

2227. Pravilnik o spremembi in dopolnitvi Pravilnika o določitvi rokodelskih panog

Na podlagi drugega odstavka 12. člena Zakona o ohranjanju in razvoju rokodelstva (Uradni list RS, št. 78/23) minister za gospodarstvo, turizem in šport izdaja

P R A V I L N I K
o spremembi in dopolnitvi Pravilnika
o določitvi rokodelskih panog**1. člen**

V Pravilniku o določitvi rokodelskih panog (Uradni list RS, št. 118/23) se v 2. členu za 60. točko doda nova 61. točka, ki se glasi:

»61. suhozidna gradnja,«.

V dosedanji 61. točki, ki postane 62. točka, se črtata besedi »in svilogojstvo«.

Dosedanje 62. do 70. točka postanejo 63. do 71. točka.

KONČNA DOLOČBA**2. člen**

(začetek veljavnosti)

Ta pravilnik začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

Št. 007-140/2025/6

Ljubljana, dne 7. julija 2025

EVA 2025-2180-0015

Matjaž Han

minister

za gospodarstvo, turizem in šport

2228. Količnik rasti cen prehrambnih izdelkov

Na podlagi 11. člena Zakona o višini povračil stroškov v zvezi z delom in nekaterih drugih prejemkov (Uradni list RS, št. 87/97, 9/98, 48/01, 40/12 – ZUJF in 8/20) minister za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti objavlja

K O L I Č N I K
rasti cen prehrambnih izdelkov

Količnik rasti cen prehrambnih izdelkov za obdobje januar–junij 2025, na podlagi katerega se določi regres za prehrano med delom za obdobje julij–december 2025, je 1,046.

Znesek regresa za prehrano med delom za obdobje julij–december 2025 je 6,38 eura na dan.

Št. 100-3/2025

Ljubljana, dne 7. julija 2025

EVA 2025-2611-0032

Luka Mesec

minister

za delo, družino, socialne zadeve
in enake možnosti

USTAVNO SODIŠČE**2229. Delna odločba o ugotovitvi, da šesta alineja desetega odstavka 9. člena, druga poved osmega odstavka 18. člena in prva alineja prvega odstavka 78. člena Zakona o mednarodni zaščiti niso v neskladju z Ustavo**

Številka: U-I-52/22-24

Datum: 19. 6. 2025

D E L N A O D L O Č B A

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo skupine poslank in poslancev Državnega zbora, na seji 19. junija 2025

o d l o č i l o :

1. Šesta alineja desetega odstavka 9. člena Zakona o mednarodni zaščiti (Uradni list RS, št. 16/17 – uradno prečiščeno besedilo in 54/21) ni v neskladju z Ustavo.

2. Druga poved osmega odstavka 18. člena Zakona o mednarodni zaščiti ni v neskladju z Ustavo.

3. Prva alineja prvega odstavka 78. člena Zakona o mednarodni zaščiti ni v neskladju z Ustavo.

O b r a z l o ž i t e v**A.**

1. Skupina poslank in poslancev Državnega zbora (v nadaljevanju predlagatelj) zatrjuje, da sta šesta alineja desetega odstavka 9. člena in druga poved osmega odstavka 18. člena Zakona o mednarodni zaščiti (v nadaljevanju ZMZ-1) v neskladju z 2., 14., 22., 35., 36., 37. in 56. členom Ustave. Prva alineja prvega odstavka 78. člena ZMZ-1 naj bi bila v neskladju z 32. členom Ustave.

2. Predlagatelj je z isto vlogo vložil tudi zahtevo za oceno ustavnosti drugega do šestega odstavka 10.a in 10.b člena Zakona o tujcih (Uradni list RS, št. 91/21 – uradno prečiščeno besedilo, 95/21 – popr., 48/23 in 115/23 – v nadaljevanju ZTuj-2). Zatrjuje, da so izpodbijane določbe ZTuj-2 v neskladju z načelom nevračanja (18. in 48. člen Ustave), prepovedjo kolektivnih izgonov (34. člen Ustave), pravico do pravnega sredstva (25. člen Ustave), načelom pravne države (2. in 22. člen Ustave) in načelom enakosti (14. člen Ustave).

3. Predlagatelj meni, da sta ureditev, po kateri se svetovalci za begunce lahko razreši, če se ugotovi, da mu je znana prava identiteta prosilca, razpolaga s prosilčevimi identifikacijskimi dokumenti, mu je znana dejanska prosilčeva starost, ko ta zatrjuje, da je mladoletna oseba, ali so mu znana dejstva, na podlagi katerih prosilec za mednarodno zaščito (v nadaljevanju prosilec) ni upravičen do statusa begunca ali subsidiarne zaščite, a o tem ne obvesti pristojnega organa, in ureditev, po kateri zakonito zastopanje preneha tudi, če se ugotovi, da je zakonitemu zastopniku znana prava identiteta prosilca, razpolaga s prosilčevimi identifikacijskimi dokumenti, mu je znana dejanska prosilčeva starost, ko ta zatrjuje, da je mladoletna oseba, ali so mu znana dejstva, na podlagi katerih prosilec ni upravičen do statusa begunca ali subsidiarne zaščite, a o tem ne obvesti pristojnega organa, v neskladju z 2., 14., 22., 35., 36., 37. in 56. členom Ustave. Meni, da sta tako svetovalci za begunce kot zakoniti zastopnik v zaupnem razmerju s prosilcem. Položaj svetovalca za begunce naj bi bil enak položaju odvetnika, zato naj bi določba kršila načelo zaupnosti med svetovalcem in prosilcem. Tudi zakoniti zastopnik mora z mladoletnim prosilcem vzpostaviti zaupno razmerje, zato taka

določba krši načelo največje koristi otroka. Načelo zaupnosti med odvetnikom in stranko naj bi bilo varovano na podlagi 35., 36. in 37. člena Ustave.

4. Z zgoraj navedeno ureditvijo naj bi bilo poseženo v načelo enakosti iz 14. in 22. člena Ustave, saj naj bi bil posameznik, ki ga zastopa svetovalec za begunce, v bistveno slabšem položaju kot posameznik, ki ga zastopa odvetnik. Svetovalec za begunce naj bi bil namreč dolžan izdajati določene podatke o svoji stranki, česar odvetnik ni dolžan. Prav tako pa naj bi bil v slabšem položaju mladoletnik, ki mu je zakoniti zastopnik postavljen na podlagi ZMZ-1, v primerjavi z mladoletnikom, ki mu je zakoniti zastopnik postavljen na kakšni drugi pravni podlagi.

5. Predlagatelj izpodbija prvo alinejo prvega odstavka 78. člena ZMZ-1, ki ureja pravice prosilcev. Prosilec pridobi pravico do začasnega prebivanja na ozemlju Republike Slovenije, vendar je njegovo gibanje omejeno na območje občine, v kateri ima določen naslov za prebivanje. Predlagatelj zatrjuje, da je navedena določba v neskladju z 32. členom Ustave. Meni, da ni razvidno, kakšen cilj naj bi navedena ureditev zasledovala, omejitev gibanja pa naj ne bi smela biti dopustna zgolj zato, ker gre za prosilce. Zato naj bi šlo za prekomeren poseg v pravico do svobode gibanja.

6. Državni zbor na zahtevo predlagatelja ni odgovoril, mnenje pa je podala Vlada. Vlada zatrjuje, da je bil Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o mednarodni zaščiti (Uradni list RS, št. 54/21 – ZMZ-1A) sprejet z namenom zagotoviti učinkovitejšo izvedbo postopkov mednarodne zaščite in preprečiti zlorabe teh postopkov. S tem namenom naj bi zakonodajalec predvidel nov razlog za razrešitev svetovalca za begunce. Vlada meni, da je treba sankcionirati nedopustno ravnanje svetovalca, če bi ta z namenom vplivati na pozitiven izid postopka prikrival upoštevana dejstva ali potvarjal oziroma prikrival dejansko stanje. S takšnim ravnanjem naj bi svetovalec za begunce kršil načelo poštenosti in vestnosti, v določenih okoliščinah pa bi njegovo ravnanje lahko celo izpolnilo zakonske znake kaznivega dejanja. Vlada zatrjuje, da ni mogoče primerjati položaja svetovalca za begunce in položaja odvetnika, saj je delo svetovalcev za begunce omejeno zgolj na postopke za priznanje mednarodne zaščite. Če prosilec nima lastnih sredstev, naj bi sredstva za delo svetovalcev za begunce zagotavljalo ministrstvo, pristojno za notranje zadeve, kar naj bi bilo treba upoštevati pri presoji položaja svetovalca za begunce.

7. Vlada meni, da svetovalec za begunce ni dolžan brezpogojno zasledovati pravnih koristi in interesov svoje stranke, če bi prosilec ob odsotnosti listinskih dokazov z lažnimi navedbami in prikrivanjem dejstev zlorabil postopek mednarodne zaščite. Prosilec naj bi imel v postopku dolžnost, da sodeluje s pristojnim organom ter poda vsa upoštevana dejstva in navede vse okoliščine, ki so ključne za obravnavo prošnje za mednarodno zaščito. Namen šeste alineje desetega odstavka 9. člena ZMZ-1 naj bi bil preprečiti, da bi svetovalec za begunce z namernim prikrivanjem upoštevnih dejstev in dokazov vplival na izid postopka in omogočil, da mednarodno zaščito pridobi tujec, ki ne izpolnjuje pogojev. Z navedeno ureditvijo naj, bi se zagotovilo, da bi tako svetovalci za begunce kot prosilci v postopkih mednarodne zaščite izpolnjevali svoje dolžnosti, ravnali pošteno, vestno in odgovorno, govorili resnico in sodelovali s pristojnimi organi ter s tem prispevali k pravičnim odločitvam organov.

8. Podobno naj bi veljalo tudi za ureditev v drugi povedi osmega odstavka 18. člena ZMZ-1. Tudi s to ureditvijo naj bi se zmanjševale možne zlorabe postopka mednarodne zaščite in preprečilo, da bi prosilci lahko prikrivali svojo pravo starost ali identiteto. Prikrivanje dejstev, povezanih s starostjo prosilca, naj bi vplivalo tudi na iskanje najustreznejših rešitev pri posameznem mladoletnem prosilcu, upoštevajoč načelo največje koristi otrokove koristi. Čimprejšnja ugotovitev vseh upoštevnih dejstev in okoliščin naj bi bila v korist vseh udeležencev v postopku, vključno z mladoletnikom in njegovim zakonitim zastopnikom. Dolžnost zakonitega zastopnika naj bi bila tudi seznanitev mladoletnika brez spremstva z realnimi možnostmi ureditve

statusa in posledicami nedopustnih ravnanj. Vlada meni, da ima v postopkih mednarodne zaščite absolutno prednost pravilno ugotovljeno dejansko stanje, pri čemer je sodelovanje zakonitega zastopnika nedvomno koristno. Izjave prosilca naj bi bile pogosto edino dokazno sredstvo, na podlagi katerega lahko pristojni organ odloči. Vlada meni, da je v največjem interesu mladoletnika brez spremstva, da pove resnico, saj bo le tako prejel ustrezno pomoč, ki jo potrebuje. Zakoniti zastopnik po ZMZ-1 ni povsem izenačen s skrbnikom iz Družinskega zakonika (Uradni list RS, št. 15/17, 22/19 in 5/23 – v nadaljevanju DZ), saj gre pri prvem za specifično in začasno funkcijo v okviru azilnega postopka, za katero morajo biti posamezniki ustrezno usposobljeni in so za svoje delo tudi plačani.

9. Vlada nasprotuje trditvam predlagatelja, da je prva alineja prvega odstavka 78. člena ZMZ-1 v neskladju z 32. členom Ustave. Navaja, da navedena omejitev ne pomeni omejitve gibanja, ki jo določa 84. člen ZMZ-1. Ureditev naj bi temeljila na 7. členu Direktive 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (prenovitev) (UL L 180, 29. 6. 2013 – v nadaljevanju Sprejemna direktiva), ki določa, da se prosilci lahko svobodno gibljejo po ozemlju države članice ali na območju, ki jim ga ta država določi. Vlada meni, da z omejitvijo gibanja na območje občine ni poseženo v neodtujljivo sfero zasebnega življenja in je še vedno omogočeno uveljavljanje vseh pravic, ki jih zagotavlja Sprejemna direktiva. Prosilec si kljub omejitvi gibanja na območje občine lahko svobodno izbere prebivališče in mu mora biti zagotovljeno izvrševanje pravic, ki jih ima kot prosilec. Cilj navedene zakonske ureditve naj bi bila čim hitrejša izvedba postopkov ter preprečevanje zlorab in sekundarnih migracij.

10. Ustavno sodišče je mnenje Vlade poslalo predlagatelju, ki pa nanj ni odgovoril.

B. – I.

11. Ustavno sodišče je z delno odločbo št. U-I-52/22, U-I-202/23 z dne 2. 4. 2025 (Uradni list RS, št. 34/25) o delu zahteve predlagatelja, ki se nanaša na oceno ustavnosti drugega odstavka 10.a člena in na 10.b člen TZUJ-2, že odločilo.

12. V tej delni odločbi bo Ustavno sodišče na podlagi 6. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/12, 92/21 in 22/25 – v nadaljevanju ZUstS) in ob smiselni uporabi prvega odstavka 314. člena Zakona o pravdnem postopku (Uradni list RS, št. 73/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08 in 10/17 – ZPP) odločilo tudi o tistem delu zahteve predlagatelja, ki se nanaša na oceno ustavnosti šeste alineje desetega odstavka 9. člena, drugega stavka osmega odstavka 18. člena in prvo alinejo prvega odstavka 78. člena ZMZ-1.

