonodajo Evropske unije v slovenski nacionalni pravni red. ZZZRO tako v primeru množičnega prihoda oseb, ki so razseljene zaradi vojnih konfliktov, ureja uvedbo in prenehanje tega zakona, določa pogoje in postopke za pridobitev in prenehanje začasne zaščite ter pravice in obveznosti oseb, ki zaprosijo za status začasne zaščite. V ZZZRO so določeni minimalni pogoji, ki so potrebni, da oseba pridobi status začasne zaščite, in poenoteni postopki, ki jih države članice Evropske unije izvedejo v primeru uvedbe začasne zaščite (Černigoj, 2018, str. 21).

Podlaga za sprejetje oz. spremembe zakonodaje, ne samo Zakona o začasnem zatočišču in pozneje naslednika Zakona o začasni zaščiti, je določila Resolucija o imigracijski politiki Republike Slovenije, ki je bila podlaga za urejanje področje azila, imigracije ter zaposlovanja tujcev. Tako so bili sprejeti ali spremenjeni Zakon o azilu, Zakon o tujcih, Zakon o policiji, Zakon o zaposlovanju in delu tujcev, Zakon o državljanstvu, Zakon o nadzoru državne meje ter Zakon o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji. Namen Resolucije o migracijski politiki, sprejeti leta 2002, je bil predvsem, da ob ohranjanju načel, ciljev in temeljev prve resolucije o imigracijski politiki Republike Slovenije predvsem dopolnjuje ukrepe za njeno uresničevanje (Bešter, 2003b, str. 13).

Resolucija o imigracijski politiki je bila sprejeta leta 1999, delila se je na tri dele, in sicer na priseljitveno politiko, ki se je nanašala na regulacijo priseljevanja, na azilno politiko ter na integracij-

sko politiko, ki naj bi zagotavljala integracijo priseljenih tujcev v slovensko družbo (Resolucija o migracijski politiki Republike Slovenije (ReMPRS), 2002, 3. točka). Tako je Resolucija o imigracijski politiki predstavljala temelji slovenske integracijske politike (Resolucija o imigracijski politiki Republike Slovenije (RiMPRS), 1999, 2. točka). Obe resoluciji sta trenutno še veljavni, vendar ugotavljamo, da je nujno potrebna prenova obeh. Namreč okoliščine so se v regiji in širše spremenile do te mere, da trenutno ne naslavljata problematike v zadostni meri.

Vlada Republike Slovenije se je odzvala na okoliščine današnjega časa in marca 2024 sprejela Strategijo Vlade Republike Slovenije na področju priseljevanja. Prepoznano je bilo dejstvo, da povečano priseljevanje in spremenjene varnostne razmere zahtevajo celovito, dolgoročno in večplastno obravnavo pojma priseljevanja. V strategiji Vlada Republike Slovenije priznava mednarodne grožnje, organizirane kriminalne združbe, tihotapljenje ljudi na eni strani ter zagotavlja spoštovanje temeljnih človekovih pravic in svoboščin na drugi strani. Prav tako naslavlja potrebe gospodarstva po zagotavljanju delovne sile, učinkovitost javnega sektorja pri zagotavljanju odzivnosti pri izdaji dovoljenj za prebivanje in delo tujcem ter učinkovitejši nadzor nad zlorabami tuje delovne sile. Navedeni cilji so bili predvideni že v še vedno veljavni Resoluciji o imigracijski politiki Republike Slovenije, ki je eden od dveh temeljnih političnih dokumentov na področju migracij. Cilj te resolucije je tudi, da je celovita imigracijska politika ta, ki je sposobna obravnavati in nasloviti vse izzive in se nanje tudi primerno odzivati (Ministrstvo za notranje zadeve, 2024b, str. 8–10).

3.2.2. Zakon o začasni zaščiti razseljenih oseb

Prvi zakon, ki je urejal področje začasne zatočišča oz. pozneje začasne zaščite, je bil Zakon o začasnem zatočišču, ki sicer v času veljavnosti ni omogočal, da bi osebe z začasnim zatočiščem pridobile trajnejši status v Republiki Sloveniji. To je bil tudi glavni razlog, da je bila leta 2002 sprejeta novela Zakona o začasnem zatočišču. Namen sprejete novele je bil, da bi se osebam z začasnim zatočiščem, ki so prebežale z Balkana, uredil trajnejši status. Predvsem je bilo treba urediti integracijo teh oseb, urediti njihovo dolgoročno prebivanje ter življenje v Republiki Sloveniji. Pozneje sprejeta novela zakona je imela veliko pomanjkljivost, in sicer je

urejala samo status oseb, ki so bili državljani Bosne in Hercegovine in so pribežali v Republiko Slovenijo od leta 1992 dalje ter so že imeli urejen status začasnega zatočišča na dan, ko je novela zakona stopila v veljavo. Osebe, ki so izpolnjevale pogoje za pridobitev statusa, so s pridobitvijo statusa začasnega zatočišča imele pravico do bivanja in oskrbe v Republiki Sloveniji za čas trajanja začasnega zatočišča, nujnega zdravstvenega varstva, izobraževanja, dela, prejemanja človekoljubne pomoči ter pomoči pri uveljavljanju pravic, ki so jim pripadali po Zakonu o začasnem zatočišču. Izvršna veja oblasti si je prizadevala, da bi bilo področje začasne zaščite sistemsko urejeno. Cilj systemske ureditve instituta začasne zaščite je bil predvsem, da se bolj podrobno opredeli status začasnega zatočišča in pravice morebitnih novih prosilcev za začasno zaščito ter bolj natančno uredi postopke in pogoje za pridobitev začasne zaščite in tudi pogoje, ob katerih bi začasna zaščita prenehala. S temi razlogi je bil sprejet nov Zakon o zaščiti razseljenih oseb. Republika Slovenija je s sprejetjem zakona ponudila možnost začasne zaščite v primeru, ko pride do masovne razselitve ljudi z določenega ozemlja in se pojavi nevarnost, da pristojni organi v Republiki Sloveniji morebitnih vlog za mednarodno zaščito ne bi mogli obravnavati v dostojnem času in s tem zagotovilo neko minimalno zaščito osebam, ki so prebežale v Slovenijo pred vojaškimi konflikti v matični državi. Pogoj za pridobitev začasne zaščite je, da se dodeli osebam, ki se ne morejo varno in trajno vrniti v državo ali regijo, od koder so prebežali zaradi vojne in je s tem ogroženo njihovo življenje oz. so žrtve sistematičnega kršenja človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Osnovno, najbolj pomembno načelo, ki je določeno v ZZZRO, je načelo nevračanja, ki je tudi osnovno načelo mednarodne in subsidiarne zaščite. Načelo pomeni, da ni dovoljen izgon ali vrnitev oseb v državo, kjer bi bila njihova življenja ali svoboda zaradi njihove rase, vere, narodnosti, pripadnosti posebni družbeni skupini ali političnega prepričanja, ogrožena. Prav tako se načelo nevračanja uporablja za osebe, ki bi bile v matični državi lahko izpostavljene mučenju ali nečloveškemu ravnanju. ZZZRO je osnovnim pravicam, ki so bile določene že v Zakonu o začasnem zatočišču, in sicer so bile to pravica do prebivanja in oskrbe, zdravstveno varstvo, izobraževanje, delo, prejemanje človekoljubne pomoči ter pomoč pri uveljavljanju vseh navedenih pravic, tudi pravico do začasnega prebivanja za čas trajanja začasne zaščite, pravico

do denarne pomoči za zasebno nastanitev, pravico do žepnine, pravico do združevanja družine, pravico do brezplačne pravne pomoči in pravico do obveščenosti (Ministrstvo za notranje zadeve, 2005, str. 1).

Trenutno veljavni ZZZRO, ki je bil sprejet leta 2005, je bil v letu 2017 noveliran. Kljub temu se je v praksi po njegovi prvi uporabi izkazal za pomanjkljivega in zastarelega. Iz tega namena je pripravljena prenovitev navedenega zakona. Kot ugotavlja Vlada Republike Slovenije v predlogu zakona tudi trenutni ZZZRO ne upošteva vseh sprememb v razvoju mednarodne zaščite, ki je bistveno primerljiv institut začasni zaščiti, prav tako je bila v ZZZRO pomanjkljivo prenešana Direktiva Sveta 2001/55/ES, hkrati pa se je izkazal pomanjkljiv za uporabo v praksi. Cilji spremembe ZZZRO so poleg uskladitve z Direktivo Sveta 2001/55/ES tudi uvedba rešitev za blažitev preobremenjenosti pristojnih državnih organov, kar bi posledično pomenilo hitrejši dostop do pravic osebam, ki so upravičene do začasne zaščite. Spremembe, ki so predlagane, so na področju administrativnega upravljanja, učinkovitega vodenja postopkov priznanja začasne zaščite, hitre zagotovitve pravic oseb z začasno zaščito ter tudi naslovitev nekaterih vprašanj, ki so se postavila v praksi po aktivaciji začasne zaščite kot problematična (Ministrstvo za notranje zadeve, 2022b, str. 4–5).

