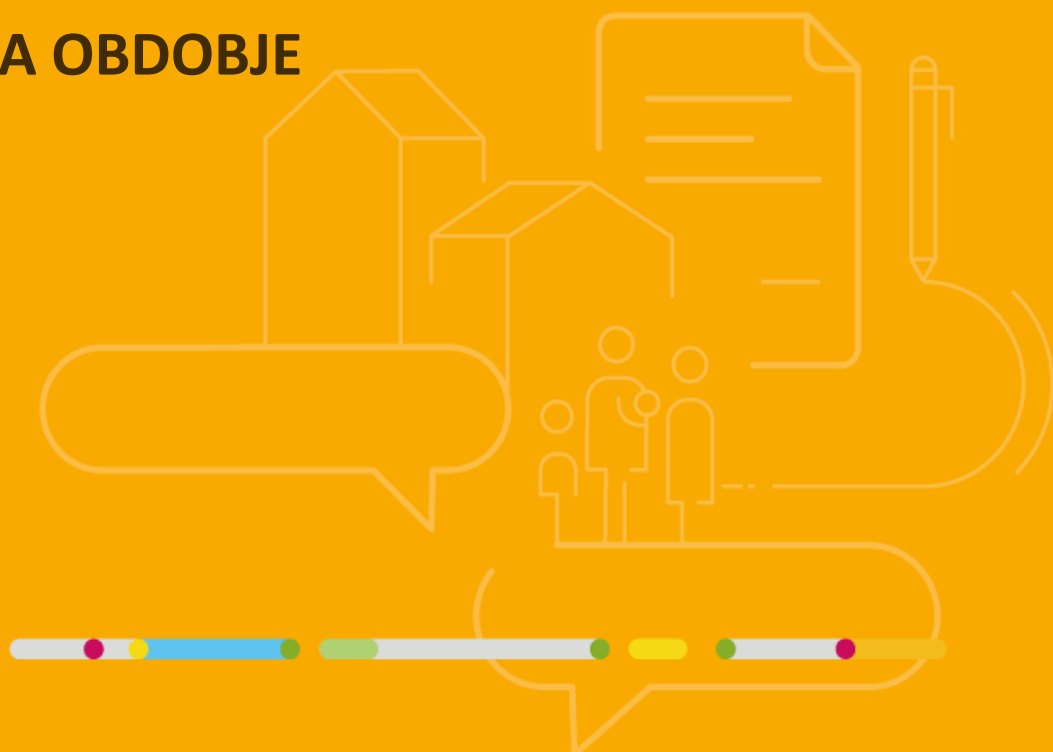




Maja Ladić, Iza Thaler, Veronika Bajt

# MEHANIZEM ZA EVALVACIJO INTEGRACIJE SLOVENIJA

POROČILO ZA OBDOBJE  
2020–2021



**NACIONALNI MEHANIZEM ZA EVALVACIJO INTEGRACIJE.**

**Slovenija: poročilo za obdobje 2020–2021**

NIEM National Report 2022

Avtorice: Maja Ladić, Iza Thaler, Veronika Bajt

Oblikovanje: Jasna Babić

Prevod: Dean Zagorac

Izdajatelj: Mirovni inštitut - Inštitut za sodobne družbene in politične študije,  
Metelkova 6, 1000 Ljubljana

Ljubljana, 2022

© Mirovni inštitut in avtorji

CIP - Kataložni zapis o publikaciji

Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

ISSN 2738-4810

Podprto s sredstvi sklada AMIF



Publikacija je brezplačna.

Vsebina te publikacije ne odraža uradnega mnenja Evropske komisije. Odgovornost za informacije in stališča v publikaciji je v celoti v pristojnosti Mirovnega inštituta - inštituta za sodobne družbene in politične študije.

Projekt: Nacionalni mehanizem za evalvacijo integracije (NIEM). Merjenje in izboljševanje integracije oseb s priznano mednarodno zaščito

The project is co-financed by the Asylum, Migration and Integration Fund in the frame of the project "National Integration Evaluation Mechanism. Measuring and improving integration of beneficiaries of international protection".

Safe harbour



Maja Ladić, Iza Thaler, Veronika Bajt

**NACIONALNI MEHANIZEM ZA  
EVALVACIJO INTEGRACIJE**

**SLOVENIJA**

**Poročilo za obdobje 2020–2021**



**NIEM**  
ALL IN FOR INTEGRATION

## KAZALO

---

UVOD.....	5
Metodologija in struktura poročila.....	6
<b>ŠIRŠI KONTEKST EU: POLITIKE IN PRAKSE INTEGRACIJE.....</b>	<b>8</b>
<b>NACIONALNI KONTEKST.....</b>	<b>11</b>
Politični kontekst v letih 2020–2021.....	11
Vloga Slovenije na balkanski poti in verižna vračanja.....	14
<b>PROSILCI ZA AZIL IN OSEBE S PRIZNANO MEDNARODNO ZAŠČITO V SLOVENIJI</b>	<b>18</b>
Azilni postopek .....	21
<b>ANALIZA EVALVACIJE OBDOBJA 2020–2021 .....</b>	<b>26</b>
Večje zakonske spremembe .....	26
Analiza stanja in sprememb v obdobju 2020–2021 .....	35
Vpliv covid-19 na življenje in možnosti integracije oseb s priznano mednarodno zaščito.....	55
<b>REFLEKSIJA IN ZAKLJUČEK.....</b>	<b>60</b>
<b>VIRI.....</b>	<b>64</b>