B. – II.

Presoja šeste alineje desetega odstavka 9. člena ZMZ-1 Opis zakonske ureditve

13. Šesta alineja desetega odstavka 9. člena ZMZ-1 določa:

»Svetovalca za begunce minister, pristojen za pravosodje, razreši, če se ugotovi, da mu je znana prava identiteta prosilca, razpolaga s prosilčevimi identifikacijskimi dokumenti, mu je znana dejanska prosilčeva starost, v primeru, ko ta zatrjuje, da je mladoletna oseba, ali so mu znana dejstva, na podlagi katerih prosilec ni upravičen do statusa begunca ali subsidiarne zaščite, a o tem ne obvesti pristojnega organa.«

14. Prosilci¹ imajo pravico do podpore in pravne pomoči v postopkih pred Upravnim in Vrhovnim sodiščem. Podpore in pravno pomoč zagotavljajo svetovalci za begunce. ZMZ-1 ureja pogoje za imenovanje, postopek imenovanja in razloge za razrešitev. Svetovalci za begunce se z odločbo imenujejo

¹ Prosilec je državljan tretje države ali oseba brez državljanstva, ki je v Republiki Sloveniji podal prošnjo za mednarodno zaščito (11. točka 2. člena ZMZ-1).

za petletno obdobje na podlagi javnega razpisa (drugi in tretji odstavek 9. člena ZMZ-1). Svetovalci za begunce morajo biti pravni strokovnjaki, saj je eden od pogojev za imenovanje tudi to, da imajo opravljen pravniški državni izpit ali imajo v Republiki Sloveniji zaključeno univerzitetno izobrazbo pravne smeri ali so končali enako raven izobraževanja v tujini, priznано v skladu z zakonom, ki ureja priznavanje in vrednotenje izobraževanja, in imajo opravljeno preverjanje znanja iz splošnega upravnega postopka, upravnega spora, prava človekovih pravic in prava mednarodne zaščite ter aktivno obvladajo slovenski jezik (tretja alineja četrtega odstavka 9. člena ZMZ-1). Svetovalci za begunce so lahko tudi odvetniki (šesti odstavek 9. člena ZMZ-1). Vendar pa morajo vsi svetovalci za begunce opraviti še dodatno usposabljanje na področju prava mednarodne zaščite. Svetovalci za begunce se vpišejo v imenik svetovalcev za begunce, ki ga vodi ministrstvo, pristojno za pravosodje (10. člen ZMZ-1). Sredstva za izplačilo nagrad in povračilo stroškov svetovalcev za begunce zagotavlja ministrstvo (prvi odstavek 11. člena ZMZ-1). Vendar pa lahko ministrstvo zahteva povračilo stroškov ali dela stroškov od osebe, ki ima zadostna sredstva za preživetje (peti odstavek 11. člena ZMZ-1).

15. Minister, pristojen za pravosodje, lahko svetovalca za begunce tudi razreši. V prvi do šesti alineji desetega odstavka 9. člena ZMZ-1 so naštet razlogi, ki utemeljujejo razrešitev.² V šesti alineji desetega odstavka 9. člena ZMZ-1 je zakonodajalec določil, da se svetovalec za begunce razreši, če ne obvesti pristojnega organa o določenih informacijah, ki jih je izvedel o prosilcu. Zakonodajalec je torej s to določbo določil dolžnosti svetovalcev za begunce, da pristojnemu organu sporočijo pravo identiteto prosilca, njegovo starost, če trdi, da je mladoleten, in dejstva, iz katerih bi izhajalo, da prosilec ni upravičen do statusa begunca ali subsidiarne zaščite. Svetovalec za begunce je tudi dolžan obvestiti pristojni organ, da razpolaga s prosilčevimi identifikacijskimi dokumenti. Če svetovalec za begunce ne izpolnjuje svoje dolžnosti in je zato razrešen, preneha razmerje med njim in prosilcem.

Upoštevnost prava Evropske unije

16. Evropski parlament in Svet sta na podlagi drugega odstavka 78. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije (prečiščena različica, UL C 202, 7. 6. 2016 – v nadaljevanju PDEU) sprejela več uredb in direktiv, ki urejajo azilno politiko EU. Med drugim sta sprejela tudi Direktivo 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (prenovitev) (UL L 180, 29. 6. 2013 – v nadaljevanju Postopkovna direktiva II), ki ureja skupne postopke za priznanje in odvzem mednarodne zaščite.³ V 20. do 23. členu Postopkovne direktive II je urejena pravica do brezplačne pravne pomoči in zastopanje prosilcev. V drugem pododstavku prvega odstavka 21. člena Postopkovne direktive II je določeno, da brezplačno pravno pomoč in zastopanje zagotavljajo take osebe, ki jih priznava ali dopušča nacionalno pravo. Pravo EU prepušča določitev

² Svetovalec za begunce se lahko razreši, če se ugotovi, da ne izpolnjuje več z zakonom predpisanih pogojev, razen pogoja iz pete alineje četrtega odstavka 9. člena ZMZ-1, ko funkcija svetovalcu preneha po samem zakonu.

³ Evropska unija (v nadaljevanju EU) je prenovila skupni evropski azilni sistem, s katerim je določila minimalne standarde za obravnavo vseh prosilcev. EU je med drugim sprejela Uredbo (EU) 2024/1348 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. maja 2024 – v nadaljevanju Postopkovna uredba). Postopkovna uredba je začela veljati 11. 6. 2024, vendar se bo začela uporabljati 1. 7. 2026. V 15. do 19. členu Postopkovne uredbe je urejena pravica do brezplačne pravne pomoči. Iz četrtega odstavka 15. člena Postopkovne uredbe izhaja, da države članice EU lahko organizirajo pravno svetovanje ter pravno pomoč v skladu s svojimi nacionalnimi sistemi. Iz 19. člena Postopkovne uredbe izhaja, da države članice EU na podlagi nacionalnega prava določijo pravila za zagotavljanje pravne pomoči in zastopanja ter pogoje, ki jih morajo izpolnjevati pravni strokovnjaki za zastopanje prosilcev.

pogojev, ki jih morajo izpolnjevati osebe, da smejo nuditi pravno pomoč prosilcem, in pogojev za razrešitev teh oseb državam članicam. Iz sodne prakse Sodišča Evropske unije (v nadaljevanju SEU) izhaja, da ko država članica sprejema ukrepe v okviru pooblastila za odločanje po prostem preudarku, ki ji je podeljeno z aktom prava EU, to pomeni, da izvaja pravo EU.⁴ Zato mora Ustavno sodišče na podlagi tretjega odstavka 3.a člena Ustave pri odločanju o zadevi, ki pomeni odločitev na področju izvajanja prav-a EU, upoštevati primarno pravo, vključno z Listino Evropske unije o temeljnih pravicah (UL C 202, 7. 6. 2016 – v nadaljevanju Listina), sekundarno zakonodajo EU in sodno prakso SEU.

Presoja z vidika pravice do zasebnosti (35. člen Ustave)

17. Predlagatelj navaja, da je šesta alineja desetega odstavka 9. člena ZMZ-1 v neskladju z 2., 35., 36. in 37. členom Ustave, ker naj bi nesorazmerno posegala v zaupno razmerje med svetovalcem za begunce in prosilcem.

18. Ustava v 35. členu zagotavlja nedotakljivost človekove telesne in duševne celovitosti, njegove zasebnosti in osebnostnih pravic. Pravica do zasebnosti posamezniku vzpostavlja krog intimnega lastnega delovanja, kjer sme sam odločati o tem, katere posege vanj bo dopustil. To velja še toliko bolj, kadar je dopustno, da v to pravico posežejo država oziroma pristojni državni organi.⁵ Splošno varstvo zasebnosti po 35. členu Ustave varuje tudi neposredno komuniciranje med posamezniki, ki ni namenjeno javnosti.⁶ V tem okviru pravica do zasebnosti varuje tudi zagotavljanje poklicne molčečnosti glede skrivnosti, ki jih posameznik v zaupnem razmerju razkrije osebi določenega poklica ali osebi, ki opravlja določeno delo. V nekaterih primerih je učinkovito opravljanje določenega poklica ali dela nujno povezano z obstojem zaupnega razmerja med posameznikom in izvajalcem določenega poklica oziroma dela. Le če lahko posameznik z izvajalcem zaupno komunicira brez strahu, da bi bila zaupna komunikacija razkrita tretjim, lahko izvajalec učinkovito opravlja poklic ali delo, s katerim varuje pravice svojih strank. Izvajalec mora varovati podatke, ki jih pridobi pri opravljanju svojega poklica ali dela, v interesu svoje stranke in varstva njenih pravic. Dolžnost varovanja zaupnih podatkov je temelj zaupnega razmerja. Posameznik drugi osebi prostovoljno zaupa informacije o sebi in pri tem upravičeno pričakuje molčečnost te osebe, saj prav pričakovanje zaupnosti tvori jedro razmerja med tema dvema osebama. Dolžnost varovati zaupne informacije temelji na zaupanju med osebo, ki razkriva podatke, in osebo, ki poklic oziroma delo opravlja. Dolžnost varovanja zaupnosti tega, kar je izvajalcu poklica ali dela zaupala stranka, ne vzpostavlja le dolžnosti osebe, ki poklic ali delo opravlja, temveč tudi pravico te osebe, da varuje zaupnost te informacije. Tej pravici ustreza obveznost drugih, na prvem mestu države, da se takih posegov vzdržijo. Informacije zasebne narave, ki jih posameznik razkrije pripadnikom določenih poklicev, morajo ostati zasebne, saj bi sporočanje teh informacij prizadelo posameznikovo zasebnost. Namen varovanja zaupnega razmerja je omogočiti izvajalcu določenega poklica učinkovito opravljati svoje delo, ki je povezano z varovanjem pravic posameznika. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da pravica do zasebnosti varuje zaupno razmerje med odvetnikom in njegovo stranko⁷ ter med pacientom in zdravnikom.⁸

⁴ Glej sodbo SEU v združenih zadevah *N. S. in drugi*, C-411/10 in C-493/10, z dne 21. 12. 2011, 65.–68. točka obrazložitve.

⁵ Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-272/98 z dne 8. 5. 2003 (Uradni list RS, št. 48/03, in OdlUS XII, 42), 20. točka obrazložitve, in št. U-I-40/12 z dne 11. 4. 2013 (Uradni list RS, št. 39/13, in OdlUS XX, 5), 14. točka obrazložitve.

⁶ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-115/14, Up-218/14 z dne 21. 1. 2016 (Uradni list RS, št. 8/16, in OdlUS XXI, 20), 32. točka obrazložitve.

⁷ Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-115/14, Up-218/14 in št. U-I-217/19 z dne 1. 6. 2023 (Uradni list RS, št. 69/23).

⁸ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-70/12 z dne 21. 3. 2014 (Uradni list RS, št. 24/14, in OdlUS XX, 23).

19. Šesta alineja desetega odstavka 9. člena ZMZ-1 svetovalcu za begunce nalaga dolžnost, da državnim organom razkrije določene informacije o prosilcu. Navedena obveznost svetovalca za begunce ne more posegati niti v prostorski⁹ niti v komunikacijski vidik¹⁰ zasebnosti, zato je Ustavno sodišče očitke predlagatelja o neskladnosti izpodbijane določbe z 2., 35., 36. in 37. členom Ustave presojalo z vidika 35. člena Ustave.¹¹

20. Zakonodajalec je s tem, ko je svetovalcu za begunce naložil dolžnost obveščati pristojne organe o informacijah, povezanih s prosilcem, urejal razmerje med prosilcem in svetovalcem za begunce. Ustavno sodišče mora najprej presoditi, ali je razmerje med svetovalcem za begunce in prosilcem take narave, da uživa ustavnosodno varstvo na podlagi 35. člena Ustave.

21. Svetovalec za begunce daje prosilcu podporo in mu zagotavlja pravno pomoč v postopkih na Upravnem in Vrhovnem sodišču (prvi odstavek 9. člena ZMZ-1). Zagotavljanje pravne pomoči pomeni izvajati pravniške storitve pri uveljavljanju in varstvu pravic prosilcev.¹² Iz ustavnosodne presoje izhaja, da je v določenih primerih mogoče posameznikom zagotoviti učinkovito uresničevanje pravice do sodnega varstva le, če imajo možnost dobiti pomoč pravno kvalificirane, pooblaščenca.¹³ Prosilci se v stiski znajdejo v tuji državi, nepoznavanje pravnega reda in neznanje jezika te države jim lahko dejansko preprečita uveljavljanje pravic na področju mednarodne zaščite,¹⁴ zato je zgolj s strokovnim pravnim zastopanjem mogoče prosilcem zagotoviti enakopravne možnosti za učinkovito uresničitev pravice do sodnega varstva in pravice do pritožbe na področju mednarodne zaščite.¹⁵ Namen instituta svetovalca za begunce je prosilcu zagotoviti učinkovito izvrševanje pravice do sodnega varstva in pravice do pritožbe pri pridobitvi mednarodne zaščite. Vloga svetovalca za begunce je, da s svojo strokovno pomočjo odločilno pripomore, da lahko prosilec zavaruje svoje pravice in pravne interese v postopku za priznanje mednarodne zaščite ter pri uresničevanju pravice do sodnega varstva in pravice do pravnega sredstva.

22. Svetovalec za begunce mora varovati pravice in pravne koristi prosilca in je zavezan opravljati svoje delo strokovno, pošteno in vestno (sedmi odstavek 9. člena ZMZ-1). Svetovalec za begunce se zaradi narave svojega dela nujno seznani tudi z najbolj občutljivimi podatki, s podrobnimi informacijami o zasebnosti, lahko v najožjem – najintimnejšem delu zasebnosti.¹⁶ Prosilec, ki se posvetuje s svetovalcem za begunce, upravičeno pričakuje, da bo njuna komunikacija zasebna in zaupna. Zaupnost razmerja omogoča, da prosilec informacije deli neovirano in v celoti. Svetovalec za begunce lahko svojo vlogo učinkovito opravi le, če mu prosilec lahko zaupa in ga seznani z vsemi informacijami, ki bi lahko bile upoštevne pri zagotavljanju

pravne pomoči v postopku za priznanje mednarodne zaščite. Prosilcu, ki išče pravni nasvet, mora biti zagotovljeno, da svetovalec za begunce informacij, ki jih bo pridobil, ko se prosilec z njim posvetuje o svojih pravicah, praviloma ne bo razkril in jih niti ne bo prisiljen razkriti tretjim osebam. Iz navedenega izhaja, da je razmerje med svetovalcem za begunce in prosilcem take narave, da je za učinkovito izvajanje nalog svetovalca za begunce nujen obstoj zaupnega razmerja med njim in prosilcem. To pomeni, da je njuno razmerje take narave, da je varovano v okviru pravice do zasebnosti iz 35. člena Ustave. Pravica do zasebnosti torej varuje zaupno razmerje med svetovalcem za begunce in prosilcem, kar pomeni, da varuje upravičeno pričakovanje prosilca, da bo svetovalec za begunce varoval informacije o prosilcu, ki jih bo izvedel pri opravljanju svojih nalog, in pravico svetovalca za begunce, da varuje zaupnost informacij, ki jih je pridobil pri opravljanju svojega dela.