3.2.2.1. Upravičenost oseb do statusa začasne zaščite

Svet Evropske unije je izdal Izvedbeni sklep sveta EU 2022/382, na podlagi katerega je bilo na podlagi dejstev, predloženih podatkov in ocen ugotovljeno, da obstoji možnost prihoda ogromnega števila razseljenih oseb iz Ukrajine v Evropsko unijo. Na podlagi tega sklepa se je uvedla začasna zaščita za ukrajinske državljane, ki prebivajo v Ukrajini, ter tudi določene druge kategorije upravičenih oseb, ki so bili 24. februarja 2022 ali pozneje razseljeni zaradi vojaške invazije ruskih oboroženih sil, ki se je začela na navedeni datum (Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2022/382 z dne 4. marca 2022 o ugotovitvi obstoja množičnega prihoda razseljenih oseb iz Ukrajine v smislu člena 5 Direktive 2001/55/ES in z učinkom uvedbe začasne zaščite, 2022).

V slovenskem pravnem redu so pogoji in postopki za pridobitev ter njena uvedba, čas trajanja, prenehanja začasne zaščite ter obveznosti in pravice, ki jih oseba pridobi s statusom začasne

zaščite pravice, ki jih na ravni Evropske unije določa Direktiva 2001/55/ES, urejeni v Zakonu o začasni zaščiti razseljenih oseb (ZZZRO, 2017, 1. člen). Vzpostavitev pravnih podlag in posledično aktivacija ZZZRO se je zgodila z uvedbo Izvedbenega sklepa na ravni Evropske unije, ki ima pravno podlago za aktivacijo v Direktivi Sveta 2001/55/ES ter v Republiki Sloveniji s sklepom Vlade Republike Slovenije o uvedbi začasne zaščite za razseljene osebe iz Ukrajine, ki ima podlago za sprejetje v ZZZRO.

Vlada Republike Slovenije je tako na podlagi prvega odstavka 10. člena ZZZRO dne 9. marca 2022 sprejela sklep o uvedbi začasne zaščite za razseljene osebe iz Ukrajine, v katerem so določene kategorije oseb, ki so upravičene do statusa, datum uvedbe in samo trajanje začasne zaščite ter rok, v katerem morajo osebe z začasno zaščito po prenehanju začasne zaščite zapustiti Republiko Slovenijo. Sklep vlade je začel veljati 10. marca 2022 (Sklep o uvedbi začasne zaščite za razseljene osebe iz Ukrajine, 2022).

V sklepu o uvedbi začasne zaščite so določene upravičene kategorije oseb, ki so upravičene do statusa začasne zaščite, in sicer so to osebe, ki so prebivale v Ukrajini pred 24. februarjem 2022 ali na ta dan vsi državljani Ukrajine, osebe brez državljanstva in državljani tretjih držav, ki niso državljani Ukrajine in ki so bili v Ukrajini upravičeni do mednarodne zaščite ali druge enakovredne nacionalne zaščite, ki jih ponuja nacionalni pravni red Ukrajine ter osebe brez državljanstva in državljani tretjih držav, ki niso državljani Ukrajine in ki so v Ukrajini prebivali na podlagi veljavnega dovoljenja za stalno prebivanje ter se ne morejo vrniti v svojo državo ali regijo izvora na varen in trajen način. Prav tako so do začasne zaščite upravičeni tudi ožji družinski člani zgoraj navedenih upravičenih oseb (Sklep o uvedbi začasne zaščite za razseljene osebe iz Ukrajine, 2022, 1. člen).

Pojem enakovredna nacionalna zaščita je treba razumeti smiselno enako kot pojem mednarodne zaščite. Pojma sta med seboj enakovredna. Pojem enakovredna nacionalna zaščita pomeni vse druge vrste zaščite, ki jih beguncem zagotavlja Ukrajina, na primer začasna zaščita, humanitarna zaščita ter subsidiarna zaščita. V Ukrajini se dokumenti, ki jih izdaja Ukrajina osebam, ki prejemajo nacionalno zaščito, imenujejo potna listina za osebe s priznano dopolnilno zaščito, potna listina osebe brez državljanstva ter potrdilo za osebe, ki jim je bila priznana dopolnilna zaščita (Sporočilo Komisije o operativnih smernicah ..., 2022).

Kot družinske člane navedenih oseb, ki so definirani kot upravičenci do začasne zaščite, se štejejo zakonci oz. osebe, ki so z osebo, ki je že pridobila status začasne zaščite, prebivali najmanj eno leto, preden so prišli v Republiko Slovenijo v življenjski skupnosti, ki je v področnih predpisih, ki urejajo predmet zakonske zveze in družinskih razmerij, izenačena s pojmom zakonske zveze. Prav tako so do statusa začasne osebe upravičeni otroci osebe, ki je pridobila začasno zaščito, dokler jih je ta dolžna preživljati, pastorki, kadar ti preživljajo očima ali mačeho, ter očim ali mačeha, kadar preživlja pastorko, vnuki in nečaki osebe, ki je pridobila začasno zaščito, če ta oseba preživlja vnuke ali nečake, ki so brez staršev, ter tudi drugi bližnji sorodniki osebe, ki je pridobila začasno zaščito, če so pred prihodom v Republiko Slovenijo živeli enotno kot družina in jih je ta preživljala (ZZZRO, 2017, 36. člen). Družinski člani, ki so upravičeni do začasne zaščite, so tudi novorojeni otroci, katerih zakoniti zastopniki ali vsaj eden od njih ima priznano začasno zaščito. (ZZZRO, 2017, 19. člen). Pristojna upravna enota v ugotovitvenem postopku nato presodi o upravičenosti navedenih oseb do statusa začasne zaščite ter odloči z upravno odločbo na podlagi predloženih dokazil vlagatelja ali vpogleda v uradne evidence. Pravica do normalnega družinskega življenja in s tem posledično združitve družinskih članov z osebami, ki jim je priznana začasna zaščita, izhaja iz Konvencije o človekovih pravicah (Evropska komisija, 2022, str. 6).

3.3. Zakon o tujcih

ZTuj-2 določa, da se ZTuj-2 ne uporablja za osebe, ki jim je priznana začasna zaščita po zakonu, ki ureja začasno zaščito razseljenih oseb, razen če ni z zakonom drugače določeno. Če torej želi oseba s priznano začasno zaščito v Republiki Sloveniji pridobiti tudi dovoljenje za prebivanje po ZTuj-2, se mora predhodno odpovedati oz. odreči začasni zaščiti in nato v skladu z določbami ZTuj-2 zaprositi za izdajo ustreznega dovoljenja za prebivanje iz določenega namena (Zakon o tujcih, 2021, 3. člen). Navedeno velja za dovoljenja za začasno prebivanje razen dovoljenja za stalno prebivanje.

Namreč ZZZRO določa, da začasna zaščita preneha, če je oseba pridobila dovoljenje za stalno prebivanje v Republiki Sloveniji na podlagi predpisa, ki ureja področje tujcev.