## UVOD

Pred vami je tretje nacionalno poročilo o Sloveniji, pripravljeno v okviru projekta »Nacionalni mehanizem za evalvacijo integracije« (v angl. National Integration Evaluation Mechanism – NIEM), katerega namen je meriti in izboljševati integracijske politike za osebe s priznano mednarodno zaščito. Prvo poročilo je zajemalo obdobje od 1. januarja do 31. decembra 2016 in je šlo za prvo celovito evalvacijo migracijske in integracijske politike v Sloveniji (glej Ladić in drugi, 2018). Drugo poročilo je zajemalo obdobje od 1. januarja do 31. decembra 2018 in je poudarilo tri izbrana področja, ki so najbolj vplivala na življenjske poti in situacije oseb s priznano mednarodno zaščito v Sloveniji: 1. nastanitev, 2. priznavanje izobrazbe in možnosti za nadaljnje šolanje ter poklicno usposabljanje in 3. zaposlitev (glej Ladić in drugi, 2020).

S tretjim poročilom pa je sklenjen tudi tretji krog ocenjevanja, ki je potekal v letu 2021. Sestavljeno je iz več kot 180 kazalnikov, katerih namen je oceniti stanje v Sloveniji predvsem v obdobju med 1. januarjem 2020 in 31. marcem 2021. Vendar pa so zaradi bistvenih zakonodajnih sprememb in posledično sprememb v praksi, kjer je potrebno, vključeni tudi najnovejši podatki, ki so bili na voljo. Marca 2022 so razmere z ukrajinskimi begunci drastično spremenile nekatere obstoječe prakse, vendar to ni bila tema tega poročila, ki je nastalo konec leta 2021 in v začetku leta 2022.

Poročilo med drugim opozarja na integracijska načela EU, na katerih sloni priprava orodja NIEM, in jih je treba obravnavati kot stebre, na katerih je utemeljena integracijska politika vsake države članice EU, ob upoštevanju nacionalnih značilnosti. Predstavlja in analizira zakonodajne spremembe v državi članici, ki je del regije, ki se spopada z izzivi in vprašanji integracije tudi v času pandemije, in ki odpira vrata v osrednje države članice Evropske unije. Poročilo poudarja glavne spremembe v teoriji in praksi, ki pomembno vplivajo na življenjske poti in situacije oseb s priznano mednarodno zaščito in prosilcev za azil v Sloveniji, vključno z vplivom pandemije covid-19, ki je zagotovo prizadela vse, še zlasti pa najbolj ranljive člane družbe.

## Metodologija in struktura poročila

Poleg več kot 180 kazalnikov orodja NIEM poročilo temelji tudi na dveh fokusnih skupinah z osmimi osebami s priznano mednarodno zaščito. Poleg tega je bilo v letu 2020 opravljenih 45 intervjujev in 30 pogovorov z osebami s priznano mednarodno zaščito in prosilci za azil, leta 2021 pa je bilo opravljenih 13 intervjujev z osebami s priznano mednarodno zaščito in prosilci za azil ter 18 pogovorov z osebami s priznano mednarodno zaščito, ki niso privolili v intervju<sup>1</sup>. Poleg tega so raziskovalke opravile analizo primarnih in sekundarnih virov in intervjuje z deležniki, med drugim z dvema predstavnikoma državnih ustanov, enim predstavnikom mednarodne organizacije in 12 predstavniki nevladnih organizacij, akademiki in aktivisti. Poleg tega so bila pisna vprašanja naslovljena na različne nevladne organizacije, državne ustanove in lokalne oblasti.