Poseg v pravico do zasebnosti

23. Ob upoštevanju zgoraj navedenih izhodišč mora Ustavno sodišče najprej presoditi, ali izpodbijana določba pomeni poseg v pravico iz 35. člena Ustave. Vedenje prosilca, da ima svetovalec za begunce dolžnost posredovati določene informacije o njem, nedvomno zmanjšuje stopnjo zaupanja, ki ga ima prosilec do svetovalca za begunce. Zaupno razmerje med svetovalcem za begunce in prosilcem lahko nastane le, če lahko prosilec svetovalcu za begunce popolnoma zaupa in verjame v njegovo lojalnost.¹⁷ Nujen pogoj za opravljanje pravnega svetovanja je tudi preprečevanje konfliktov interesov. Pravni svetovalec mora biti tudi neodvisen v razmerju do javne oblasti.¹⁸ Zaupno razmerje med svetovalcem za begunce in prosilcem je nujna predpostavka, da lahko svetovalec za begunce v mejah Ustave in zakona opravlja pravna dejanja v korist prosilca. Prosilec bo lahko uspešno in v polnosti uveljavljal svoje pravice in pravne koristi s pomočjo svetovalca za begunce le, če mu bo ta ob celostno in iskreno posredovanih informacijah lahko nudil popolno in zanesljivo strokovno pomoč in podporo tako v svetovanju kot v zastopanju pred sodiščem.¹⁹

24. Zakonska ureditev, ki svetovalcu za begunce nalaga dolžnost, da pristojnim organom sporoči pravo identiteto in starost prosilca, ko ta zatrjuje, da je mladoletna oseba, da jim sporoči, če razpolaga s prosilčevimi identifikacijskimi dokumenti, in da jim sporoči dejstva, na podlagi katerih prosilec ne bi bil upravičen do mednarodne zaščite, vpliva na zaupnost razmerja med svetovalcem za begunce in prosilcem. Če mora svetovalec za begunce v okviru sodnega postopka ali pripravi nanj sodelovati z javnimi organi tako, da jim je dolžan posredovati podatke, ki jih je pridobil med pravnim svetovanjem, je po naravi stvari okrnjeno zaupanje med njima. Če pa prosilec ne more neovirano in v celoti zaupati vseh informacij svojemu pravnemu svetovalcu, je zmanjšana tudi zmožnost ustreznega zagotavljanja nalog svetovanja in zastopanja prosilca.²⁰ Pri tem je treba upoštevati, da zakonska določba zahteva razkrivanje informacij, ki so povezane z vsebino dela svetovalca za begunce v smislu razkrivanja vsebine pravnega razmerja, v zvezi s katerim je prosilec potreboval strokovno pomoč. Zato izpodbijana določba, po kateri je svetovalec za begunce razrešen, če pristojnemu organu ne sporoči določenih informacij o prosilcu, pomeni poseg v pravico do zasebnosti iz 35. člena Ustave.²¹

⁹ Prostorski vidik zasebnosti (prvi odstavek 36. člena Ustave) varuje posameznikovo zasebnost v prostoru, glede katerega posameznik upravičeno pričakuje zasebnost (glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-115/14, Up-218/14, 24. točka obrazložitve).

¹⁰ Komunikacijski vidik zasebnosti (prvi odstavek 37. člena Ustave) pomeni varovanje interesa osebe, da ima nadzor nad pošiljanjem sporočila na daljavo ter da državi in tretjim prepreči seznanitev z njim (glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-115/14, Up-218/14, 32. točka obrazložitve).

¹¹ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-217/19, 36. točka obrazložitve.

¹² Glej Pravni terminološki slovar, ZRC SAZU, Ljubljana 2018, str. 273.

¹³ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-II-1/09 z dne 5. 5. 2009 (Uradni list RS, št. 35/09, in OdlUS XVIII, 20), 9.–13. točka obrazložitve.

¹⁴ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-176/05 z dne 8. 9. 2005 (Uradni list RS, št. 85/05, in OdlUS XIV, 70), 10. točka obrazložitve. Primerjaj tudi z odločbo avstrijskega Ustavnega sodišča (*Verfassungsgerichtshof*) št. G 328-335/2022 z dne 14. 12. 2023.

¹⁵ Primerjaj s sklepom Ustavnega sodišča št. Up-692/04 z dne 11. 3. 2005, 5. točka obrazložitve.

¹⁶ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-115/14, Up-218/14, 28. točka obrazložitve.

¹⁷ Primerjaj sodbo SEU v zadevi *Orde van Vlaamse Balies*, C-694/20, z dne 8. 12. 2022, 27. in 28. točka obrazložitve.

¹⁸ Glej odločbo avstrijskega Ustavnega sodišča (*Verfassungsgerichtshof*) št. G 328-335/2022.

¹⁹ Primerjaj prav tam.

²⁰ Primerjaj s sodbo SEU v zadevi *Ordre des barreaux francophones et germanophone in drugi*, C-305/05, z dne 26. 6. 2007, 32. točka obrazložitve.

²¹ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-217/19, 39. točka obrazložitve. Primerjaj tudi s sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) v zadevi *Michaud proti Franciji* z dne 6. 12. 2012, 93. točka obrazložitve, in sodbo SEU v zadevi *Belgian Association of Tax Lawyers in drugi*, C-623/22, z dne 29. 7. 2024, 125. točka obrazložitve.

25. Tako kot velja splošno glede pravice do zasebnosti vsakega posameznika, tudi v tem primeru ta pravica ni varovana kot absolutna.²² V skladu s tretjim odstavkom 15. člena Ustave se človekove pravice ali temeljne svoboščine lahko omejijo samo s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa ta Ustava. Če zakonodajalec sledi ustavno dopustnemu cilju in če je omejitev skladna z načeli pravne države (2. člen Ustave), in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege države (splošno načelo sorazmernosti), je po ustaljeni ustavnosodni presoji omejitev človekove pravice dopustna.²³

Ustavno dopustni cilj

26. Ko gre za poseg v človekovo pravico iz 35. člena Ustave, ta glede ustavno dopustnih ciljev ne določa posebnih omejitev. Državni zbor na zahtevo ni odgovoril. Iz zakonodajnega gradiva pa izhaja, da je bila izpodbijana določba sprejeta z namenom zmanjšanja možnosti zlorabe postopkov za priznanje mednarodne zaščite in sankcioniranja svetovalcev za begunce, če bi ti prikrivali informacije o beguncih.²⁴ Vlada zatrjuje, da je namen izpodbijane določbe zagotoviti učinkovitejšo izvedbo postopkov za priznanje mednarodne zaščite in preprečiti zlorabo postopkov. Ukrepi, s katerimi se zagotovi hitra in učinkovita izvedba postopkov za priznanje mednarodne zaščite, in ukrepi, s katerimi se preprečujejo zlorabe postopkov, zasledujejo ustavno dopustne cilje.

27. Glede na to, da je izkazan ustavno dopustni cilj za poseg v pravico iz 35. člena Ustave, mora Ustavno sodišče presoditi še, ali je bil navedeni ukrep primeren, nujen in sorazmeren.

Primernost

28. Pri presoji primernosti ukrepa Ustavno sodišče ocenjuje, ali je zakonodajalec izbral tako sredstvo, ki očitno ne more doseči zasledovanega cilja. Za izpodbijano ureditev ni mogoče trditi, da ne prispeva k cilju, ki ga zasleduje. Če je pristojni organ seznanjen z informacijami o identiteti prosilca, z njegovimi identifikacijskimi dokumenti, njegovo starostjo in vsemi okoliščinami, ki so pomembne za presojo izpolnjevanja pogojev za priznanje mednarodne zaščite, lahko hitreje in učinkoviteje vodi postopek za priznanje mednarodne zaščite. Prav tako pa je s tem ukrepom mogoče preprečevati zlorabe postopka. Prave in resnične informacije o identiteti prosilcev, o njihovi starosti in dejstvih, povezanih s pridobitvijo mednarodne zaščite, omogočajo pristojnemu organu, da hitreje ugotovi upoštevno dejansko stanje in zavrne prošnje tistim osebam, ki zaščite ne potrebujejo.

Nujnost

29. Pri presoji nujnosti Ustavno sodišče presoja, ali bi bilo mogoče zasledovani cilj doseči brez posega oziroma z ukrepom, ki bi bil manj invaziven od presojanega.²⁵ Postopek za priznanje mednarodne zaščite mora na eni strani omogočati dostop do nujne zaščite tistim posameznikom, ki jo resnično potrebujejo, na drugi strani pa zmanjšati možnost zlorabe tega postopka. Zato mora postopek po eni strani potekati hitro, po drugi strani pa mora upoštevati poseben položaj prosilcev, ki so se znašli v stiski v tuji državi.²⁶ V postopku za priznanje mednarodne zaščite temelji ugotavljanje dejanskega stanja velikokrat zgolj na navedbah prosilca, saj ta za svoje navedbe ne more predložiti dokazov. Primeri, v katerih lahko prosilec predloži dokaze za vse svoje izjave, so prej izjema kot pravilo. V večini primerov oseba, ki beži pred preganjanjem, pride v državo, v

kateri zaprosi za zaščito, zgolj z najnujnejšimi stvarmi, pogosto celo brez osebnih dokumentov. Odločitev pristojnega organa je zato odvisna od prepričljivosti, verodostojnosti in konsistentnosti navedb, ki jih v svoj prid navaja prosilec. Pristojni organ mora oceniti verodostojnost prosilčevih navedb ter zbrati in ugotoviti vse okoliščine in dejstva, ki prošnjo podpirajo ali je ne podpirajo.²⁷ Upoštevati je tudi treba, da v postopku za priznanje mednarodne zaščite velja načelo, da pristojni organ v dvomu odloči v korist prosilca.²⁸ Ob tako določenih posebnostih dokaznega postopka v postopku za priznanje mednarodne zaščite je obveznost, da mora tudi svetovalec za begunce seznaniti pristojni organ s pravo identiteto in starostjo prosilca ter z dejstvi, povezanimi s pogoji za priznanje mednarodne zaščite, in z razpolaganjem z identifikacijskimi dokumenti prosilca, nujen ukrep, ki omogoča učinkovito vodenje in preprečevanje zlorab v postopkih za priznanje mednarodne zaščite.

Sorazmernost v ožjem smislu

30. Poseg v človekovo pravico je sorazmeren v ožjem smislu, če je teža tega posega (poseg v pravico do zasebnosti) sorazmerna vrednosti zasledovanega cilja oziroma pričakovanim koristim, ki bodo zaradi posega nastale (učinkovitost postopka za priznanje mednarodne zaščite in preprečevanje zlorab tega postopka).

31. Ustavno sodišče je pri presoji sorazmernosti na eni strani upoštevalo, da so prosilci osebe, ki so se v stiski znašle v tuji deželi, v kateri ne poznajo niti jezika niti pravnega sistema države. Zato ima pomoč pravno usposobljenega strokovnjaka pri izvrševanju pravice do sodnega varstva in pravice do pravnega sredstva na področju mednarodne zaščite posebno težo. Ustavno sodišče je upoštevalo, da gre za osebe, ki se lahko zaradi svojih izkušenj bojijo oblasti v svoji državi in zato lahko čutijo strah pred katero koli oblastjo. Prosilec se lahko boji svobodno govoriti, kar pa lahko vpliva na vsebino njegove izjave. Zato je pomembno, da ga pri izvrševanju pravice do sodnega varstva in pravice do pritožbe zastopa oseba, ki ji prosilec zaupa in za katero verjame, da mu je lojalna in da je tudi neodvisna od organov javne oblasti. Zakonska določba, ki obvezuje svetovalca za begunce, da mora določene informacije razkrivati državi, zato vpliva na vzpostavitev zaupnega razmerja med prosilcem in svetovalcem za begunce ter ga lahko do neke mere okrne.

32. Po drugi strani je Ustavno sodišče upoštevalo, da je postopek za priznanje mednarodne zaščite poseben upravni postopek, ki je namenjen ugotavljanju, ali je posameznik upravičen do posebne zaščite države, in da ne gre za kaznovalni postopek ali postopek, v katerem bi se posamezniku nalagale obveznosti. Prosilci so tujci, ki praviloma ne izpolnjujejo pogojev, ki jih država določa za vstop vanjo in prebivanje tujcev v njej. Država jim dovoli vstop na svoje ozemlje zgolj zato, ker trdijo, da potrebujejo zaščito države. V postopku za priznanje mednarodne zaščite bo pristojni organ šele ugotovil, ali konkretni posameznik dejansko potrebuje zaščito države, v okviru katere bo dobil dovoljenje za bivanje v tej državi in sekundarne pravice, ki jih pridobi oseba s statusom begunca ali statusom subsidiarne zaščite. Iz te obrazložitve že izhaja, da ima v postopkih za priznanje mednarodne zaščite verodostojnost prosilca pri ugotavljanju dejanskega stanja in v dokaznem postopku posebno težo. Če dokazi, ki jih predloži prosilec, iz katerega koli razloga niso celoviti, točni ali upoštevni, mora država članica s prosilcem aktivno sodelovati, da omogoči, da se zberejo vsi dokazi, ki podpirajo prošnjo.²⁹ V postopku za priznanje med-

²² Primerjaj z odločbama Ustavnega sodišča št. U-I-115/14, Up-218/14, 33. točka obrazložitve, in št. U-I-217/19, 40. točka obrazložitve.

²³ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003 (Uradni list RS, št. 108/03, in OdlUS XII, 86), 25. točka obrazložitve.

²⁴ Glej Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o mednarodni zaščiti (ZMZ-1A) z dne 10. 12. 2020, EPA 1546-VIII.

²⁵ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-115/14, Up-218/14, 44. točka obrazložitve.

²⁶ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. Up-968/05 z dne 24. 11. 2005 (Uradni list RS, št. 111/05), 5. točka obrazložitve.

²⁷ Glej odločbi Ustavnega sodišča št. Up-2012/08 z dne 5. 3. 2009 (Uradni list RS, št. 22/09, in OdlUS XVIII, 65), 8. točka obrazložitve, in št. U-I-292/09, Up-1427/09 z dne 20. 10. 2011 (Uradni list RS, št. 98/11, in OdlUS XIX, 27), 16. točka obrazložitve.

²⁸ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. Up-1187/06 z dne 19. 10. 2006 (Uradni list RS, št. 112/06, in OdlUS XV, 100), 8. točka obrazložitve.