Razmerje med uporabo določb ZTuj-2 in ZZZRO ureja tudi 5. odstavek 3. člena ZTuj-2, ki med drugim določa, da se ZTuj-2 ne uporablja za osebe, ki jim je priznana začasna zaščita po ZZZRO, razen če bi kakšen drug področni predpis določal drugačno ureditev razmerja. Nadalje tudi prva alineja prvega odstavka 6. člena ZZZRO med drugim določa, da začasna zaščita preneha, če je oseba pridobila dovoljenje za stalno prebivanje v Republiki Sloveniji na podlagi ZTuj-2 (Zakon o začasni zaščiti razseljenih oseb, 2017, 6. člen). Če bi prišlo do situacije, da bi stranka vložila pri pristojnem upravnem organu istočasno vlogo za začasno zaščito po ZZZRO in prošnjo za izdajo dovoljenja za prebivanje po ZTuj-2, bi morala pristojna upravna enota najprej vlagatelja, ki je podal vlogo za začasno zaščito, seznanimi z določbami ZTuj-2, ki določajo, da se ZTuj-2 ne uporablja za osebe, ki jim je priznana začasna zaščita, ki so jo pridobili na podlagi določb Zakona o začasni zaščiti razseljenih oseb. Če bi vlagatelj po seznaitvi upravnega organa kljub temu še vedno vztrajal pri vložitvi obeh vlog, bi moral upravni organ najprej obravnavati vlogo za začasno zaščito in po morebitnem priznanju oz. dodelitvi pravice vlagatelju nato o prošnji za izdajo dovoljenja za prebivanje odločiti in izdati sklep o zavrženju. Namreč oseba s priznano začasno zaščito ne more biti stranka v postopku izdaje dovoljenja za prebivanje (Zakon o splošnem upravnem postopku, 2006, 129. člen). ZZZRO pa po drugi strani ne vsebuje določbe, ki bi v primeru, da ima tujec že izdano veljavno dovoljenje za začasno prebivanje v Republiki Sloveniji po ZTuj-2, upravni organ lahko prošnjo za izdajo izkaznice za začasno zaščito zavrzel. Če se zgodi, da tujec najprej vloži prošnjo za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje po ZTuj-2, in bi ta izpolnjeval pogoje za pridobitev dovoljenja za začasno prebivanje po določbah ZTuj-2, nato pa bi vložil še vlogo za začasno zaščito po ZZZRO, slednji ne omogoča zavrnitev priznanja začasne zaščite, zgolj iz razloga, ker tujec že ima veljavno dovoljenje za začasno prebivanje po ZTuj-2. Vlagatelju bi bila v takem primeru naknadno priznana tudi začasna zaščita in bi bil posledično lahko istočasno imetnik tako dovoljenja za začasno prebivanje po ZTuj-2 kot tudi začasne zaščite po ZZZRO. Do izteka dovoljenja za prebivanje bi tako tujec imel obe dovoljenji, šele ob podaljšanju ali izdaji nadaljnjega dovoljenja za prebivanje pa bi upravni organ lahko prošnjo zavrzel (Ministrstvo za notranje zadeve, 2022c, str. 1–2). Seveda bi mu priznana pravica začasne zaščite ponudila in

omogočila bistveno več pravic kot dovoljenje za začasno prebivanje za državljana tretje države.

V praksi se lahko pojavi še situacija, ko tujec najprej vloži prošnjo za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje po ZTuj-2 in šele nato vlogo za začasno zaščito po ZZZRO.

ZZZRO izrecno ne vsebuje določb, ki bi omogočale zavrženje vloge za izdajo izkaznice za začasno zaščito, kljub temu, da ima tujec že izdano dovoljenje za stalno prebivanje.

ZZZRO vsebuje določbo, da začasna zaščita preneha, če je oseba pridobila dovoljenje za stalno prebivanje na podlagi ZTuj-2 (Ministrstvo za notranje zadeve, 2022, str. 1–2), ne vsebuje pa določbe, da če je stranka pridobila dovoljenje za prebivanje po določbah ZTuj-2, taka stranka ne more biti stranka v postopkih po ZZZRO (Zakon o začasni zaščiti razseljenih, 2017, 6. člen). Kljub temu pa taka oseba ni upravičena do priznanja začasne zaščite po ZZZRO. Začasna zaščita namreč preneha, če je oseba pridobila dovoljenje za stalno prebivanje na podlagi ZTuj-2 (Zakon o začasni zaščiti razseljenih, 2017, 6. člen), zato upravno vlogo za začasno zaščito v takem primeru zavrne na podlagi analogne uporabe prvega odstavka 6. člena ZZZRO (Ministrstvo za notranje zadeve, 2022c, str. 2).

Povezava med ZZZRO in ZTuj-2 obstaja tudi v primerih, ko tujcu, ki ima priznano začasno zaščito, le-ta preneha in v Republiki Sloveniji ne prebiva na podlagi kakšnega drugega statusa, ki bi mu omogočal zakonito prebivanje. Tak tujec mora državo zapustiti v roku, ki mu je določen, v nasprotnem primeru se zanj uporabijo predpisi, ki urejajo prisilno odstranitev tujcev (Zakon o začasni zaščiti razseljenih oseb, 2017, 48. člen).

Določbe, ki urejajo prisilno odstranitev tujcev, so določeni v 60. členu ZTuj-2. Določajo, da pristojni organ oz. pristojna upravna enota, ki izda odločbo o razveljavitvi ali odpovedi dovoljenju za prebivanje, odločbo, s katero se je tujec na podlagi izjave odrekel dovoljenju za prebivanje, odločbo oz. sklep, s katerim je vložena prošnja za podaljšanje ali izdajo nadaljnjega dovoljenja za začasno prebivanje zavrjnena, zavržena ali ustavljena in tudi kadar upravni organ izda odločbo ali sklep, s katerim je prošnja za izdajo prvega dovoljenja za začasno prebivanje, vendar samo v primeru, kadar tujec lahko vloži vlogo za prvo izdajo dovoljenja za prebivanje v Republiki Sloveniji in do odločitve lahko zakonito prebiva v Republiki Sloveniji, zavrjnena, zavržena ali je postopek

ustavljen, določi desetdnevni rok za prostovoljni odhod. V tem roku, ki je tujcu določen v izreku odločbe, mora zapustiti tako Republiko Slovenijo kot tudi območja drugih držav članic Evropske unije in držav, ki so pogodbenice Konvencije o izvajanju schengenskega sporazuma (Zakon o tujcih, 2021, 60. člen). Ko upravni organ izda odločbo o prenehanju začasne zaščite, na podlagi 47. člena ZZZRO, v izreku določi tudi rok tujcu za zapustitev države. Nasprotno pa ZZZRO ne daje pravne podlage tudi za določitev ukrepa prepovedi vstopa in odstranitve tujca iz države, če le-ta v postavljenem roku ne zapusti države. Namreč samo tujec, ki za vstop v Republiko Slovenijo ne potrebuje vizuma, lahko ostane in biva v Republiki Sloveniji največ 90 dni po prenehanju dovoljenja za prebivanje ali vizuma za dolgoročno bivanje, razen če mora na podlagi odločitve pristojnega organa predčasno zapustiti Republiko Slovenijo. Tujec, ki mu je začasna zaščita prenehala in ni pridobila drugačnega statusa, ki bi ji omogočal prebivanje v Republiki Sloveniji, mora državo zapustiti v roku, ki mu je določen. Zanj ne veljajo in se ne uporabljajo določbe ZTuj-2, ki določajo, da lahko tujec ostane in prebiva v Republiki Sloveniji največ 90 dni po prenehanju dovoljenja za prebivanje (Ministrstvo za notranje zadeve, 2023a, str. 1-2).

4. Začasna zaščita v odnosu do mednarodne zaščite in dovoljenj za prebivanje

Pravica do pribežališča je ena izmed temeljnih človekovih pravic, ki jo primarno določata Konvencija o statusu beguncev iz leta 1951 in Protokol iz leta 1967 (Vlada Republike Slovenije, 2019, str. 25).

Republika Slovenija je Ženevsko konvencijo in Protokol, ki skupaj s še nekaterimi konvencijami pomenita temelje pravil mednarodnega humanitarnega prava leta 1992 sprejela z aktom o notifikaciji nasledstva za konvencije Organizacije združenih narodov (Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spremenjene s protokoli št. 3, 5 in 8 ter dopolnjene s protokolom št. 2, in njenih protokolov št. 1, 4, 6, 7, 9, 10 in 11., 1994). Pristojnost nad področjem migracij in azila je bilo do leta 1990 izključno v pristojnosti posameznih držav članic. Evropska unija nad tem področjem ni imela nobenih pristojnosti. To se je spremenilo z vojnimi razmerami na Balkanu in posledič-

no vse večjemu navalu beguncev v Evropo. Tako se evropska skupnost začne zavedati resnosti situacije in začne urejati področje azila in migracij s Schengenskim sporazumom, Maastrichtsko pogodbo in Dublinsko konvencijo, ki skupaj predstavljajo skupno politiko na tem področju (Bendel, 2019, str. 293–303).

Mednarodno zaščito v Republiki Sloveniji danes določa skupna evropska azilna zakonodaja, tako imenovani Common European Asylum System. Ključni namen skupne evropske azilne politike je oblikovanje območja svobode, varnosti in pravic, ki bo odprto za vse, ki jih okoliščine prisilijo k legitimnemu iskanju zaščite (Vlada Republike Slovenije, 2019, str. 25).

Mednarodna zaščita je ustavno varovana kategorija in opredeljuje vrsto in obseg zaščite, ki jo morajo zagotavljati države članice Evropske Unije. Obseg pravic, ki jo morajo zagotavljati države je določen v Konvenciji o statusu beguncev (Vlada Republike Slovenije, 2019, str. 26).

Pravica do mednarodne zaščite je na nacionalni ravni urejena v Zakonu o mednarodni zaščiti (Zakon o mednarodni zaščiti, 2017, 1. člen). Status begunca se v Republiki Sloveniji v skladu z ZMZ-1 prizna osebi, ki utemeljeno in verodostojno izkaže, da ji je v matični državi ogroženo življenje in telo zaradi vzrokov, kot so vera, rasa, politično prepričanje, narodnost ali pripadnosti posebni družbeni skupini. Odločba o priznanju statusa begunca z dnem vročitve velja tudi kot dovoljenje za stalno prebivanje v Republiki Sloveniji. Oseba z dovoljenjem za stalno prebivanje s tem pridobi prost dostop na trg dela. Subsidiarna zaščita pa se prizna osebi, ki sicer ne izpolnjuje pogojev za priznanje statusa begunca, vendar izkaže utemeljene in verodostojne razloge, da bi ji bila ob vrnitvi v matično državo povzročena resna škoda oz. ogroženo življenje ali telo. Resna škoda je definirana kot nehumano ali poniževalno ravnanje, smrtna kazen, usmrtitev ali mučenje. Subsidiarna zaščita se prizna vlagatelju, če ne izpolnjuje pogojev za mednarodno zaščito, vendar kljub temu obstaja nevarnost resne in individualne grožnje zoper njegovo življenje ali svobodo zaradi okoliščin, kot so mednarodni ali notranji vojni konflikti, ki so nastali v njegovi matični državi. Vročena odločba o priznani subsidiarni zaščiti dovoljenje za začasno prebivanje (Ministrstvo za notranje zadeve, 2024a).

Čas podanih vlog za mednarodno ali subsidiarno zaščito, ko se odloča o sami vsebini zahteve, so se v letu 2022 v primerjavi z letoma 2021 in 2020 skrajšali in trajajo 148 dni, medtem ko so v

letu 2021 210 dni in 2020 288 dni (Ministrstvo za notranje zadeve, 2023d, str. 30).

Ugotavljamo, da je pomembna razlika med mednarodno zaščito, kjer rešitev prošelj poteka daljše časovno obdobje in se obravnava prošnje prosilcev posamično, ter institutom začasne zaščite, ki je mehanizem za izredne razmere, ki se lahko uporabi v primeru množičnega prihoda oseb in katerega cilj je zagotoviti takojšnjo in kolektivno zaščito razseljenim osebam, ki se ne morejo vrniti v svojo državo izvora, številna ter časovna komponenta reševanja vlog. Vlog za začasno zaščito je samo v določenem časovnem obdobju veliko, medtem ko je vlog za mednarodno ali subsidiarno zaščito manjše število, vendar so postopki kompleksnejši in dolgotrajnejši.

Glavna cilja instituta začasne zaščite je zmanjšanje pritiska na nacionalne azilne sisteme ter omogočiti razseljenim osebam, da uživajo minimalne ter enotne pravice po vsej Evropski uniji, zato je v uporabi samo takrat, ko je azilni sistem posamezne države članice ogrožen pravočasne obravnave povečanega števila zaprosil za mednarodno zaščito (Svet EU, b.d.b).

Velja za izjemen ukrep in je bil leta 2022 uveljavljen prvič v zgodovini. Začasna zaščita se razlikuje od mednarodne zaščite predvsem po tem, da je mednarodna zaščita individualizirana oblika zaščite, da se vsaka vloga oceni za vsak primer posebej, odločitev pa temelji na posameznih okoliščinah prosilca. Ko je prosilcu za mednarodno zaščito ta pravica priznana, je ta dolgoročna in stalna, saj se po dolžini prebivanja enači z dovoljenjem za stalno prebivanje. Začasna zaščita pa po drugi strani temelji na ugotovljeni pripadnosti določeni skupini ljudi oz. določeni kategoriji ljudi. Začasna zaščita se uporablja za določeno obdobje, pri rusko-ukrajinskem konfliktu za maksimalno obdobje treh let od marca 2022 do marca 2025. Obstajajo določene prednosti začasne zaščite za osebe, ki jim je priznana, in sicer, takojšen dostopom do zaposlitve, samozaposlitve, izobraževanja, stanovanja, zdravstvene oskrbe in združitve družine. Po drugi strani ima tudi pozitivne učinke za upravne organe, saj v nasprotju z mednarodno zaščito povzročijo manjše delovne obremenitve organov. Ena ključnih slabosti začasne zaščite pa je definitivno negotovost glede trajanja začasne zaščite in posledično morebitne težave pri dostopu do izobraževanja in zaposlitve zaradi začasne narave zagotovljene zaščite (Halpin, 2022, str. 11–17).

Prav začasnost trajanja instituta začasne zaščite predstavlja najpomembnejšo oviro pri tujcih, ki uživajo njen status in prebivajo v Sloveniji. Dolgotrajnejše bivanje tujcev v Sloveniji opredeljuje ZTuj-2, za katerega pa ugotavljamo, da izključuje tujce, ki imajo priznan status začasne zaščite oz. jim onemogoča prehajanje med imetnike pravic, ki jih pridobijo tujci po ZTuj-2 in omogoča dolgotrajnejše, med drugim tudi stalno prebivanje v Sloveniji (Ministrstvo za notranje zadeve, 2023e, str. 1). ZTuj-2 izključuje osebe, ki jim je priznana začasna zaščita, da so lahko stranke v postopku po navedenem zakonu, zato se mora oseba s priznano začasno zaščito v Republiki Sloveniji, ki želi pridobiti dovoljenje za prebivanje, predhodno odpovedati oz. odreči začasni zaščiti in šele nato zaprositi za izdajo ustreznega dovoljenja za prebivanje (Zakon o tujcih, 2021, 3. člen).

Samo število vlog v letu po napadu Rusije na Ukrajino kaže prednosti instituta začasne zaščite, saj je bilo vloženih vlog v obdobju od 24. februarja 2022 do 31. decembra 2022 8.451. Po drugi strani so upravne enote v istem obdobju rešile 8.109 vlog ter 7.668 osebam priznale začasno zaščito (Ministrstvo za notranje zadeve, 2023, str. 35).

5. Problematika pri vodenju upravnih postopkov za priznanje začasne zaščite

Glede na nepričakovano in nenadno vojaško agresijo je bilo treba v najhitrejšem možnem času sprejeti potrebne pravne podlage za učinkovito uveljavljanje pravic beguncev iz Ukrajine, vendar pa ima hitra uveljavitev in redka uporaba instituta začasne zaščite v primerjavi z mednarodno zaščito tudi pomanjkljivosti in nedoslednosti, ki se kažejo pri vodenju posameznih upravnih postopkov.

Nekatere nedoslednosti je ugotovila tudi Vlada Republike Slovenije, ki je v predlogu Zakona o začasni zaščiti razseljenih oseb ugotovila, da se je veljavni ZZZRO v praksi izkazal za pomanjkljivega in zastarelega za uporabo v praksi. Prvotno je bil ZZZRO sprejet leta 2005, v letu 2017 pa noveliran le z vidika ločitve pristojnosti med Uradom Vlade Republike Slovenije, pristojnim za oskrbo in integracijo migrantov ter Ministrstvom za notranje zadeve, ne upošteva pa vseh sprememb v razvoju mednarodne zaščite, ki je bistveno primerljiv institut začasni zaščiti. Prvotno

sprejeti ZZZRO je tudi pomanjkljivo prenesel Direktivo Sveta 2001/55/ES (Ministrstvo za notranje zadeve, 2022b, str. 1).

Vendar pa se bomo v tem poglavju posvetili samo problematiki, ki se pojavlja v povezavi pri vodenju upravnih postopkov.

Zaradi nenadnega napada Rusije so se morali ljudje hitro odzvati in ubežati neposredni življenjski nevarnosti. Razumljivo je, da je v takih razmerah prioriteta rešiti svoje življenje in življenje svojih bližnjih, zato se je pri podajanju vlog pristojnemu organu v nekaterih primerih zgodilo, da osebe niso posredovale nobenih uradnih dokumentov, s katerimi bi izkazovale svojo istovetnost in tudi upravičenost kot kategorija oseb, ki je upravičena do statusa začasne zaščite. V takih primerih se je osebam pri oddaji vloge predlagalo preusmeritev v azilni postopek, torej da namesto za priznanje začasne zaščite zaprosijo za priznanje mednarodne ali subsidiarne zaščite po ZMZ-1. Podobno bi bilo treba ravnati pri vseh osebah, ki izjavijo, da so v svoji matični državi ogroženi in se ne morejo varno vrniti, vendar bi zaradi pomanjkanja predloženih listin in ugotavljanja pristojnih organov o upravičenosti do začasne zaščite trajal predolgo oz. bi bil prezapleten, preusmeriti v oddajo vlogo za mednarodno ali subsidiarno zaščito (Sporočilo Komisije o operativnih smernicah ..., 2022, str. 3).

Ko upravni organ izda pisno odločbo oz. izkaznico in jo vroči osebi s priznano pravico do začasne zaščite, mora ta oseba prijaviti prebivališče in vsako spremembo prebivališča v treh dneh po spremembi pri pristojnem organu. Sam postopek prijave poteka po določbah ZPPreb-1 (Zakon o začasni zaščiti razseljenih oseb, 2017, 40. člen).