²⁹ Glej sodbo SEU v zadevi *M. M. proti Minister for Justice, Equality and Law Reform in drugi*, C-277/11, z dne 22. 11. 2012, 66. in 68. točka obrazložitve.

narodne zaščite sta dolžna tako prosilec kot država (pristojni organ) pri ugotavljanju dejstev in okoliščin, ki lahko pomenijo dokaze, s katerimi je mogoče utemeljiti prošnjo za mednarodno zaščito, med seboj sodelovati.³⁰ Ker posameznik v postopku za priznanje mednarodne zaščite vlaga prošnjo za pridobitev posebne zaščite tuje države, je upravičeno pričakovati, da se bo kar najbolj potrudil za utemeljitev svoje prošnje. ZMZ-1 izrecno določa, da mora prosilec sam navesti vsa dejstva in okoliščine, ki utemeljujejo njegov strah pred preganjanjem ali resno škodo (prvi odstavek 21. člena ZMZ-1).³¹ Uradni osebi mora nemudoma predložiti vso dokumentacijo in vse razpoložljive dokaze, s katerimi utemeljuje svojo prošnjo (drugi odstavek 21. člena in peta alineja prvega odstavka 89. člena ZMZ-1). Prosilec mora sodelovati s pristojnimi organi, da se ugotovijo njegova identiteta in vse druge okoliščine, ki so upoštevne pri obravnavanju prošnje, to so njegova starost, poreklo, vključno s poreklom ustreznih sorodnikov, državljanstvo ali državljanstva, država ali države in kraj ali kraji prejšnjega prebivališča, prejšnje prošnje za azil, prepotovane poti, potovalni dokumenti ter razlogi za prošnjo za mednarodno zaščito. Obveznost sodelovanja prosilca pomeni, da ta, če je mogoče, predloži zahtevana dokazila ter po potrebi zahtevana pojasnila in informacije.³² To pomeni, da je prosilec že sam dolžan navesti enake informacije in predložiti enake dokumente, kot jih je na podlagi izpodbijane določbe dolžan pristojnemu organu sporočiti svetovalec za begunce, če zanje izve. Z vidika vsebine informacij, ki jih je svetovalec za begunce dolžan sporočiti pristojnemu organu, ne gre za podrobne informacije o intimni in zasebni posameznikovi sferi, ki so že na prvi pogled zaupne narave in za katere bi prosilec lahko upravičeno pričakoval molčečnost svetovalca za begunce. Celo nasprotno, gre za take informacije, ki so nujne za pravilno ugotovitev dejanskega stanja in izdajo zakonite odločbe o prošnji za mednarodno zaščito. Ob upoštevanju narave postopka za priznanje mednarodne zaščite prosilci torej ne morejo upravičeno pričakovati, da bodo svetovalci za begunce namerno prikrivali informacije, ki so upoštevne za presojo, ali posameznik resnično potrebuje zaščito, in sodelovali s prosilcem tako, da bi mu omogočali zlorabo tega postopka. Glede na navedeno izpodbijana zakonska ureditev, četudi do neke mere omaja trdnost zaupnega razmerja med svetovalcem za begunce in prosilcem, ne pomeni prekomernega posega v pravico do zasebnosti iz 35. člena Ustave.

33. Zato šesta alineja desetega odstavka 9. člena ZMZ-1 ni neskladju s 35. členom Ustave (1. točka izreka).

Presoja z vidika načela enakosti (drugi odstavek 14. člena Ustave)

34. Predlagatelj trdi, da je šesta poved desetega odstavka 9. člena ZMZ-1 tudi v neskladju s 14. in 22. členom Ustave, ker postavlja posameznika, ki ga zastopa svetovalec za begunce, v bistveno slabši položaj kot posameznika, ki ga zastopa odvetnik. Ustavno sodišče je očitke predlagatelja o neenakem obravnavanju posameznikov, ki jih zastopa svetovalec za begunce, v primerjavi s posamezniki, ki jih zastopa odvetnik, presojalo z vidika drugega odstavka 14. člena Ustave.

35. V skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo načelo enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave zahteva, da je treba v bistvenem enake položaje obravnavati enako. Če se v bistvenem enaki položaji obravnavajo različno, mora za to obstajati razumen razlog, stvarno povezan s

predmetom urejanja. Načelo enakosti pred zakonom namreč ne pomeni, da zakonodajalec v bistvenem enakih položajev pravnih subjektov ne bi smel različno urejati, pač pa, da tega ne sme početi samovoljno, brez razumnega in stvarnega razloga. Pri presoji, katere podobnosti in razlike v položajih so bistvene, je torej treba izhajati iz predmeta pravnega urejanja.³³

36. Iz te obrazložitve že izhaja, da ZMZ-1 svetovalcem za begunce določa dolžnost, da nekatere informacije o prosilcu sporoči pristojnim organom. Iz Zakona o odvetništvu (Uradni list RS, št. 18/93, 24/01, 54/08, 35/09, 97/14, 46/16, 36/19 in 130/22 – v nadaljevanju ZOdv) ne izhaja, da bi imeli odvetniki pri opravljanju pravnega zastopanja dolžnost sporočati informacije o strankah, ki jih zastopajo, državnim organom. Nasprotno, iz prvega odstavka 6. člena ZOdv izhaja, da mora odvetnik kot tajnost varovati, kar mu je zaupala stranka. Zakonodajalec je torej različno uredil razmerje med prosilcem in svetovalcem za begunce ter razmerje med odvetnikom in njegovo stranko.

37. Temeljna predpostavka za neskladje z načelom enakosti je, da sploh gre za v bistvenem enake položaje. Ustavno sodišče mora najprej presoditi, ali so prosilci v enakem položaju kot druge osebe, ki jih zastopajo odvetniki.

38. Iz ustavnosodne presoje izhaja, da so prosilci med potekom postopka za priznanje mednarodne zaščite v posebnem položaju.³⁴ Postopek za priznanje mednarodne zaščite je posebni upravni postopek, v katerem bo pristojni organ šele ugotovil, ali konkretni posameznik dejansko potrebuje zaščito države. Pravna pomoč, ki jo prosilcu nudi svetovalec za begunce, je omejena zgolj na postopek pred Upravnim in Vrhovnim sodiščem. Pravna pomoč, ki jo drugim osebam nudi odvetnik, pa se lahko nanaša na izredno širok obseg razmerij. Pri tem je posebej pomembna vloga odvetnika pri uveljavljanju pravic in pravnih interesov pri obrambi pred obtožbami v sodnih postopkih, za kar pa v postopku za priznanje mednarodne zaščite ne gre. Odvetniška služba je tudi v skladu s prvim odstavkom 137. člena Ustave del pravosodja, ki ima pomembno in nenadomestljivo vlogo pri delovanju celotnega pravosodnega sistema. Institut svetovalca za begunce pa nima take vloge. Ker gre za različne izhodiščne pravne položaje, jih zakonodajalec tudi lahko različno obravnava. Zato šesta alineja desetega odstavka 9. člena ZMZ-1 ni v neskladju s splošnim načelom enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave (1. točka izreka).

B. – III.

Presoja druge povedi osmega odstavka 18. člena ZMZ-1

Opis zakonske ureditve

39. Druga poved osmega odstavka 18. člena ZMZ-1 določa:

»Zakonito zastopanje preneha tudi, če se ugotovi, da je zakonitemu zastopniku znana prava identiteta prosilca, razpolaga s prosilčevimi identifikacijskimi dokumenti, mu je znana dejanska prosilčeva starost v primeru, ko ta zatrjuje, da je mladoletna oseba, ali so mu znana dejstva, na podlagi katerih prosilec ni upravičen do statusa begunca ali subsidiarne zaščite, a o tem ne obvesti pristojnega organa.«

40. ZMZ-1 ureja položaj mladoletnega prosilca. V prvem odstavku 15. člena ZMZ-1 je določeno, da je največja korist otroka primarna skrb pri obravnavi mladoletnikov. Mladoletnikom je treba zagotoviti življenjski standard, ki je primeren njihovemu psihičnemu, duševnemu, duhovnemu, moralnemu in družbenemu razvoju. ZMZ-1 posebno skrbnost namenja mladoletnim prosilcem, ki so v državo prišli brez spremstva odrasle osebe.³⁵

³³ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. Up-217/14 z dne 7. 2. 2018 (OdlUS XXIII, 19), 10. točka obrazložitve.

³⁴ Glej sklep Ustavnega sodišča št. Up-3936/07 z dne 4. 7. 2008, 6. točka obrazložitve.

³⁵ Mladoletnik brez spremstva je mladoletnik (oseba, mlajša od 18 let), ki je na ozemlju Republike Slovenije brez staršev ali zakonitih zastopnikov (21. točka 2. člena ZMZ-1).

³⁰ Prav tam.

³¹ Glej prvi odstavek 4. člena Direktive 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite (prenovitev) (UL L 337, 20. 12. 2011 – Kvalifikacijska direktiva II) in prvi odstavek 13. člena Postopkovne direktive II.

³² Glej sodbi SEU v zadevi K., C-18/16, z dne 14. 9. 2017, 38. točka obrazložitve, in v združenih zadevah *The International Protection Appeals Tribunal in drugi*, C-322/19 in C-385/19, z dne 14. 1. 2021, 77. točka obrazložitve.

41. V postopkih, v katerih je prosilec mladoletnik brez spremstva, se mora čim prej ugotoviti njegova istovetnost in začeti postopek iskanja njegovih staršev ali drugih sorodnikov in se mu mora pred začetkom postopka postaviti zakonitega zastopnika (prvi odstavek 16. člena ZMZ-1). Zakoniti zastopnik zastopa mladoletnika brez spremstva v postopku za priznanje mednarodne zaščite in na področjih varovanja zdravja, izobraževanja, varovanja premoženjskih pravic in koristi ter v zvezi z uresničevanjem pravic na področju sprejema (drugi odstavek 16. člena ZMZ-1). Zakoniti zastopnik je skupaj z mladoletnikom brez spremstva navzoč pri vseh dejanjih v postopkih po tem zakonu (šesti odstavek 16. člena ZMZ-1). Iz 2. člena Uredbe o načinu izvajanja zakonitega zastopanja mladoletnikov brez spremstva ter načinu zagotavljanja ustrezne nastanitve, oskrbe in obravnave mladoletnikov brez spremstva (Uradni list RS, št. 163/21 in 106/23 – v nadaljevanju Uredba o zakonitem zastopanju)³⁶ izhaja, da zakoniti zastopnik zastopa mladoletnika v tolikšnem obsegu, kot ga določa drugi odstavek 16. člena ZMZ-1.³⁷ Zakoniti zastopnik se pri vsakem pomembnejšem opravi in odločitvah, ki zadevajo mladoletnika, posvetuje z njim, pri čemer upošteva njegovo mnenje v skladu z njegovo starostjo, zrelostjo in razvojnimi zmogljivostmi (drugi odstavek 2. člena Uredbe o zakonitem zastopanju). Zakoniti zastopnik mladoletnika primerno in redno obvešča o izvedenih dejavnostih (tretji odstavek 2. člena Uredbe o zakonitem zastopanju).

42. Za zakonitega zastopnika iz 16. člena ZMZ-1 se smiselno uporabljajo določbe o skrbništvu, kot ga ureja zakon, ki ureja zakonsko zvezo in družinska razmerja, če ni s tem zakonom določeno drugače (prvi odstavek 18. člena ZMZ-1). Zakoniti zastopnik je lahko oseba, ki izpolnjuje pogoje za skrbnika, določene z zakonom, ki ureja zakonsko zvezo in družinska razmerja,³⁸ in se je udeležil usposabljanja.³⁹ Oseba, ki izpolnjuje pogoje, se vpiše na seznam zakonitih zastopnikov, ki ga vodi ministrstvo, pristojno za družino in socialne zadeve (drugi odstavek 2. člena ZMZ-1). Zakoniti zastopnik je pooblaščen za zastopanje posameznega mladoletnika brez spremstva na podlagi odločbe, ki jo izda pristojni center za socialno delo. Center za socialno delo zakonite zastopnike izbira s seznama zakonitih zastopnikov (peti odstavek 18. člena ZMZ-1).

43. V osmem odstavku 18. člena ZMZ-1 pa so določeni razlogi za prenehanje konkretnega zakonitega zastopanja. Poleg splošnih razlogov, ki jih ureja že zakon, ki ureja zakonsko

zvezo in družinska razmerja,⁴⁰ zakonodajalec ureja tudi razloge, ki so vezani na posebnosti pridobitve mednarodne zaščite. Zakonito zastopanje preneha tudi: (1) z izvršljivostjo odločitve pristojnega organa v postopku priznanja mednarodne zaščite oziroma z dnem postavitve mladoletnika brez spremstva pod skrbništvo oziroma imenovanja skrbnika za poseben primer (prva poved osmega odstavka 18. člena ZMZ-1) ali (2) če se ugotovi, da je zakonitemu zastopniku znana prava identiteta prosilca, razpolaga s prosilčevimi identifikacijskimi dokumenti, mu je znana dejanska prosilčeva starost, ko ta zatrjuje, da je mladoletna oseba, ali so mu znana dejstva, na podlagi katerih prosilec ni upravičen do statusa begunca ali subsidiarne zaščite, a o tem ne obvesti pristojnega organa (druga poved osmega odstavka 18. člena ZMZ-1).

44. Ministrstvo, pristojno za družino in socialne zadeve najmanj enkrat letno preveri, ali zakoniti zastopniki še izpolnjujejo pogoje za zakonitega zastopnika. Razlogi za izbris zakonitega zastopnika s seznama zakonitih zastopnikov so določeni v devetem odstavku 18. člena ZMZ-1.⁴¹ Iz četrte alineje drugega odstavka 18. člena ZMZ-1 izhaja, da je razlog za izbris s seznama zakonitih zastopnikov tudi ugotovitev, da zakoniti zastopnik ni obvestil pristojnega organa, da mu je znana prava identiteta prosilca, da razpolaga s prosilčevimi identifikacijskimi dokumenti, da mu je znana dejanska prosilčeva starost, ko ta zatrjuje, da je mladoletna oseba, ali so mu znana dejstva, na podlagi katerih prosilec ni upravičen do statusa begunca ali subsidiarne zaščite. Če torej zakoniti zastopnik ne sporoči pristojnemu organu določenih informacij o mladoletniku brez spremstva, preneha konkretno razmerje zastopanja med njim in mladoletnikom brez spremstva. Poleg navedenega pa je posameznik, ki je izvajal naloge zakonitega zastopnika, tudi izbrisan s seznama zakonitih zastopnikov in teh nalog sploh ne more več opravljati za nobenega mladoletnika brez spremstva.