Po vročitvi izkaznice z začasno zaščito mora oseba prijaviti začasno prebivališče, vendar se lahko zgodi, da oseba ne izpolnjuje pogojev za prijavo začasnega prebivališča, ker je lahko nepremičnina, ki jo želi prijaviti prebivališče, neustrezna, ker nima določene hišne številke oz. številke stanovanja, njena raba sploh ni stanovanjska, ampak je na primer poslovna oz. stanovanjska površina ne dosega površinskih standardov. To pomeni, da nima zadostne površine za prebivanje določenega števila oseb, ki želijo prijaviti prebivališče. V takih primerih mora upravna enota, kjer stranka želi prijaviti prebivališče, osebo pozvati, da predloži dokazilo, da je na geodetski upravi vložil zahtevo za vpis stavbe v kataster stavb, določitev hišne številke oz. vložil zahtevo za vpis sprememb podatkov katastra stavb (Zakon o prijavi prebivališča, 2016, 23. člen).

Zaradi neuskklajene zakonodaje na področju začasne zaščite in prijave prebivališč je treba pri vpisu prebivališča v register stalnega prebivalstva, v primeru, ko se pri stanovanjski rabi in pri ustrezni kvadraturi izpiše vrednost 2 – Ne, pri takšni osebi evidentirati, da se prijavlja kot otrok in to zapisati pod opombo. Za odpravo te nedoslednosti bo treba spremeniti določbe ZZZRO (Ministrstvo za notranje zadeve, 2022a, str. 1). Če se osebo v registru stalnega prebivalstva prijavi kot otroka, je prijava prebivališča mogoča, kljub neizpolnjevanju pogojev za prijavo.

ZZZRO ne omogoča instituta nesodelovanja stranke, kot je to urejeno v ZTuj-2. Namreč oseba, ki ji je priznana začasna zaščita, ni pa ji vročena izkaznica, lahko na pozive upravnega organa ne reagira več iz mnogih razlogov. Upravni organ v tej fazi upravne zadeve ne more zaključiti. V materialni predpis bi bilo treba urediti na podoben način, kot je to urejeno v ZTuj-2. Namreč ZTuj-2 določa, da je bil postopek uveden na zahtevo ali prošnjo tujca in ga ni mogoče končati brez njegovega sodelovanja, se njegov molk šteje za umik zahteve, če kljub opozorilu pristojnega organa v postavljenem roku ne opravi nobenega dejanja za nadaljevanje oz. dokončanje postopka oz., če se iz opustitve teh dejanj da sklepati, da ni več zainteresiran za nadaljevanje postopka (Zakon o tujcih, 2021, 90. člen). Posamezno dejanje ali opustitev stranke je namreč mogoče šteti za umik zahteve samo, če je to z materialnim zakonom tako določeno (Zakon o splošnem upravnem postopku, 2006, 136. člen). V upravnih postopkih so pogosti postopki, ko je prosilec povedal, da se je oz. se bo vrnil v Ukrajino, vendar še ne ve, ali začasno ali stalno, zato bi obdržal status začasne zaščite, izkaznice pa mu ni mogoče niti izdelati niti vročiti, ker ni podatka o začasnem prebivališču. Prav tako so pogosti primeri, ko je prosilec sporočil, da trenutno prebiva v drugi državi EU oz. v tretji državi, vendar še niso gotovi, kje bodo živeli. V Sloveniji jih dejansko ni več. V nekaterih primerih prosilec sporoči naslov v tujini, kjer se začasno nahaja in se sploh ne nahaja v Republiki Sloveniji. V takih primerih bi upravni organ pozval stranko v postopku, da v roku predloži manjkajoča dokazila, če tega stranka ne bi storila, bi uradna oseba izdala sklep o ustavitvi upravnega postopka.

Če oseba z začasno zaščito sama ali po pooblaščenju poda izjavo, da je pridobila začasno zaščito v drugi državi, je s tem podan razlog za prenehanje začasne zaščite (Zakon o začasni zaščiti

razseljenih oseb, 2017, 6. člen). Komunikacija oseb z upravnimi organi poteka v večini po elektronski pošti.

Ker osebe v postopku niso več aktivne oz. jih ni na prijavljenem naslovu v Republiki Sloveniji, upravni organ ne more preveriti kredibilnosti podane izjave, saj izjava predstavlja zgolj elektronsko sporočilo brez podpisa.

Pri vodenju upravnih postopkov se je ugotovilo, da je pomanjkljivo urejeno prenehanje in odvzem začasne zaščite. Upravna enota ugotovi, da prosilca na prijavljenem naslovu ni več in nima nobene informacije, kje se nahaja. Taki osebi pripadajo vse pravice po ZZZRO, vendar pa kršitev prijave spremembe prebivališča in morebiti prebivanja v Republiki Sloveniji niso razlog za prenehanje oz. odvzem začasne zaščite, temveč upravna enota v takem primeru lahko izvede zgolj postopek ugotavljanja začasnega prebivališča (Ministrstvo za notranje zadeve, 2022e, str. 4). Veljavni ZZZRO trenutno ne omogoča pravnih podlag za preverjanje, ali je oseba pridobila mednarodno zaščito, dovoljenje za prebivanje ali začasno zaščito v katerikoli drugi državi. Sicer ima v skladu s smernicami Evropske komisije (Sporočilo Komisije o operativnih smernicah ..., 2022, str. 9) oseba, ki uživa začasno zaščito v eni izmed držav članic, pravico do potovanja v drugo državo članico, ki ni država članica, ki je izdala dovoljenje za prebivanje, in sicer 90 dni v obdobju 180 dni. Če se taka oseba pozneje preseli v drugo državo članico, kjer prejme drugo dovoljenje za prebivanje v okviru začasne zaščite, mora namreč država članica, ki je izdala prvo dovoljenje za prebivanje v okviru začasne zaščite, le-to preklicati, pravice, ki iz njega izhajajo, pa prenehajo (Ministrstvo za notranje zadeve, 2022d, str. 1). Vendar ugotavljamo, da ne obstajajo pravne podlage, ampak zgolj smernice Evropske komisije, ki niso zavezujoče. Navedeno je spoznal tudi zakonodajalec, ki je v predlogu Zakona o začasni zaščiti dodal jasno pravno podlago ministrstvu, da izmenjuje osebne podatke oseb z začasno zaščito z drugimi državami članicami Evropske unije, Evropsko komisijo in s pridruženimi državami k Schengenskemu zakoniku. Namen je predvsem, da se zagotovi učinkovito uživanje pravic oseb z začasno zaščito v vseh državah članicah, in da se pri tem prepreči zlorabe, tako da bi lahko osebe z začasno zaščito imele status začasne zaščite v več državah članicah hkrati (Ministrstvo za notranje zadeve, 2022b, str. 1). Pri vodenju upravnih postopkov je lahko oseba pri podaljšanju začasne zaščite neodzivna, ko

jo pozove upravni organ. Upravni organ se sooča z dilemo, ali osebi podaljšati začasno zaščito, namreč Direktiva o začasni zaščiti ponuja možnost prostovoljne vrnitve, če se oseba za kratko obdobje vrne v Ukrajino, na primer zaradi obiskov družine, dviga dokumentov ali reševanja družinskih članov. V takem primeru ne izgubi statusa začasne zaščite. V primeru, če se oseba za daljše obdobje vrne v Ukrajino, le-ta ni več upravičena do začasne zaščite, vendar mora o tem obvestiti upravni organ. V primeru, ko tega ne stori, upravni organ osebi ne more odvzeti statusa (Evropska komisija, b.d.).

ZZZRO določa, da je za vodenje, to je prva izdaja oz. dodelitev statusa začasne zaščite kot tudi podaljšanje izkaznice začasne zaščite pristojna upravna enota, kjer ima oseba prijavljeno začasno prebivališče oz. kjer je na vlogi naveden nameravani naslov prebivanja (Zakon o začasni zaščiti razseljenih oseb, 2017, 18. člen). Oseba, ko pridobi status začasne zaščite, nima omejitev pri zamenjavi začasnega prebivališča. Tako se zgodi, da je tista upravna enota, ki je osebi izdala status začasne zaščite, po zamenjavi začasnega prebivališča ni več pristojna za vodenje postopka podaljšanja veljavnosti izkaznice navedene osebe. Ker je oseb, ki so prebežale iz Ukrajine v Slovenijo, 11.395 (The United Nations Refugee Agency, b.d.c), mnogi od teh so zaprosili za začasno zaščito, upravni organ zaradi količine izdanih statusov začasne zaščite ni mogel za vsako osebo ugotoviti pristojnosti pri vodenju postopka podaljšanja izkaznice začasne zaščite. Namreč ni mogoče ugotoviti, katera točno določena oseba se je v času izdanega statusa začasne zaščite preselila na območje upravne enote, ki je s tem, ko se je oseba naselila na območje upravne enote, postala pristojna za vodenje upravnega postopka podaljšanja začasne zaščite.

S strani upravnih enot je bil podan predlog, da se upravnim enotam s strani Ministrstva za notranje zadeve posreduje seznam oseb z veljavnim statusom začasne zaščite ter njenim prebivališčem. Namen posredovanja seznama je bil, da se omogoči hitro podaljšanje veljavnosti izkaznice začasne zaščite (Ministrstvo za notranje zadeve, 2023c, str. 1). Ocenjujemo, da bi bilo treba v predlogu sprememb ZZZRO predvideti rešitev pri ugotavljanju pristojnosti upravnih enot. Predlagamo, da bi bila za podaljšanje statusa potrebna aktivna vloga prosilca, in sicer, da se tako kot za prvo izdajo tudi za podaljšanje izkaznice začasne zaščite poda vloga s strani stranke.

Namreč trenutna ureditev predvideva, da se podaljšanje izkaznice izvede po uradni dolžnosti s strani pristojne upravne enote in obrazec vloge za podaljšanje veljavnosti izkaznice ni predviden (Ministrstvo za notranje zadeve, 2023b, str. 1). V ZZZRO bi bilo obenem treba pod pogoje za prenehanje dodati, da status začasne zaščite preneha z veljavnostjo izkaznice začasne zaščite. Na ta način bi status obdržale osebe, ki dejansko prebivajo in uživajo status začasne zaščite v Republiki Sloveniji.

Lahko ugotovimo, da se postopek priznanja pravice do začasne zaščite začne z vlogo stranke. Vloga je dvojezična, in sicer v slovenskem in ukrajinskem jeziku, tako da lahko stranka sama v vlogi izpolni bistvene sestavine vloge. Redko se zgodi, da stranka osebno vloži vlogo na pristojni upravni enoti, večina vseh vlog je bila posredovana s strani Policije. Vsaka vloga in odločitev v povezavi z začasno zaščito, tako pridobitev pravice kot tudi prenehanje, se vnese v Azilni register. Pričakovano je, da se ob prvi izvedbi instituta za začasno zaščito v praksi lahko pojavijo nedoslednosti. Namreč glede na hitrost uvedbe instituta lahko ugotovimo, da je imela Republika Slovenija zadostno urejene pravne podlage za učinkovito in zakonito izdajanje pravic osebam, ki so zaprosile za začasno zaščito. Seveda pa smo tudi ugotovili, da so potrebne zakonodajne spremembe na področju začasne zaščite, predvsem na področju nadzora nad pridobljenimi pravicami.

6. Zaključek

Dejstvo je, da je vojaška agresija Rusije na sosednjo državo Ukrajino na evropskih tleh večino ljudi ter tudi odločevalcev na najvišji ravni presenetila. Do 24. februarja 2022 nihče od odločevalcev ni usmerjal prevelike pozornosti institutu začasne zaščite. Dejstvo je, da je po množičnih migracijah v obdobju 2015–2016 v Evropo prišlo več kot milijon ljudi (Ladič, 2021, str. 11). Območje Republike Slovenije je bilo od jeseni 2015 do spomladi 2016 del migracijske poti prek Balkana, ki se je imenovala balkanska begunska pot. V tem času je Slovenija večinoma predstavljala tranzitno državo za okoli pol milijona beguncev in migrantov. Končni cilj so jim bile druge bogatejše države članice Evropske unije, večinoma Nemčija (Bučar Ručman, Šulc, 2019, str. 5–20). Glede na navedeno je povsem razumljivo, da so se države Evropske unije od leta 2016 dalje ukvarjale predvsem s posodobitvijo azilnega

sistema in posledično je to leta 2023 pripeljalo do dogovora Sveta in Evropskega parlamenta glede reforme azilnega in migracijskega sistema EU (Svet EU, b.d.a). Institut začasne zaščite je prišel v ospredje po 24. 2. 2022, ko je EU spoznala, da azilni sistemi držav članic množice prošenj za mednarodno ali subsidiarno zaščito ne bodo zmogli. Mehanizem začasne zaščite je bil aktiviran prvič v svoji zgodovini (Luyten, 2022, str. 3).

Ugotavljamo, da je začasna zaščita izredni postopek, ki zagotavlja takojšnjo začasno zaščito razseljenim osebam, ki se ne morejo varno in trajno vrniti v državo ali regijo izvora zaradi vojne in njej podobnih razmer, oboroženih spopadov, okupacije ali množičnih kršitev človekovih pravic, zaradi česar je ogroženo njihovo življenje ali telo ali so žrtve sistematičnega ali splošnega kršenja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, zlasti če obstaja nevarnost, da azilni sistem ne bo zmožen obravnavati prihoda brez neželenih učinkov na njegovo uspešno delovanje (Zakon o začasni zaščiti razseljenih oseb, 2017, člen 2–3.) Na podlagi statističnih podatkov lahko ugotovimo, da so trenutno sprejete in veljavne pravne podlage, tako Direktiva Sveta 2001/55/ES, 2001 kot tudi nacionalna zakonodaja, predvsem Zakon o zaščiti razseljenih oseb omogočile hitro in tudi učinkovito dodelitev statusa začasne zaščite ter uživanje pravic, ki jih ta omogoča. Samo hitrost dodelitev statusa začasne zaščite bi bilo treba opredeliti tudi v samem zakonu in zapisati, da se postopki začasne zaščite vodijo absolutno prednostno. Začasna zaščita se uvede, ko pričakujemo večje število oseb, ki bo prebežalo v državo in bo potrebovalo hitro zaščito. Posledično to pomeni veliko število upravnih postopkov, ki so v pristojnosti upravnih enot. Do 19. 12. 2023 je bilo v Sloveniji 10.635 oseb, ki so prebežale iz Ukrajine (United Nations Refugee Agency, b.d.c). Glede na obremenjenost posameznih upravnih enot ugotavljamo, da je z vidika hitre zagotovitve pravic dobro urejen prenos pristojnosti med upravnimi enotami. Minister za javno upravo lahko, če je podan predlog s strani načelnika upravne enote, po pridobitvi soglasja ministra, ki je pristojen za določeno upravno področje, največkrat je to minister za notranje zadeve, s sklepom izjemoma določi drugo krajevno pristojno upravno enoto, lahko celo več njih, za reševanje zaostalih upravnih postopkov. Sklep se izda v primeru, ko je očitno, da krajevno pristojna upravna enota ne more odločiti v zakonitem roku oz. ne more ekonomično voditi upravnih postopkov na posameznem

upravnem področju (Zakon o državni upravi, 2005, 51. člen). Zaradi zaostankov na področju migracij, predvsem postopkov, ki se vodijo po določbah ZTuj-2, je bil tak sklep izdan za Upravno enoto Kranj, in sicer je bilo treba razdeliti 800 upravnih zadev med štiri druge upravne enote, ki so postale krajevno pristojne za reševanje upravnih zadev, ki so bile vložene pri Upravni enoti Kranj.

Seveda pa tudi ugotavljamo, da je kljub temu nacionalna zakonodaja zastarela in pomanjkljiva. S predlogom novega Zakona o začasni zaščiti razseljenih oseb je Vlada Republike Slovenije hotela uvesti nekatere rešitve za blažitev preobremenjenosti pristojnih državnih organov, vključenih v postopke začasne zaščite, zlasti na področju administrativnega upravljanja, učinkovitega vodenja postopkov priznanja začasne zaščite in hitre zagotovitve pravic osebam, za katere je uvedena začasna zaščita (Ministrstvo za notranje zadeve, 2022b, str. 3).

Trenutno veljavna zakonodaja na eni strani omogoča zlorabe instituta začasne zaščite oziroma tveganja za zlorabo pravic zaradi odsotnosti sistemskega nadzora, na drugi strani pa ni najbolj optimalna z vidika hitrega in ekonomičnega vodenja upravnih postopkov priznanja začasne zaščite s strani državnih organov.

Nekateri bistveni problemi, ki bi bili potrebni izboljšanja, so predvsem uskladitev zakonodaje na področju začasne zaščite in prijave prebivališč, uvedba instituta nesodelovanja stranke, s katerim bi upravni organi učinkoviteje, bolj ekonomično in hitreje vodili upravne postopke priznanja začasne zaščite.