45. Zakonodajalec je z drugo povedjo osmega odstavka 18. člena ZMZ-1 določil dolžnosti zakonitih zastopnikov in s tem urejal razmerje med mladoletnikom brez spremstva in njegovim zakonitim zastopnikom.

Upoštevnost prava EU

46. Postopkovna direktiva II ureja skupne postopke za priznanje in odvzem mednarodne zaščite. Iz njene triinšdesete uvodne izjave izhaja, da bi morala biti največja korist otroka najpomembnejše vodilo držav članic pri uporabi te direktive. Pri ugotavljanju, kaj je največja korist otroka, bi morale države članice upoštevati predvsem dobrobit mladoletnika in njegov socialni razvoj ter okolje, iz katerega prihaja.⁴² V 25. členu

³⁶ Nastanitev, oskrbo in obravnavo mladoletnikov brez spremstva ureja tudi Uredba o načinu zagotavljanja ustrezne nastanitve, oskrbe in obravnave mladoletnikov brez spremstva (Uradni list RS, št. 106/23 in 8/24).

³⁷ Če mladoletnik zakonito zastopanje potrebuje tudi na področju, ki ga pooblastilo iz tretjega odstavka 16. člena ZMZ-1 ne zajema, se mu za to imenuje skrbnik v skladu z zakonom, ki ureja družinska razmerja. V takih primerih organ, ki vodi postopek v primeru iz prejšnjega stavka, nemudoma obvesti center (četrty odstavek 2. člena Uredbe o zakonitem zastopanju).

³⁸ V 241. členu DZ je določeno, da skrbnik ne more biti oseba, ki ji je odvzeta starševska skrb, ki ni poslovno sposobna, katere koristi so v navzkrižju s koristmi varovanja, ki je z varovancem sklenila pogodbo o dosmrtnem preživljanju, katere zakonec ali zunajzakonski partner je z varovancem sklenil pogodbo o dosmrtnem preživljanju in od katere, glede na njene osebne lastnosti ali razmerja z varovancem ali njegovimi starši, ni mogoče pričakovati, da bo pravilno opravljala skrbniške obveznosti.

³⁹ Usposabljanje na podlagi javnega pooblastila izvaja Fakulteta za socialno delo, Univerza v Ljubljani, ki v ta namen izdaja potrdila o usposobljenosti. Usposabljanje obsega znanje iz družinskega prava, socialnega dela, psihologije, varstva otrokovih pravic in dolžnosti, varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter azilnega prava. Podrobnejšo vsebino, način izvedbe, obrazce potrdil, trajanje usposabljanja in način povrnitve stroškov usposabljanja ureja Uredba o zakonitem zastopanju (četrty odstavek 18. člena ZMZ-1).

⁴⁰ Skrbništvo nad otrokom preneha s pridobitvijo popolne poslovne sposobnosti, s posvojitvijo ali odločbo sodišča, če so prenehali razlogi za skrbništvo (261. člen DZ). DZ pa ureja tudi razloge za razrešitev skrbnika. Skrbnik se razreši, če je pri opravljanju skrbniških obveznosti malomaren, če zlorablja svoje pravice ali če s svojim delom ogroža varovančeve koristi ali če ugotovi, da bi bilo za varovanca koristnejše, če bi imel drugega skrbnika (prvi odstavek 254. člena in prvi odstavek 255. člena DZ).

⁴¹ Pristojno ministrstvo posameznika izbriše s seznama zakonitih zastopnikov, če ugotovi, da ne izpolnjuje več pogojev za skrbnika, določenih z zakonom, ki ureja družinska razmerja, je pri opravljanju zakonitega zastopanja malomaren, zlorablja svoje pravice ali s svojim delom ogroža pravice in koristi varovanja, kljub večkratnim opozorilom uradnih oseb krši pravila kodeksa, ki ureja ravnanja uslužbencev urada ali ministrstva, pristojnega za notranje zadeve, ter vseh ostalih oseb, ki delujejo pri mednarodni zaščiti, do prosilcev za mednarodno zaščito in oseb s priznano mednarodno zaščito, ni obvestil pristojnega organa v skladu z drugim stavkom prejšnjega odstavka, ni opravil obdobjnega usposabljanja iz tretjega odstavka tega člena, dvakrat neupravičeno zavrne zastopanje in sam tako želi, vendar pod pogojem, da je po uvrstitvi na seznam že opravljal naloge zakonitega zastopanja vsaj 12 mesecev oziroma da v 12 mesecih po uvrstitvi na seznam še ni bil pozvan k zastopanju.

⁴² V triindvajseti uvodni izjavi Postopkovne uredbe je poudarjeno, da mora biti v skladu s 24. členom Listine otrokova največja korist najpomembnejše vodilo pri uporabi te uredbe. Enako določa tudi prvi odstavek 22. člena Postopkovne uredbe.

Postopkovne direktive II so urejena procesna jamstva za mladoletnike brez spremstva. V skladu z a) točko prvega odstavka 25. člena Postopkovne direktive II morajo države sprejeti ukrepe, s katerimi zagotovijo, da mladoletnika brez spremstva zastopa in mu pomaga zastopnik, ki mu s tem omogoči uveljavljanje pravic in izpolnjevanje obveznosti iz direktive. Pravo EU državam članicam prepušča določitev natančnih pogojev, ki jih morajo izpolnjevati osebe, da smejo izvajati naloge zakonitega zastopnika. Ne glede na navedeno pa Postopkovna direktiva II določa nekatere obveznosti, ki jih mora država pri urejanju položaja zakonitega zastopnika upoštevati. Zastopnik opravlja svoje naloge v skladu z načelom največje koristi otroka in mora imeti ustrezno strokovno znanje. Oseba, ki ima vlogo zastopnika, se zamenja le, če je to potrebno (točka a) prvega odstavka 25. člena Postopkovne direktive II).⁴³ Država mora zagotoviti, da ima zastopnik možnost, da mladoletnika brez spremstva obvesti o pomenu ali možnih posledicah osebnega razgovora in ga tudi obvesti, kako naj se na osebni razgovor pripravi. Država mora tudi zagotoviti, da so mladoletnikom brez spremstva in njihovim zastopnikom brezplačno zagotovljene pravne in postopkovne informacije (četrti odstavek 25. člena Postopkovne direktive II).

47. SEU je že sprejelo stališče, da iz drugega odstavka 24. člena Listine in prvega odstavka 3. člena Konvencije Združenih narodov o otrokovih pravicah (Uradni list SFRJ – MP, št. 15/90, Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92 – KOP), na katero se izrecno sklicujejo pojasnila k 24. členu Listine, izhaja, da je treba korist otroka upoštevati ne le pri vsebinski presoji zahtevkov, ki se nanašajo na otroke, temveč mora korist otroka ob upoštevanju posebnih postopkovnih jamstev vplivati tudi na postopek odločanja. SEU je podarilo, da se izraz »koristi otroka« nanaša tako na materialno pravico kot postopkovne pravice.⁴⁴

48. Sprejetje Postopkovne direktive II pomeni, da spada položaj, ki ga presoja Ustavno sodišče v tem postopku za očno ustavnosti, na področje izvajanja prava EU. Ustavno sodišče mora zato na podlagi tretjega odstavka 3.a člena Ustave pri odločanju o zadevi, ki pomeni odločitev na področju izvajanja prava EU, upoštevati primarno zakonodajo, vključno z Listino, sekundarno zakonodajo EU in sodno prakso SEU.

Upoštevnost načela največje koristi otroka

49. Predlagatelj zatrjuje, da je izpodbijana ureditev v neskladju s 56. členom Ustave. Prvi odstavek 56. člena Ustave določa, da otroci uživajo posebno varstvo in skrb. To določbo je treba razlagati v povezavi z načelom največje koristi otroka, po katerem je temelj varstva otroka njegova korist, ki zahteva, da so pri vseh dejavnostih v zvezi z otroki, bodisi da jih vodijo državne ali zasebne ustanove za socialno varstvo, sodišča, upravni organi ali zakonodajna telesa, glavno vodilo otrokove koristi.⁴⁵ Na podlagi tretjega odstavka 56. člena Ustave je država dolžna otrokom in mladoletnikom, za katere starši ne skrbijo ali ki so brez ustrezne družinske oskrbe, zagotoviti posebno varstvo. Kakšne ukrepe bo država za to izbrala,

Ustava ne določa, temveč to prepušča zakonski ureditvi.⁴⁶ V vseh postopkih, v katerih se odloča o vprašanih, povezanih z otroki, mora biti ves čas v ospredju skrb za koristi otroka,⁴⁷ zato mora Ustavno sodišče, ko presoja ustavnost zakonskih določb, ki urejajo položaj otrok, v presojo vključiti spoštovanje načela največje koristi otroka. Izpodbijana zakonska ureditev ureja položaj mladoletnika, zato so lahko pri presoji upoštevne tudi zahteve iz 56. člena Ustave.

Presoja z vidika pravice do zasebnosti (35. člen Ustave)

50. Predlagatelj navaja, da je druga poved osmega odstavka 18. člena ZMZ-1 v neskladju z 2., 35., 36. in 37. členom Ustave, ker naj bi nesorazmerno posegala v zaupno razmerje med mladoletnim prosilcem in njegovim zakonitim zastopnikom.

51. Druga poved osmega odstavka 18. člena ZMZ-1 zakonitemu zastopniku mladoletnika brez spremstva nalaga dolžnost, da državnim organom razkrije določene informacije o prošilcu. Iz te obrazložitve že izhaja, da taka obveznost ne more posegati niti v prostorski niti v komunikacijski vidik zasebnosti, zato bi bili lahko očitki predlagatelja o neskladnosti izpodbijane določbe z 2., 35., 36. in 37. členom Ustave upoštevni le z vidika 35. člena Ustave.

52. Iz te obrazložitve že izhaja, da pravica do zasebnosti (35. člen Ustave) varuje tudi neposredno komuniciranje med posamezniki, ki ni namenjeno javnosti. Pravica do zasebnosti varuje zaupno komunikacijo med osebami, ki imajo med seboj tesne osebne vezi ter so intimno in čustveno povezane. Med takimi osebami zaradi medsebojne povezanosti obstaja odnos zaupanja. Posamezniki v razmerju z bližnjimi osebami upravičeno pričakujejo molčečnost teh oseb, saj zaupno razmerje med njimi tvori jedro njihovih medsebojnih odnosov. Posameznik upravičeno pričakuje, da država v takšna zaupna razmerja ne bo posegla in praviloma ne bo posameznikom nalagala dolžnosti, da sporočajo zaupne podatke, ki bi si jih bližnje osebe izmenjale v zaupni komunikaciji. Razmerje, pri katerem je zaupnost razmerja še posebej poudarjena, je razmerje med otroki in starši oziroma osebami, ki v tej vlogi nadomeščajo starševsko skrb.

53. Ustavno sodišče mora najprej presoditi, ali je razmerje med zakonitim zastopnikom in mladoletnikom brez spremstva take narave, da uživa ustavnosodno varstvo na podlagi pravice do zasebnosti iz 35. člena Ustave. Pri tem pa mora upoštevati tudi zahteve, ki izhajajo iz 56. člena Ustave.

54. Zakoniti zastopniki otrok so starši, razen če zakon določa drugače (prvi odstavek 154. člena DZ). Če otroci nimajo staršev ali starši ne morejo skrbeti zanje, se jim imenuje skrbnik (prvi odstavek 257. člena DZ).⁴⁸ ZMZ-1 je na podlagi tretjega odstavka 56. člena Ustave določil posebno ureditev na področju mednarodne zaščite za tiste mladoletne prosilce, ki so na ozemlju Republike Slovenije brez staršev. Mladoletniku brez spremstva se ne imenuje skrbnik na podlagi DZ, temveč se mu določi zakoniti zastopnik na podlagi ZMZ-1. Vlada v mnenju opozarja, da zakoniti zastopnik ni v celoti izenačen s skrbnikom, saj mora opraviti posebno usposabljanje in je za svoje delo plačan. Tem navedbam Vlade Ustavno sodišče lahko sledi. Zakoniti zastopnik je po ZMZ-1 v primerjavi s skrbnikom po DZ pooblaščen, da zastopa mladoletnika brez spremstva na točno določenih področjih (prvi odstavek 16. člena ZMZ-1) in je upravičen tudi do nagrade za svoje delo (sedmi odstavek 18. člena ZMZ-1).⁴⁹ Vendar je zakonodajalec že sam ocenil, da

⁴³ Postopkovna uredba določa nekatere pogoje, ki jih mora izpolnjevati oseba, da je lahko zakoniti zastopnik (drugi pododstavek drugega odstavka in deveti odstavek 23. člena Postopkovne uredbe). Določeno je, da se zastopnik mladoletnega prosilca zamenja le, če pristojni organi menijo, da naloge zastopnika niso bile ustrezno opravljene.

⁴⁴ Glej sodbo SEU v zadevi *K. in L. proti Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, C-646/21, z dne 11. 6. 2024, 72. in 73. točka obrazložitve.

⁴⁵ Glej odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-118/09 z dne 10. 6. 2010 (Uradni list RS, št. 52/10, in OdlUS XIX, 6), 10. točka obrazložitve, št. U-I-116/03 z dne 9. 2. 2006 (Uradni list RS, št. 21/06, in OdlUS XV, 14), 8. točka obrazložitve, in št. Up-748/16 z dne 25. 4. 2018 (Uradni list RS, št. 39/18, in OdlUS XXIII, 21), 10. točka obrazložitve.

⁴⁶ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. Up-70/15 z dne 10. 12. 2015 (Uradni list RS, št. 3/16, in OdlUS XXI, 19), 12. točka obrazložitve.

⁴⁷ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. Up-377/01 z dne 4. 10. 2001 (Uradni list RS, št. 82/01, in OdlUS X, 226), 9. točka obrazložitve.

⁴⁸ Skrbništvo je posebna oblika varstva otrok, za katere ne skrbijo starši (prvi odstavek 11. člena DZ).

⁴⁹ Obveznost skrbnika je prostovoljna in častna (drugi odstavek 24. člena DZ).

je vloga zakonitega zastopnika v taki meri podobna skrbniku iz DZ, da se zanj lahko smiselno uporabljajo določbe o skrbništvu (prvi odstavek 18. člena ZMZ-1). Zato razlike med zakonitim zastopnikom in skrbnikom iz DZ niso take, da bi bilo razmerje med zakonitim zastopnikom in mladoletnikom brez spremstva, ki ga ureja ZMZ-1, bistveno drugačno kot razmerje med skrbnikom in otrokom, ki ga ureja DZ.

55. Otrokova pravica do skrbnika je ključna za zagotavljanje njegovih pravic.⁵⁰ Skrbnik mora za otroka skrbeti z enako skrbnostjo kakor starši (258. člen DZ). Nadomestna oskrba otroka je zaščitni ukrep, ki otroku zagotavlja začasno varnost.⁵¹ Skrbništvo zajema le del starševske skrbi, skrbnik namreč ni dolžan otroka preživljati in imeti pri sebi. Glavna naloga skrbnika je, da nastopa kot otrokov zakoniti zastopnik in skrbi, da so otrokove pravice primerno zaščitene. Naloge zakonitega zastopnika v postopku za priznanje mednarodne zaščite so zagotavljanje informacij v zvezi s postopkom mednarodne zaščite, pripravo na razgovor, prisotnost in podpora na razgovorih, spremljanje postopka, kontaktiranje odločevalcev, sodelovanje s pravnimi zastopniki, pomoč pri pridobivanju dokumentov in vzpostavljanju stika z družino itd. Mladoletniki brez spremstva se na zakonitega zastopnika lahko obrnejo tudi v zvezi zdravstvenimi in psihosocialnimi težavami, nastanitvijo, prostočasnimi dejavnostmi in izobraževanjem.⁵² Skrbništvo ni samo zastopstvo, temveč je bistvo skrbništva gradnja dobrega odnosa med skrbnikom in otrokom z namenom zagotavljanja spoštovanja varovančeve osebnosti. Če se med skrbnikom in varovancem ne vzpostavi zaupen odnos, skrbništva ni mogoče dobro izvajati.⁵³

56. Iz ustavnosodne presoje že izhaja, da načelo največje koristi otroka zahteva, da morajo biti mladoletniku brez spremstva v postopku za priznanje mednarodne zaščite zagotovljena posebna procesna jamstva. V postopkih je treba upoštevati posebej ranljiv položaj takih mladoletnikov in se jim mora zagotoviti, da zgradijo odnos zaupnosti s svojim zakonitim zastopnikom.⁵⁴ Zakoniti zastopnik mora biti odločen in predan varuh, ki si prizadeva za zaščito otrokovih pravic, izkazuje čustveno trdnost, nasprotuje odločitvam, ki niso sprejete v otrokovo največjo korist, in si prizadeva za pravične postopke v zvezi z otrokom. Zakoniti zastopnik mora z otrokom vzpostaviti odnos, ki temelji na zaupanju in odprtosti. Ohranjanje zaupnosti informacij, razen če bi moral zakoniti zastopnik zaupnost prelomiti zaradi otrokove varnosti, je temeljni standard pri izvajanju te naloge.⁵⁵

57. Zaupno razmerje lahko nastane le, če lahko mladoletnik brez spremstva zakonitemu zastopniku popolnoma zaupa in verjame v njegovo lojalnost. Mladoletnik brez spremstva bo lahko uspešno in v polnosti uveljavljal svoje pravice in pravne koristi s pomočjo zakonitega zastopnika le, če mu bo ta ob celostno in iskreno posredovanih informacijah lahko nudil popolno in zanesljivo pomoč pri uresničevanju njegovih pravic. To pomeni, da je zaupnost razmerja med mladoletnikom brez spremstva in zakonitim zastopnikom bistvena za učinkovito varovanje pravic mladoletnika. Ob upoštevanju načela največje koristi otroka in ob upoštevanju, da mora država mladoletnikom, za katere starši ne skrbijo, zagotoviti posebno varstvo, je zaupno razmerje med zakonitim zastopnikom in mladoletnikom brez spremstva varovano v okviru pravice iz 35. člena Ustave.

Poseg v pravico do zasebnosti

58. Izpodbijana določba, po kateri zakonito zastopanje preneha, če zakoniti zastopnik pristojnemu organu ne sporoči

določenih informacij o prosilcu, učinkuje tako, da zakonitemu zastopniku nalaga dolžnost, da mora pristojnim organom sporočati informacije o mladoletniku. Taka dolžnost po naravi stvari vpliva na zaupnost razmerja med zakonitim zastopnikom in mladoletnikom brez spremstva. Če mora zakoniti zastopnik sodelovati z javnimi organi tako, da jim je dolžan posredovati podatke, ki jih je pridobil v zaupni komunikaciji z mladoletnikom, je po naravi stvari okrnjeno zaupanje med njima. Zagotavljanje zaupnega razmerja med mladoletnikom, za katerega starši ne skrbijo, in osebo, ki je dolžna skrbeti za otroka enako kot starši, pomeni tudi zagotavljanje posebnega varstva iz tretjega odstavka 56. člena Ustave. Glede na navedeno izpodbijana določba pomeni poseg v pravico do zasebnosti iz 35. člena Ustave.

59. V skladu s tretjim odstavkom 15. člena Ustave se človekove pravice ali temeljne svoboščine lahko omejijo samo s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa ta Ustava. Če zakonodajalec sledi ustavno dopustnemu cilju in če je omejitev skladna z načeli pravne države (2. člen Ustave), in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege države (splošno načelo sorazmernosti), je po ustaljeni ustavnosodni presoji omejitev človekove pravice dopustna.⁵⁶

Ustavno dopustni cilj, primernost in nujnost

60. Državni zbor na zahtevo ni odgovoril. Vlada v mnenju navaja podobne cilje, kot jih je navedla za podobno ureditev pri svetovalcih za begunce, torej da je ukrep namenjen preprečevanju zlorab postopkov za priznanje mednarodne zaščite in zagotavljanju hitrejšega postopka. Sodelovanje zakonitega zastopnika naj bi namreč pripomoglo k pravilni ugotovitvi dejanskega stanja. Vlada pa še dodatno pojasnjuje, da naj bi prekrivanje dejstev, povezanih s starostjo prosilca, vplivalo na iskanje najustreznejših rešitev pri posameznem mladoletnem prosilcu.

61. Ustavno sodišče je že pri presoji podobne ureditve pri svetovalcih za begunce ugotovilo, da podoben ukrep zasleduje ustavno dopustni cilj, je primeren in tudi nujen. Ustavno sodišče ugotavlja, da iz istih razlogov tudi ukrep, po katerem mora zakoniti zastopnik sporočiti pristojnemu organu informacije o identiteti mladoletnika brez spremstva, o tem, da razpolaga z njegovimi identifikacijskimi dokumenti, o njegovi starosti, o vseh okoliščinah, ki so pomembne za presojo izpolnjevanja pogojev za priznanje mednarodno zaščite, zasleduje ustavno dopustne cilje ter je primeren in tudi nujen.

Sorazmernost v ožjem smislu

62. Ustavno sodišče je pri presoji sorazmernosti v ožjem smislu upoštevalo pomembnost obstoja zaupnega razmerja med mladoletnikom brez spremstva in zakonitim zastopnikom. Mladoletnik brez spremstva mora popolnoma zaupati zakonitemu zastopniku, da bo vlogo zastopnika opravljal tako, da bo v največji možni meri ščitil njegove koristi. Mladoletnik lahko upravičeno pričakuje, da mu bo zakoniti zastopnik lojalen in da ne bo pri skrbi za njegove pravice informacij, ki bi mu jih zaupal, brez njegovega dovoljenja razkril tretjim. Pri otrocih je treba tudi upoštevati, da imajo lahko težave pri izražanju svojega strahu ali da so premladi, da bi lahko ocenili, katere informacije so upoštevne za odločitve.⁵⁷ Zakonska določba, ki obvezuje zakonitega zastopnika, da mora določene informacije razkrivati državi, nedvomno vpliva na vzpostavitev zaupnega razmerja med mladoletnikom in zakonitim zastopnikom in ga lahko do neke mere okrni.

63. Vendar je Ustavno sodišče po drugi strani upoštevalo, da so mladoletniki brez spremstva, ki jih ureja ZMZ-1, v prvi vrsti prosilci. Iz te obrazložitve že izhaja, da so prosilci v posebnem in negotovem položaju, v katerem se bo šele ugotovilo, ali izpolnjujejo pogoje za pridobitev mednarodne zaščite. Zgolj to, da je prosilec mladoletnik, še ne pomeni, da nima dolžnosti sodelovati s pristojnim organom pri ugotavljanju upoštevne

⁵⁰ Glej J. Murgel v: N. Weber, Družinski zakonik s komentarjem, GV Založba, Ljubljana 2024, str. 787.

⁵¹ Prav tam, str. 790.

⁵² Primerjaj z Ž. Gabaj, Izvajanje temeljnih standardov za skrbnike otrok brez spremstva v Evropi, Poročilo o oceni stanja v državi: Slovenija, Slovenska filantropija, Ljubljana 2013, str. 21.

⁵³ Glej P. Plevnik v: N. Weber, nav. delo, str. 790–792.

⁵⁴ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. Up-748/16, 14. točka obrazložitve, in s sklepom Ustavnega sodišča št. U-I-403/18 z dne 4. 2. 2021 (OdlUS XXVI, 4), 9. točka obrazložitve.

⁵⁵ Glej Ž. Gabaj, nav. delo, str. 11–12.

⁵⁶ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-18/02, 25. točka obrazložitve.

⁵⁷ Glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-403/18, 9. točka obrazložitve.

dejanskega stanja. Z vidika načela največje otrokove koristi je pomembno predvsem to, da pristojni organ vodi postopek z upoštevanjem posebnih potreb mladoletnikov in jim v polni meri zagotovi vsa posebna procesna jamstva. Zato Ustavno sodišče enako, kot je ugotovilo pri presoji podobne določbe, ki zavezuje svetovalce za begunce, tudi pri presoji druge povedi osmega odstavka 18. člena ZMZ-1 ugotavlja, da z vidika vsebine informacij, ki jih je zakoniti zastopnik dolžan sporočiti pristojnemu organu, ne gre za podrobne informacije o najintimnejši mladoletnikovi sferi, ki so že na prvi pogled zaupne narave in za katere bi mladoletnik lahko upravičeno pričakoval molčečnost zakonitega zastopnika. Tudi v tem primeru gre za tiste informacije, ki jih je mladoletnik brez spremstva že sam dolžan navesti in so bistvene za pravilno ugotovitev dejanskega stanja in izdajo zakonite odločbe v postopku za priznanje mednarodne zaščite. Pri tem ni nepomembno, da mora zakoniti zastopnik pristojnemu organu sporočiti tudi pravo starost osebe, ki jo zastopa. Po eni strani je, kot opozarja že Vlada, prava starost mladoletnika pomembna za zagotovitev ustrezne obravnave mladoletnika, ki mora biti prilagojena njegovi resnični starosti, saj se le tako lahko učinkovito varujejo pravice posameznega mladoletnika. Po drugi strani pa, če oseba, ki jo zastopa zakoniti zastopnik, ni več mladoletna, bi zagotavljanje njenega posebnega varstva pomenilo zlorabo instituta zakonitega zastopnika in s tem tudi načela največje koristi otroka. Glede na navedeno Ustavno sodišče ugotavlja, da iz enakih razlogov, kot so navedeni pri presoji ustavnosti šeste alineje desetega odstavka 9. člena ZMZ-1, tudi ukrep iz druge povedi osmega odstavka 18. člena ZMZ-1 ne pomeni prekomernega posega v pravico do zasebnosti iz 35. člena Ustave. Zato druga poved osmega odstavka 18. člena ZMZ-1 ni v neskladju z Ustavo (2. točka izreka).

Presoja z vidika načela enakosti (drugi odstavek 14. člena Ustave)

64. Predlagatelj navaja, da je druga poved osmega odstavka 18. člena ZMZ-1 v neskladju s 14. in 22. členom Ustave, ker je otrok, ki mu je zakoniti zastopnik postavljen na podlagi ZMZ-1, v slabšem položaju kot otrok, ki mu je postavljen zakoniti zastopnik po kakšni drugi zakonski podlagi.

65. Predlagatelj je z Ustavo predviden subjekt, ki mu ZUstS podeljuje privilegiran dostop do Ustavnega sodišča. Zato gre za kvalificiranega udeleženca postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov, od katerega se utemeljeno pričakuje, da bodo njegove zahteve strokovno in kvalitetno obrazložene.⁵⁸

66. Iz ustavnosodne presoje izhaja, da je pri presoji z vidika načela enakosti nujno jasno opredeliti pravne položaje, ki naj bi jih Ustavno sodišče med seboj primerjalo. Predlagatelj položaj mladoletnika brez spremstva, ki mu je zakoniti zastopnik postavljen na podlagi ZMZ-1, primerja s položajem mladoletnika, ki mu je zakoniti zastopnik postavljen na kakšni drugi pravni podlagi. Predlagatelj ni jasno opredelil, s katerim pravnim položajem primerja položaj mladoletnika v postopku za priznanje mednarodne zaščite. Zgolj s pavšalnim sklicevanjem na druge pravne podlage, ki urejajo zakonito zastopanje mladoletnikov, svoje trditvene obveznosti ni izpolnil. Glede na navedeno Ustavno sodišče tega očitka ne more presojati.⁵⁹

B. – IV.

Presoja prve alineje prvega odstavka 78. člena ZMZ-1 Opis zakonske ureditve

67. Prva alineja prvega odstavka 78. člena ZMZ-1 določa:

»Prosilec ima na področju sprejema pravico do prebivanja v Republiki Sloveniji in gibanja znotraj območja občine, v kateri ima določen naslov začasnega prebivanja.«

⁵⁸ Primerjaj z odločbama Ustavnega sodišča št. U-I-92/07 z dne 15. 4. 2010 (Uradni list RS, št. 46/10, in OdlUS XIX, 4), 72. točka obrazložitve, in št. U-I-223/16 z dne 23. 4. 2020 (Uradni list RS, št. 65/20, in OdlUS XXV, 7), 15. točka obrazložitve.

⁵⁹ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-446/20, U-I-448/20, U-I-455/20, U-I-467/20 z dne 15. 4. 2021 (Uradni list RS, št. 72/21, in OdlUS XXVI, 13), 38. točka obrazložitve.