Ugotovili smo tudi, da je pomanjkljivo urejeno prenehanje in odvzem začasne zaščite. Ko se ugotovi, da prosilca na prijavljenem naslovu ni več in ni nobene informacije, kje se nahaja, taki osebi pripadajo vse pravice po ZZZRO, vendar pa kršitev prijave spremembe prebivališča in morebiti prebivanja v Republiki Sloveniji niso razlog za prenehanje oz. odvzem začasne zaščite. Predvsem se nam zdi problematično, da lahko oseba od uvedbe začasne zaščite in v našem primeru tri leta uživa pravice, ki ji pripadajo, pa daljše obdobje sploh ne prebiva v Sloveniji. Veljavni ZZZRO trenutno sploh ne omogoča pravnih podlag za preverjanje, ali je oseba pridobila mednarodno zaščito, dovoljenje za prebivanje ali začasno zaščito v katerikoli drugi državi.

Direktiva o začasni zaščiti določa zgornjo mejo treh let kot najdaljši možni čas trajanja začasne zaščite. Uvedba najdaljše omeji-

tve je bila pri sprejemanju ocenjena kot koristna, saj bi to pomenilo čas, ko bi se začel prehod v trajnejše rešitve (United Nations High Commissioner for Refugees, 2012, str. 4–5).

Ugotavljamo, da Republika Slovenija nima urejenih pravnih podlag za dolgoročno ureditev oseb, ki trenutno uživajo začasno zaščito. Le-ta bo prenehala 4. 3. 2025. Izjema je oddaja prošnje za mednarodno ali subsidiarno zaščito.

Ugotavljamo, da oseba hitro pridobi pravice, ki ji pripadajo po ZZZRO, nato pa se nadzor nad namenom začasne zaščite ne izvaja. S tem potrjujemo tudi raziskovalno vprašanje, ali pravni režim za sprejem beguncev iz Ukrajine omogoča tudi tveganja za zlorabo pravic zaradi odsotnosti systemskega nadzora.

Nekatere zaključke, s katerimi se strinjamo, je ugotovila tudi Vlada Republike Slovenije s spremembo Zakona o začasni zaščiti razseljenih oseb in predlagala spremembo nekaterih poglavitnih pomanjkljivosti. Potrebna je bolj podrobna uskladitev ZZZRO z Direktivo Sveta 2001/55/ES, poenostavitev postopka priznanja začasne zaščite, z namenom učinkovitejšega, ekonomičnega ter hitrega vodenja upravnih postopkov priznanja začasne zaščite s strani pristojnih organov, jasno razmejiti vzporednost začasne zaščite in mednarodne zaščite, predlagati dodatne razloge, zaradi katerih bi začasna zaščita lahko prenehala, urediti razmerja med začasno zaščito, mednarodno zaščito ter ZTuj-2, določiti pristojnosti za izvedbo dejanj v postopku začasne zaščite ter vzpostaviti odgovornost za zagotovitev teh pravic, urediti ter določiti jasne pogoje za pridobitev pravic prosilcev za začasno zaščito ter vzpostavitev pravnih podlag, s katerimi bi delili in pridobivali podatke, s katerimi bi preprečili zlorabe pravic in dvojne statuse v državah, ki ponujajo začasno zaščito (Ministrstvo za notranje zadeve, 2022b, str. 4–5).

Z vidika bremen socialnega sistema trenutno oseba, ki uživa priznano začasno zaščito in posledično tudi pravice, ki iz nje izhajajo, ne more v času, ko je uvedena začasna zaščita zaprositi za dovoljenje za prebivanje po ZTuj-2. Namen začasne zaščite je, da oseba dobi zaščito hitro in za nujno omejen čas, dokler pogoji v matični državi ne omogočajo pogojev za vrnitev. Smiselno bi bilo, da se v materialni zakonodaji uredi pogoj, da lahko oseba, ki uživa status začasne zaščite zaprosi za dovoljenje za prebivanje in si tako ob pogojih, ki ji zahteva ZTuj-2, pridobi dolgoročni status.

S tem pogojem bi osebam prenehale pravice po ZZZRO, raz-

bremenili bi socialni sistem, osebam pa omogočili daljše, predvidljivejše bivanje v državi. ZZZRO zagotavlja začasno ekonomsko integracijo, ki je nepredvidljiva tako za osebo z začasno zaščito kot tudi za delodajalca. Ekonomska integracija je ključna za učinkovito integracijo v družbo, kajti za človeka je najbolj ubijajoče obdobje negotovosti, kajti šele predvidljiva ekonomska integracija omogoči začetek integracije v družbo (Moličnik, 2008, str. 108).

Potrebna bi bila tudi uskladitev ostale zakonodaje, ki ima posredni vpliv na institut začasne zaščite. Ugotovili smo, da je v ZPPreb-1 potrebna posebna ureditev za osebe, ki imajo status začasne zaščite. ZPPreb-1 določa, predvsem zaradi zlorab glede preteklih prijav prebivališč, kjer je bilo na enem naslovu prijavljenih večje število ljudi, nekatere varovalke, kot sta postopek preverjanja resničnosti prijave začasnega ali stalnega prebivališča. Taka oseba se po dodelitvi statusa začasne zaščite lahko ponovno znajde v postopku preverjanja resničnosti prijave začasnega prebivališča ob prijavi začasnega prebivališča. Glede na začasnost in nujnost instituta začasne zaščite bi bile lahko te osebe izvzete iz takih postopkov.

Seveda pa je ključno, da se na podlagi spremenjene zakonodaje posodobijo tudi posamezni registri ter povezljivost med njimi na področju upravnih notranjih zadev, predvsem register stalnega prebivalstva, register tujcev in azilni register. Kot smo ugotovili, je potrebna uskladitev oziroma sprememba Zakona o prijavi prebivališča v povezavi s prijavo prebivališča oseb s priznano začasno zaščito ter posledična posodobitev registra stalnega prebivalstva.

Med državami članicami oz. tudi drugimi državami, ki omogočajo, da osebe pridobijo začasno zaščito, je pomembno, da se vzpostavijo pravne podlage za namen preprečitve dvojnih statusov ter vzpostavi tudi informacijska povezljivost zaradi bolj ekonomičnega vodenja samih postopkov.

Glede na trenutne in prihodnje varnostne razmere v regiji in širše menimo, da je treba ob napovedani posodobitvi azilnega sistema in s tem posledično mednarodni in subsidiarni zaščiti pozornost posvetiti tudi posodobitvi zakonodaje, ki ureja začasno zaščito. Notranje ministrstvo je zaznalo nekatere pomanjkljivosti, med drugim je Vladi Republike Slovenije v sprejem predlagalo tudi prenovljen ZZZRO, vendar ugotavljamo, da je ta obstal pri odločanju in ni bil potrjen s strani Vlade Republike Slovenije ter posredovan v nadaljnjo obravnavo v državni zbor.

Ključno je, da si država prizadeva, da posamezno področje sistematično uredi v korist vseh prebivalcev, saj je zagotavljanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin eden od stebrov vsake demokratične družbe, ki spoštuje, zagotavlja in izpolnjuje ustavne ali mednarodnopravne obveznosti na področju človekovih pravic (Letnar Čerňič, 2011, str. 291).

LITERATURA IN VIRI

- Agencija Evropske unije za temeljne pravice. (2014). *Priročnik o evropski zakonodaji v zvezi z azilom, mejami in priseljevanjem*. Urad za publikacije Evropske unije.
- Agencija Evropske unije za temeljne pravice. (2020). *Priročnik o evropski zakonodaji v zvezi z azilom, mejami in priseljevanjem*. Urad za publikacije Evropske unije.
- Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo. *Uradni list RS–Mednarodne pogodbe*, št. 9/92, 9/93, 5/99, 9/08, 13/11, 9/13 in 5/17.
- Beirens, H., et al. (2016). *Study on the Temporary Protection Directive: Final report*. Publications Office of the European Union.
- Bendel, P. (2019). Contemporary Politics of International Protection in Europe: From Protection to Perversion. *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe*, str. 293–303.
- Bešter, R., et al. (2003a). *Migracije, globalizacija, Evropska unija*. Mirovni inštitut, Inštitut za sodobne družbene in politične študije.
- Bešter, R. (2003b). *Migracijska politika Slovenije in EU: Primerjava zakonodaje, strateških dokumentov in priporočil, s poudarkom na integracijski politiki*. Mirovni inštitut.
- Bučar Ručman, A., Šulc, A. (2019). Medijsko (so)ustvarjanje »begunske in varnostne krize« in njen odsev na državni in lokalni ravni. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, (1), str. 5–20.
- Černigoj, E. (2018). *Integracija migrantov – primer prisilnih migrantov v Republiki Sloveniji* (magistrsko delo). Fakulteta za uporabne družbene študije v Novi Gorici.
- Direktiva Sveta 2001/55/ES z dne 20. julija 2001 o najnižjih standardih za dodelitevčasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb in o ukrepih za uravnoteženje prizadevanj in posledic za države članice pri sprejemanju takšnih oseb. *Uradni list Evropske unije*, L 212/12.
- 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. *Uradni list Evropske unije*, L 337/9.
- Direktiva 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito. *Uradni list Evropske unije*, L 180/96.
- Dostop do azilnega postopka: Kaj morate vedeti*. (2016). Urad za publikacije Evropske unije.
- European Commission. *Migration and Home Affairs*. URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/temporary-protection_en
- Evropska komisija. (2022). *Predlog: Izvedbeni sklep Sveta o ugotovitvi obstoja množičnega prihoda razseljenih oseb iz Ukrajine v smislu 5 Direktive Sveta 2001/55/ES z dne 20. julija 2001 in z učinkom uvedbečasne zaščite*.
- Evropska komisija. *Solidarnost EU z Ukrajino*. https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/information-people-fleeing-war-ukraine_sl
- Haddad, E. (2008). *The Refugee in International Society: Between Sovereigns*. Cambridge University Press.
- Halpin, R. (2022). *Temporary Protection: The activation of the Temporary Protection Directive in response to the crisis in Ukraine*. Houses of the Oireachtas.
- IUS-INFO. *Ženevske konvencije praznujejo 70. rojstni dan*. URL: <https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/dnevne-novice/247480>.

- Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2022/382 z dne 4. marca 2022 o ugotovitvi obstoja množičnega prihoda razseljenih oseb iz Ukrajine v smislu člena 5 Direktive 2001/55/ES in z učinkom uvedbečasne zaščite. *Uradni list Evropske unije*, L 71/1.
- Jaeger, G. (2001). On the History of the International Protection of Refugees: International Review of the Red Cross. *RICR*, 8(843), str. 727–737.
- Jelenič, M. (1998). Vloga Rdečega križa Slovenije pri reševanju begunske problematike v Republiki Sloveniji. *Begunci v Sloveniji: pregled dosedanjih aktivnosti*. Visoka policijska-varnostna šola.
- Konvencija o statusu beguncev. *Uradni list FLRJ-MP*, št. 7-76/60.
- Ladič, B. (2021). *Potek migracij preko ozemlja Slovenije v 2015/2016: Vloga nevladnih organizacij v sprejemnih in nastanitvenih centrih* (diplomska naloga). Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede.
- Ladič, M., Bajt, V., Jalušič, V. (2020). *Nacionalni mehanizem za evalvacijo integracije: Slovenija. Poročilo za leto 2018*. Mirovni Inštitut.
- Letnar Černič, J. (2011). Od izvorov človekovih pravic k njihovem uresničevanju. *Phainomena*, 20(76,77,78), str. 279–291.
- Luyten, K. (2022). *Briefing: Temporary Protection Directive*. Evropski parlament.
- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. (2022). *Informacije glede obravnave mladoletnih oseb brez spremstva in pravic oseb iz Ukrajine*. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in enake možnosti.
- Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije. (2005). *Uvod predloga zakona in čistopis predloga zakona o začasni zaščiti razseljenih oseb – prva obravnava*.
- Ministrstvo za notranje zadeve. (2022). Navodila za prijavo začasnega prebivališča za osebe s priznано začasno zaščito razseljenih oseb. <https://is-unz.sigov.si/mrrsp/index.faces>
- Ministrstvo za notranje zadeve. (2022b). *Predlog Zakona o začasni zaščiti razseljenih oseb – predlog za obravnavo*.
- Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije. (2022c). *Priznanje pravice do začasne zaščite v povezavi z dovoljenjem za stalno/začasno bivanje v Republiki Sloveniji – odgovor in usmeritev za delo*.
- Ministrstvo za notranje zadeve. (2022d). *Uveljavljanje pravice do začasne zaščite v več državah hkrati – odgovor*.
- Ministrstvo za notranje zadeve. (2022e). *Vprašanja glede postopka začasne zaščite – odgovor in usmeritev za delo*.
- Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije. (2023a). *Odrek začasni zaščiti – odgovor*.
- Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije. (2023b). *Podaljšanje začasne zaščite – dodatna usmeritev za delo*.
- Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije. (2023c). *Podaljšanje začasne zaščite in izdaja novih izkaznic – seznam oseb*.
- Ministrstvo za notranje zadeve. (2023d). *Poročilo o delu Direktorata za migracije za leto 2022*.
- Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije. (2023e). *Začasna zaščita in vloga za izdajo enotnega dovoljenja – odgovor*.
- Ministrstvo za notranje zadeve. (2024a). *Mednarodna zaščita*. URL: <https://www.gov.si/teme/mednarodna-zascita/>
- Ministrstvo za notranje zadeve. (2024b). *Strategija Vlade RS na področju priseljevanja*.
- Moličnik, V. (2008). Knjižna poročila in ocene. *Glasnik SED*, 48(1,2).
- Nicholson, F., Kumin, J. (2017). *A guide to international refugee protection and building state asylum systems*. Inter-Parliamentary Union and the United Nations High Commissioner for Refugees.
- Repnik, V. (2017). *Pravna ureditev instituta mednarodne zaščite* (diplomsko delo). Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta.
- Resolucija o imigracijski politiki Republike Slovenije (RiMPRS). *Uradni list RS*, št. 40/99.
- Resolucija o migracijski politiki Republike Slovenije (ReMPRS). *Uradni list RS*, št. 106/02.
- Sklep o uvedbi začasne zaščite za razseljene osebe iz Ukrajine. *Uradni list RS*, št. 32/22.
- Sporočilo Komisije o operativnih smernicah za izvajanje Izvedbenega sklepa Sveta (EU) 2022/382 o ugotovitvi obstoja množičnega prihoda razseljenih oseb iz Ukrajine v smislu člena 5 Direktive 2001/55/ES in z učinkom uvedbečasne zaščite 2022/C 126 I/01. *UL C 126I*.
- Svet Evropske unije in Evropski svet. *Migracijska politika EU*. URL: <https://www.consilium.europa.eu/sl/policies/eu-migration-policy/refugee-inflow-from-ukraine/>
- The United Nations Refugee Agency. (1992). *A Comprehensive Response to the Humanitarian Crisis in the former Yugoslavia*. <https://www.refworld.org/policy/strategy/unhcr/1992/en/15355>.
- The United Nations Refugee Agency. (b.d.a.). *Situations*. <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.
- The United Nations Refugee Agency. (b.d.b.). *Spremljanje postopkov na meji*. <https://www.unhcr.org/si/spremljanje-postopkov-na-meji-2>

- The United Nations Refugee Agency. (b.d.c.) *Ukraine Refugee Situation*. <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>, 3. 9. 2024.
- Vlada Republike Slovenije. (2019). *Strategija Vlade RS na področju migracij*.
- United Nations High Commissioner for Refugees. (2012). *Summary Conclusions on Temporary Protection. Roundtable on Temporary Protection: 19-20 July 2012*. International Institute of Humanitarian Law.
- Svet EU. (b.d.a.) *Svet in Evropski parlament dosegla prelomni dogovor glede reforme azilnega in migracijskega sistema EU*. <https://www.consilium.europa.eu/sl/press/press-releases/2023/12/20/the-council-and-the-european-parliament-reach-breakthrough-in-reform-of-eu-asylum-and-migration-system/>
- Svet EU. (b.d.b.) *Ukrajina: Svet soglasno uvedel začasno zaščito za osebe, ki bežijo pred vojno*. <https://www.consilium.europa.eu/sl/press/press-releases/2022/03/04/ukraine-council-introduces-temporary-protection-for-persons-fleeing-the-war/>
- Thorburn, S., Van, J. (1998). *Refugee protection in Europe: Lessons of the Yugoslav Crisis*. M. Nijhoff Publishers, str. 199–212.
- 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 državljani tretje države ali oseba brez državljanstva. *Uradni list Evropske unije*, L 180/31.
- Ustava Republike Slovenije (URS). *Uradni list RS*, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.
- Zakon o državni upravi (ZDU-1). *Uradni list RS*, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14 in 51/16.
- Zakon o mednarodni zaščiti (ZMZ-1). *Uradni list RS*, št. 16/17 – uradno prečiščeno besedilo in 54/21.
- Zakon o prijavi prebivališča (ZPPreb-1). *Uradni list RS*, št. 52/16, 36/21, 3/22 – ZDeb in 62/24 – ZUOPUE.
- Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spremenjene s protokoli št. 3, 5 in 8 ter dopolnjene s protokolom št. 2, ter njenih protokolov št. 1, 4, 6, 7, 9, 10 in 11. *Uradni list RS – Mednarodne pogodbe*, št. 7/94.
- Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP). *Uradni list RS*, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13 in 175/20 – ZIUOPDVE.
- Zakon o tujcih (ZTuj-2). *Uradni list RS*, št. 91/21 – uradno prečiščeno besedilo, 95/21 – popr. in 105/22 – ZZNŠPP.
- Zakon o začasni zaščiti razseljenih oseb (ZZZRO). *Uradni list RS*, št. 16/17 – uradno prečiščeno besedilo.