68. ZMZ-1 v 78. členu ureja pravice in dolžnosti prosilcev. Prosilci imajo med drugim tudi pravico do prebivanja v Republiki Sloveniji od trenutka vložitve prošnje za mednarodno zaščito do izvršljivosti odločitve pristojnega organa o prošnji za mednarodno zaščito ali do predaje prosilca drugi državi članici EU, ki je odgovorna za obravnavo njegove prošnje na podlagi Uredbe (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 (prenovitev) (UL L 180, 29. 6. 2013 – Dublinska uredba III) (drugi odstavek 78. člena ZMZ-1). Prosilci se lahko v tem času svobodno gibljejo, vendar le znotraj območja občine, v kateri imajo določen naslov začasnega prebivanja. Prosilec sme območje občine zapustiti, če je to nujno potrebno za izvrševanje pravice do zdravstvenega varstva (86. člen ZMZ-1), pravice dostopa na trg dela in pravice do poklicnega usposabljanja (87. člen ZMZ-1) ter pravice do izobraževanja (88. člen ZMZ-1). Prosilec pa sme območje občine zapustiti tudi iz drugih utemeljenih razlogov. Pri tem mora, preden zapusti območje občine iz zgoraj navedenih razlogov, pridobiti privolitev pooblaščenega uradne osebe urada, ki mora o tem odločiti z odločbo. Zoper odločbo ima prosilec pravico do ugovora, ki ne zadrži odločitve pooblaščenega uradne osebe. O ugovoru odloči pristojnik urada.⁶⁰

69. Prosilec lahko zapusti območje občine, v kateri ima določen naslov začasnega prebivanja, tudi zaradi udeležbe na procesnem dejanju v zvezi s postopkom mednarodne zaščite oziroma obravnave na sodišču, kar izkazuje z vabilom pristojnega organa oziroma sodišča (šesti odstavek 78. člena ZMZ-1). Mladoletnik brez spremstva pa se lahko svobodno giblje po ozemlju celotne države (sedmi odstavek 78. člena ZMZ-1).

Upoštevnost prava EU

70. Evropski parlament in Svet sta na podlagi drugega odstavka 78. člena PDEU sprejela tudi Sprejemno direktivo, ki določa standarde za sprejem prosilcev v državah članicah. V okviru nove azilne zakonodaje sta Evropski parlament in Svet sprejela tudi Direktivo (EU) 2024/1346 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. maja 2024 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (prenovitev) (UL L 2024/1346, 22. 5. 2024 – v nadaljevanju Sprejemna direktiva II).⁶¹ V 7. členu Sprejemne direktive so urejene svoboda gibanja prosilcev in okoliščine, v katerih je ta pravica lahko omejena.⁶² Podobno svobodo gibanja prosilcev ureja 8. člen Sprejemne direktive II.⁶³ Sprejetje navedenih direktiv pomeni, da spada položaj, ki ga presoja Ustavno sodišče v tem postop-

⁶⁰ Na podlagi prvega odstavka 2. člena Zakona o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06, 62/10, 109/12 in 49/23 – ZUS-1) pa je prosilcu sodno varstvo zagotovljeno v upravnem sporu.

⁶¹ Sprejemna direktiva II je začela veljati 12. 6. 2024. Države članice so dolžne uveljaviti zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s Sprejemno direktivo II, do 12. 6. 2026.

⁶² Iz prvega odstavka 7. člena Sprejemne direktive izhaja, da lahko države članice prosilcem omejijo gibanje na določeno območje v državi. Območje, ki ga določijo, mora biti takšno, da ne vpliva na neodtujljivo sfero zasebnega življenja in da prosilcem omogoča, da lahko uveljavljajo vse pravice po tej direktivi. Iz četrtega odstavka 7. člena Sprejemne direktive izhaja, da morajo države članice zagotoviti, da lahko prosilci začasno zapustijo območje gibanja, ki jim je določeno na podlagi odločitve, ki se sprejme posamično, objektivno in nepristransko, če pa so zavrnilne, se navedejo razlogi za zavrnitev. Prosilcu ni treba prositi za dovoljenje za obisk organov in sodišč, če se zahteva njegova prisotnost.

⁶³ Iz prvega odstavka 8. člena Sprejemne direktive II izhaja, da lahko države članice prosilce razporedijo na geografsko območje na svojem ozemlju, kjer se lahko svobodno gibljejo. V drugem odstavku 8. člena Sprejemne direktive II je določeno, da smejo države članice prosilce razporediti na geografsko območje le za zagotovitev hitre, učinkovite in uspešne obdelave njihove prošnje ali zaradi geografske razporeditve prosilcev ob upoštevanju zmožljivosti posameznega območja.

ku za oceno ustavnosti, na področje izvajanja prava EU. Zato mora Ustavno sodišče na podlagi tretjega odstavka 3.a člena Ustave pri odločanju o zadevi, ki pomeni odločitev na področju izvajanja prava, upoštevati primarno in sekundarno zakonodajo EU ter sodno prakso SEU. Ustavno sodišče mora upoštevati tudi, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso SEU,⁶⁴ če je to mogoče, izpodbijane določbe ZMZ-1 razlagati tudi v skladu s Sprejemno direktivo II, čeprav rok za prenos direktive v notranje pravo še ni potekel.⁶⁵

Presoja z vidika svobode gibanja (prvi odstavek 32. člena Ustave)

71. Predlagatelj navaja, da je prva alineja prvega odstavka 78. člena ZMZ-1 v neskladju s pravico do svobode gibanja iz 32. člena Ustave.

72. Pravica iz prvega odstavka 32. člena Ustave posamezniku zagotavlja svobodo gibanja znotraj države, kar pomeni, da se posameznik lahko prosto giblje po ozemlju Republike Slovenije brez kakršnih koli omejitev⁶⁶ ter brez predhodnih prijav in dovoljenj.⁶⁷ Svoboda gibanja je zagotovljena vsakomur.⁶⁸ Prvi odstavek 32. člena Ustave torej zagotavlja svobodo gibanja tudi tujcem pod enakimi pogoji kot državljanom. Ko je tujec zakonito v državi,⁶⁹ njegovega prostega gibanja in izbire prebivališča praviloma ni dopustno omejevati.⁷⁰ Svoboda gibanja je zagotovljena tudi prosilcem.⁷¹

73. Svobodo gibanja zagotavlja tudi prvi odstavek 2. člena Protokola št. 4 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – EKČP), ki določa, da ima vsakdo, ki je zakonito na ozemlju kake države, na njenem ozemlju pravico do svobode gibanja in do svobodne izbire prebivališča. Iz sodne prakse ESČP izhaja, da imajo pravico do svobode gibanja tudi tujci, vključno s prosilci.⁷²

⁶⁴ Sodbi SEU v zadevah *Adeneler in drugi*, C-212/04, z dne 4. 7. 2006, 108. točka obrazložitve, in *Deutsche Lufthansa AG proti Gertraud Kumpfan*, C-109/09, z dne 10. 3. 2011, 55. točka obrazložitve.

⁶⁵ Ustavno sodišče je v 9. točki obrazložitve odločbe št. Up-2012/08 z dne 5. 3. 2009 (Uradni list RS, št. 22/09, in OdlUS XVIII, 65) že navedlo: »Direktiva ima pravni učinek na države članice, katerim je namenjena, zato morajo sodišča od trenutka njene veljavnosti, ne glede na to, ali je rok za implementacijo že potekel ali ne, ko razlagajo nacionalno pravno normo, to razlagati, kolikor je to mogoče v skladu z namenom in besedilom direktive, zato da bi lahko direktiva dosegla želeni cilj.«

⁶⁶ Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-83/20 z dne 27. 8. 2020 (Uradni list RS, št. 128/20, in OdlUS XXV, 18), 40. točka obrazložitve, in št. U-I-95/08, Up-1462/06 z dne 15. 10. 2008 (Uradni list RS, št. 111/08, in OdlUS XVII, 55), 11. točka obrazložitve. Glej tudi J. Čebulj v: L. Šturm (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije*, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 337.

⁶⁷ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-95/08, Up-1462/06, 11. točka obrazložitve.

⁶⁸ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-79/20 z dne 13. 5. 2021 (Uradni list RS, št. 88/21, in OdlUS XXVI, 18), 73. točka obrazložitve.

⁶⁹ Tujci, ki nezakonito vstopijo v državo in v njej nezakonito prebivajo, nimajo pravice do svobode gibanja (glej odločitev ESČP v zadevi *Omwenyeke proti Nemčiji* z dne 20. 11. 2007).

⁷⁰ Primerjaj z odločbama Ustavnega sodišča št. U-I-284/94 z dne 4. 2. 1999 (Uradni list RS, št. 14/99, in OdlUS VIII, 22), 8. točka obrazložitve, in št. Up-268/20 z dne 10. 6. 2021 (OdlUS XXVI, 46), 15. točka obrazložitve.

⁷¹ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-95/08, Up-1462/06, 11. točka obrazložitve. Tudi iz sodne prakse SEU izhaja, da se bivanje prosilca v obdobju od vložitve njegove prošnje za mednarodno zaščito do sprejetja prvostopenjske odločbe, s katero je odločeno o tej prošnji, ne more obravnavati kot nezakonito (glej sodbo SEU v zadevi *Gnandi*, C-181/16, z dne 19. 6. 2018, 40. točka obrazložitve).

⁷² Primerjaj s sodbo ESČP v zadevi *J. R. in drugi proti Grčiji* z dne 25. 1. 2018, 86. točka obrazložitve, in odločitev ESČP v zadevi *Omwenyeke proti Nemčiji*.

Poseg v svobodo gibanja

74. Prva alineja 78. člena ZMZ-1 prosilcem omejuje gibanje, saj se lahko prosto gibljejo le po ozemlju občine, v kateri imajo določen naslov začasnega prebivališča. Ozemlje občine smejo zapustiti le zaradi določenih razlogov in za gibanje izven območja občine praviloma potrebujejo privolitev pristojnega organa.

75. Iz ustavnosodne presoje že izhaja, da ureditev, ki razen v določenih primerih prepoveduje gibanje izven območja občine prebivanja⁷³ ter zahteva vnaprejšnjo privolitev pristojnega organa, da bi se posameznik lahko gibal izven ozemlja občine, ter določa pogoje za takšno privolitev,⁷⁴ pomeni poseg v pravico do svobode gibanja.⁷⁵

76. V skladu s tretjim odstavkom 15. člena Ustave se človekove pravice ali temeljne svoboščine lahko omejijo samo s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa ta Ustava. Če zakonodajalec sledi ustavno dopustnemu cilju in če je omejitev skladna z načeli pravne države (2. člen Ustave), in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege države (splošno načelo sorazmernosti), je po ustaljeni ustavnosodni presoji omejitev človekove pravice dopustna.⁷⁶

Ustavno dopustni cilj

77. Ustava v drugem odstavku 32. člena določa, da se sme pravica do prostega gibanja in izbire prebivališča omejiti z zakonom, vendar samo, če je to potrebno: (1) da bi se zagotovil potek kazenskega postopka, (2) da bi se preprečilo širjenje nalezljivih bolezni, (3) da bi se zavaroval javni red ali (4) če to zahtevajo interesi obrambe države. S tem je Ustava ob upoštevanju splošnega omejitvenega pogoja iz tretjega odstavka 15. člena (zaradi varovanja pravic drugih) izrecno določila ustavno dopustne cilje, zaradi katerih je mogoče ustavno dopustno posegati v pravico do svobode gibanja iz prvega odstavka 32. člena Ustave.⁷⁷ Zato je moralo Ustavno sodišče najprej preizkusiti, ali presojana določba zasleduje katerega izmed navedenih ustavno dopustnih ciljev.

78. Iz zakonodajnega gradiva izhaja, da je želel zakonodajalec z izpodbijano ureditvijo slediti ureditvi v 7. členu Sprejemne direktive.⁷⁸ Ustavno sodišče najprej ugotavlja, da Sprejemna direktiva ne zahteva, da bi države članice morale omejiti gibanje prosilcev na določeno območje države, temveč državam članicam le dopušča, da sprejmejo takšen ukrep. Iz navedenega izhaja, da cilja izpodbijane ureditve ni mogoče utemeljiti zgolj s sklicevanjem na zahteve prava EU.

79. Državni zbor na zahtevo ni odgovoril. Vendar je Vlada v mnenju navedla dodatne cilje izpodbijane določbe. Zatrjuje, da je cilj navedene ureditve čim hitrejša izvedba postopka za priznanje mednarodne zaščite, preprečevanje zlorab postopka za priznanje mednarodne zaščite in preprečevanje sekundarnih migracij med državami članicami EU, ki onemogoča vsebinsko odločanje o prošnji za mednarodno zaščito.

80. Iz te obrazložitve že izhaja, da je postopek za priznanje mednarodne zaščite poseben upravni postopek, ki je prilagojen značilnostim odločanja o pravicah prosilcev. V postopku je treba vzpostaviti sorazmerje med zmanjševanjem možnosti zlorab tega postopka in omogočanjem dostopa do nujne zaščite.

⁷³ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-83/20, 40. točka obrazložitve.

⁷⁴ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-95/08, Up-1462/06, 11. točka obrazložitve.

⁷⁵ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-83/20, 40. točka obrazložitve. Glej tudi sodbo ESČP v zadevi *Ivanov proti Ukrajini* z dne 7. 12. 2006, 85. točka obrazložitve.

⁷⁶ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-18/02, 25. točka obrazložitve.

⁷⁷ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-37/12 z dne 8. 5. 2014 (Uradni list RS, št. 36/14), 15. točka obrazložitve.

⁷⁸ Glej Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o mednarodni zaščiti (ZMZ-1A) z dne 10. 12. 2020, EPA 1546-VIII.

te tistim posameznikom, ki jo resnično potrebujejo.⁷⁹ Država je dolžna zaradi zagotavljanja javnega reda sprejemati ukrepe, s katerimi zagotovi, da se postopki za priznanje mednarodne zaščite izvedejo hitro in učinkovito, da bi prosilcem čim prej zagotovili pravico do mednarodne zaščite, če so do nje upravičeni, oziroma da bi čim prej odpravili negotovost v njihovem položaju, če bi se izkazalo, da do nje niso upravičeni.⁸⁰ Država pa je tudi dolžna sprejemati ukrepe, s katerimi poskrbi za to, da prosilci spoštujejo javni red v državi,⁸¹ kar vključuje tudi ukrepe, s katerimi se preprečujejo možne zlorabe postopkov za priznanje mednarodne zaščite in možnosti sekundarnih migracij.⁸² Zato ukrepi, ki so namenjeni zagotavljanju hitrejše izvedbe postopka za priznanje mednarodne zaščite, preprečevanju zlorab postopka za priznanje mednarodne zaščite in preprečevanju sekundarnih migracij med državami članicami EU, pomenijo ukrepe, namenjene varovanju javnega reda. Ureditev v prvi alineji prvega odstavka 78. člena ZMZ-1 zasleduje ustavno dopustni cilj, zaradi katerega se pravica prosilcev do svobode gibanja iz prvega odstavka 32. člena Ustave lahko omeji.

81. Glede na to, da je izkazan ustavno dopustni cilj za poseg v pravico iz prvega odstavka 32. člena Ustave, mora Ustavno sodišče presoditi še, ali je bil uveden ukrep primeren, nujen in sorazmeren.

Primernost

82. Zaradi značilnosti postopka za pridobitev mednarodne zaščite je prosilec najpomembnejši vir dokazov, zato je njegova navzočnost med postopkom nujna.⁸³ Z omejitvijo gibanja prosilcev na določeno območje in z zahtevo po predhodni privolitvi morebitne zapustitve tega območja, so pristojni organi hitreje seznanjeni s tem, kje je prosilec. S tem se lahko zagotovi hitrejša izvedba posameznih procesnih dejanj v postopku za priznanje mednarodne zaščite. Če prosilec potrebuje predhodno privolitve za zapustitev območja občine, je tudi mogoče zmanjšati možnosti sekundarne migracije v druge države članice in preprečiti zlorabe postopkov za priznanje mednarodne zaščite. Zato je presoja ukrep primeren za doseganje ciljev, ki so namenjeni varovanju javnega reda.

Nujnost

83. Ustavno sodišče je v tej obrazložitvi že večkrat poudarilo, da so prosilci med postopkom za priznanje mednarodne zaščite v posebnem položaju. Država prosilcem dovoli vstop v državo in bivanje v njej z namenom, da jim zagotovi zaščito, če jo potrebujejo. Šele po koncu postopka za priznanje mednarodne zaščite je mogoče ugotoviti, ali posameznik dejansko potrebuje zaščito. Zato se položaj prosilcev med postopkom za priznanje mednarodne zaščite ne more primerjati s položajem drugih tujcev z dovoljenjem začasno ali stalno prebivanje v Republiki Sloveniji. Prosilci imajo zaradi posebnega statusa, ki ga že med samim postopkom uživajo v državi, v kateri prosijo za zaščito, drugačne pravice in dolžnosti kot drugi tujci.⁸⁴ Iz te

obrazložitve že izhaja, da je za učinkovito izvedbo postopka pomembno, da so prosilci vedno dosegljivi pristojnemu organu, se odzivajo na njegova vabila in se podreajo njegovim ukrepom (druga alineja prvega odstavka 98. člena ZMZ-1), zato so omejitve, povezane z njihovim gibanjem, nujne za učinkovito izvedbo postopka za priznanje mednarodne zaščite.

Sorazmernost v ožjem smislu

84. Poseg v človekovo pravico je sorazmeren v ožjem smislu, če je teža tega posega (v tem primeru posega v svobodo gibanja) sorazmerna vrednosti zasledovanega cilja oziroma pričakovanim koristim, ki bodo zaradi posega nastale (v tem primeru za zavarovanje javnega reda).

85. Iz te obrazložitve že izhaja, da ukrep omejitve gibanja na območje občine, v kateri ima prosilec začasno prebivališče, bistveno prispeva k učinkovitemu poteku postopka za priznanje mednarodne zaščite, zmanjšuje možnost sekundarnih migracij in s tem povezane zlorabe postopka. Javni red zahteva, da je čas, v katerem je položaj prosilcev negotov, čim krajši. Zato imajo ukrepi, ki prispevajo k učinkovitemu postopku za priznanje mednarodne zaščite, v katerem se preprečujejo možne zlorabe, posebno težo. S temi ukrepi se tudi zagotovi, da osebe, ki dejansko potrebujejo zaščito, to zaščito tudi v najkrajšem možnem času dobijo.

86. Po drugi strani pa je treba upoštevati, da si je brez svobode gibanja težko zamisliti posameznikovo svobodo v najširšem pomenu besede. Svoboda gibanja je pogoj za celovito uresničevanje tudi številnih drugih ustavno zagotovljenih človekovih pravic in temeljnih svoboščin.⁸⁵ Zato omejitev gibanja na ozemlje posamezne občine lahko pomeni oviro pri izvrševanju drugih pravic prosilcev in lahko tudi posega v njihovo zasebno sfero. Vendar teža omejitve zmanjšuje ureditev, po kateri omejitev gibanja na območje občine ni absolutna. Prosilec lahko v določenih primerih območje občine, v kateri začasno prebiva, zapusti. Prosilec lahko območje občine zapusti zaradi udeležbe na procesnem dejanju v zvezi s postopkom mednarodne zaščite oziroma obravnave na sodišču. V tem primeru prosilec niti ne potrebuje posebne privolitve pristojnega organa, zato lahko nemoteno opravlja vsa procesna dejanja v postopku za priznanje mednarodne zaščite. S tako ureditvijo se sledi tudi cilju te ureditve, in sicer učinkovitemu poteku postopkov za priznanje mednarodne zaščite.

87. Poleg navedenega lahko prosilec zapusti območje občine tudi zaradi izvrševanja pravice do zdravstvenega varstva, pravice do dela in poklicnega usposabljanja ter pravice do izobraževanja. Pristojna oseba lahko prosilcu dovoli zapustitev območja občine tudi zaradi drugih utemeljenih razlogov. To pa pomeni, da zakon ne določa zaključenega kroga okoliščin, zaradi katerih lahko prosilec zapusti območje občine. Če bi torej prosilec moral zapustiti območje občine zaradi izvrševanja kakšnih drugih pravic, ki niso izrecno naštet, bi lahko na podlagi privolitve pristojne osebe to tudi storil. Zakonska ureditev daje pristojni osebi diskrecijo (odločanje po prostem preudarku) pri odločanju o odobritvi zapustitve območja občine, kar samo po sebi tudi ni v neskladju s pravico do svobode gibanja prosilcev.⁸⁶ Ali bo pristojni organ to pooblastilo uporabil v skladu z namenom, ki izhaja iz zakonske ureditve, da se zagotovita učinkovito odločanje v postopkih in spoštovanje javnega reda, in bo svojo odločitev tudi ustrezno obrazložil, pa je predmet odločanja v posamičnih postopkih. Iz petega odstavka 78. člena ZMZ-1 izhaja, da ima prosilec na voljo pravna sredstva in sodno varstvo zoper odločitev pristojne osebe. Upoštevati je tudi treba, da omejitev gibanja velja le do odločitve o prošnji za mednarodno zaščito. Ker je treba o prošnji odločiti v najkrajšem

⁷⁹ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. Up-2831/07 z dne 25. 9. 2008 (Uradni list RS, št. 100/08, in OdlUS XVII, 83), 6. točka obrazložitve.

⁸⁰ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-95/08, Up-1462/06, 13. točka obrazložitve.

⁸¹ Prav tam.

⁸² Sekundarne migracije so pojav, v katerem se prosilci iz države članice, v katero so najprej prispeli in v kateri so zaprosili za mednarodno zaščito, preselijo (največkrat nezakonito) v drugo državo članico, da bi tam zaprosili za mednarodno zaščito ali trajno preselitev drugje (A. Radjenovic, Secondary movements of asylum-seekers in the EU asylum system, European Parliamentary Research Service, Bruselj 2024).

⁸³ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-155/11 z dne 18. 12. 2013 (Uradni list RS, št. 114/13, in OdlUS XX, 12), 40. točka obrazložitve.

⁸⁴ Glej sklep Ustavnega sodišča št. Up-3936/07, 6. točka obrazložitve.

⁸⁵ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-79/20, 73. točka obrazložitve.

⁸⁶ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-95/08, Up-1462/06, 15. točka obrazložitve.

času, ta ukrep traja le krajše časovno obdobje. Zakonodajalec je tudi upošteval, da so mladoletniki brez spremstva posebej ranljiva skupina oseb, ki je deležna posebne obravnave in skrbi, zato se ta skupina prosilcev lahko prosto giblje po celotnem ozemlju države.

88. Glede na navedeno je Ustavno sodišče ob presoji sorazmernosti v ožjem smislu ugotovilo, da koristi, ki jih prinaša ukrep omejitve gibanja prosilcev, odtehtajo težo posega v pravico do svobode gibanja. Zato ureditev, po kateri je proslilec gibanje omejeno na območje občine, v kateri imajo začasno prebivališče, ni v neskladju s prvim odstavkom 32. člena Ustave (3. točka izreka).

Presoja z vidika načela enakosti (drugi odstavek 14. člena Ustave)

89. Predlagatelj tudi trdi, da je prva alineja prvega odstavka 78. člena ZMZ-1 v neskladju z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave, saj naj bi postavila prosilce v bistveno slabši položaj kot druge osebe.

90. V skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo načelo enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave zahteva, da je treba v bistvenem enake položaje obravnavati enako. Če se v bistvenem enaki položaji obravnavajo različno, mora za to obstajati razumen razlog, stvarno povezan s predmetom urejanja. Načelo enakosti pred zakonom namreč ne pomeni, da zakonodajalec v bistvenem enakih položajev pravnih subjektov ne bi smel različno urejati, pač pa, da tega ne sme početi samovoljno, brez razumnega in stvarnega razloga. Pri presoji, katere podobnosti in razlike v položajih so bistvene, je torej treba izhajati iz predmeta pravnega urejanja.⁸⁷

91. Državljanom Republike Slovenije in tujcem, ki imajo dovoljenje za bivanje v Republiki Sloveniji, svoboda gibanja po državi ni omejena. Prosilci se na podlagi izpodbijane določbe smejo gibati le znotraj območja občine, v kateri imajo določen naslov začasnega prebivanja na območju občine. Zakonodajalec je torej različno uredil svobodo gibanja prosilcev v primerjavi z drugimi osebami, ki bivajo v Republiki Sloveniji.

92. Ustavno sodišče mora najprej presoditi, ali so prosilci v enakem položaju kot druge osebe, ki bivajo v Republiki Sloveniji (tujci in državljani).

93. Iz ustavnosodne presoje⁸⁸ in te obrazložitve že izhaja, da so med potekom postopka za priznanje mednarodne zaščite v posebnem položaju. Gre za osebe, ki jim država dovoli vstop vanjo in bivanje v njej le v povezavi s postopkom za priznanje mednarodne zaščite. Njihovo bivanje državi je povezano s postopkom za priznanje mednarodne zaščite, v katerem bo pristojni organ šele ugotovil, ali proslilec dejansko potrebuje zaščito države. Njihova pravica do bivanja v državi je le začasna in negotova, saj je odvisna od odločitve v postopku za priznanje mednarodne zaščite. Zato se njihov položaj ne more primerjati s položajem drugih tujcev z dovoljenjem za začasno ali stalno prebivanje v Republiki Sloveniji, ki so morali izpolniti zakonske pogoje za pridobitev takega dovoljenja. Prav tako pa njihov položaj očitno ni primerljiv s položajem državljanov Republike Slovenije. Očitno gre za različne izhodiščne pravne položaje, ki jih zakonodajalec lahko različno obravnava. Na podlagi navedenega je Ustavno sodišče presodilo, da različna ureditev pravice do svobode gibanja med prosilci in drugimi osebami ni v neskladju s splošnim načelom enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave.

94. Glede na navedeno prva alineja prvega odstavka 78. člena ZMZ-1 ni v neskladju z Ustavo (3. točka izreka).

⁸⁷ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. Up-217/14, 10. točka obrazložitve.

⁸⁸ Glej sklep Ustavnega sodišča št. Up-3936/07, 6. točka obrazložitve.

C.

95. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Rok Čeferin ter sodnici in sodniki dr. Matej Accetto, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez, dr. Neža Kogovšek Šalamon, dr. Špelca Mežnar, dr. Rok Svetlič in Marko Šorli. Točko 1 in 2 izreka je sprejelo s petimi glasovi proti trem. Proti so glasovali sodnica Kogovšek Šalamon ter sodnika Accetto in Knez. Ustavno sodišče je 3. točko izreka sprejelo s sedmimi glasovi proti enemu. Proti je glasovala sodnica Kogovšek Šalamon. Sodnica Kogovšek Šalamon je dala odklonilno ločeno mnenje.

Dr. Rok Čeferin
predsednik

2230. Odločba o ugotovitvi, da je Odlok o občinskem prostorskem načrtu Občine Domžale v delu, ki za zemljišče parc. št. 555/13, k. o. Dob, določa namensko rabo območje gozdnih zemljišč, v neskladju z Ustavo

Številka: U-I-269/22-19
Datum: 5. 6. 2025

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem na pobudo družbe Rovanova, d. o. o., Domžale, ki jo zastopa Odvetniška družba Cukrov, o. p., d. o. o., Ljubljana, na seji 5. junija 2025

o d l o č i l o:

1. Odlok o občinskem prostorskem načrtu Občine Domžale (Uradni vestnik Občine Domžale, št. 10/18) je v delu, ki za zemljišče parc. št. 555/13, k. o. Dob, določa namensko rabo območje gozdnih zemljišč, v neskladju z Ustavo.

2. Občina Domžale je dolžna ugotovljeno protiustavnost odpraviti v enem letu po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Pobudnica izpodbija Odlok o občinskem prostorskem načrtu Občine Domžale (v nadaljevanju Odlok) v delu, ki določa namensko rabo zemljišča parc. št. 555/13, k. o. Dob (v nadaljevanju predmetno zemljišče). Navaja, da je lastnica tega zemljišča, ki je bilo v času, ko ga je kupila, v celoti zazidljivo, saj naj bi skladno s tedaj veljavnim Odlokom o prostorskih ureditvenih pogojih za območje Občine Domžale (Uradni vestnik Občine Domžale, št. 3/12 – uradno prečiščeno besedilo 2 – v nadaljevanju Odlok o PUP/12) predstavljalo samostojno enoto urejanja prostora (v nadaljevanju EUP) »Rova – jug« z določeno osnovno namensko rabo »Stanovanja«. Z izpodbijanim odlokom naj bi Občina Domžale (v nadaljevanju Občina) namensko rabo predmetnega zemljišča spremenila v nezazidljivo gozdno zemljišče, s čimer naj bi posegla v upravičena in ustavno varovana lastninska pričakovanja pobudnice. Zato pobudnica zatrjuje, da je Odlok v tem delu v neskladju z načelom pravne varnosti in predvidljivosti iz 2. člena Ustave ter z načelom prepovedi retroaktivnosti iz 155. člena Ustave. Navaja, da je bil kot ena od strokovnih podlag za pripravo strateškega dela Odloka izdelan