Poročilo se začne s splošnim uvodom in strnjnim opisom metodologije. Drugo poglavje zajema temeljna načela, na katerih naj bi v skladu z azilnimi in integracijskimi politikami in politikami EU (Akcijski načrt EU za integracijo in vključevanje 2021–2027, Akcijski načrt EU proti rasizmu 2020–2025) temeljile politike vključevanja in najnovejše ugotovitve raziskav o vključevanju. Tovrstni viri so bili podlaga za začetno konstrukcijo orodja NIEM in za to poročilo. Tretje poglavje poročila obravnava politični kontekst v Sloveniji v letih 2020 in 2021, ki je pomembno vplival na zakonodajne spremembe in prakso na področju integracije oseb s priznano mednarodno zaščito. Verižna vračanja (angl. pushbacks), ki se dogajajo v Sloveniji in na balkanski migracijski poti, kažejo na širši odnos EU do migrantov nasploh in beguncev posebej. Verižna vračanja močno posegajo v življenje ljudi in vplivajo na njihove možnosti za uspešno integracijo v Sloveniji. Četrto poglavje vsebuje podatke o prosilcih za azil in osebah s priznano mednarodno zaščito v Sloveniji v letih 2020 in 2021. Azilni postopek je še en vidik, ki ga obravnavamo, da bi bralcu omogočili boljši vpogled v to, kako je sam postopek za prosilce za azil pogosto travmatizirajoča izkušnja. V petem poglavju sledi

<sup>1</sup> Kot je sicer običajno pri terenskih raziskavah, ki vključujejo ranljive skupine v prekarnih situacijah (na primer Bajt, Leskošek in Frelih, 2018), so osebe s priznano mednarodno zaščito in prosilci za azil še posebej pogosto travmatizirani in jih je pogosto strah deliti informacije o svojih življenjskih situacijah. Zato ni nenavadno, da je lahko dostop do takih populacij močno omejen. V skladu z demografijo oseb s priznano mednarodno zaščito in prosilcev za azil v Sloveniji je bila večina intervjuvancev moških in tudi kulturni mediator, ki je pomagal pri raziskavi, je bil moški. Za obravnavo precej omejene zastopanosti begunck je bila razlika med spoloma uravnotežena, ko se je konec leta 2021 projektu pridružila tudi terenska raziskovalka z dobrim dostopom do žensk s priznano mednarodno zaščito.

pregled najpomembnejših sprememb zakonodaje in politik od zadnjega poročila za leto 2018 (glej Ladić in drugi, 2020). Na vsakem obravnavanem področju so bile narejene manjše spremembe ali dopolnitve, osredinjamo pa se le na tiste najpomembnejše. Peto poglavje se nato nadaljuje s pregledom situacije v letu 2020 po posameznih področjih integracije, vključno s premislekom o vplivu pandemije covid-19 na prosilce za azil in osebe s priznano mednarodno zaščito kot nekatere najbolj ranljive člane družbe. Ob podpori drugih obstoječih raziskav in na podlagi najnovejših NIEM rezultatov sklepamo, da so potrebne precejšnje spremembe, če želimo doseči zastavljene integracijske cilje. Naša refleksija in sklepi so predstavljeni v zadnjem, šestem poglavju.

## ŠIRŠI KONTEKST EU: POLITIKE IN PRAKSE INTEGRACIJE<sup>2</sup>



V številnih pogledih je človeška mobilnost aktualna zadeva tako v današnji Evropi kot tudi v svetovnem kontekstu. Zato so vprašanja raznolikosti in povezovanja zelo pomembna. Znotraj Evropske unije je uresničevanje integracije v pristojnosti vsake države članice, vendar ima EU bistveno vlogo pri usklajevanju, podpori, usmerjanju in oblikovanju politik vključevanja (Evropska komisija, b. d.). Zato se stopnja integracije v državah članicah EU v različnih pogledih ni izkazala za ustrezno ali enotno. Ko gre za izvajanje, integracija v EU večinoma ni izpolnila ideala dvosmernega procesa. Najnovejša strategija EU za obdobje 2021–2027 (Evropska komisija, 2020a) je namenjena odpravljanju različnih pomanjkljivosti s spodbujanjem dvosmerne integracije in raznolikosti z »vključevanjem za vse« in drugimi ključnimi načeli, zlasti na področju izobraževanja, zaposlitve, zdravja in nastanitve.

Na splošno je vprašanje, kako migrant postane del družbe, zapleteno, koncept integracije pa je zato mogoče razlagati in posledično izvajati na različne načine.

*»Zaradi širine integracijskega procesa ga je težko natančno opredeliti. Integracija migrantov v družbo poteka na vseh ravneh in v vseh sektorjih družbe. Vključuje širok nabor družbenih akterjev: javne uslužbenke, politične odločevalce, delodajalce, sindikalne funkcionarje, sodelavce, ponudnike storitev, sosede itd.« (Castles idr., 2002: 19)*

Obstajajo različni poudarki in konceptualni okviri, kaj vključuje tako imenovana uspešna integracija. Ager in Strang (2008) na primer »uspešno« integracijo opredeljujeta z vidika »temeljev« (pravice in državljanstvo), »povezovalcev« (kot sta jezik in poznavanje kulture), »družbenih povezav« ter »sredstev in trgov« (zaposlitev, stanovanje, izobraževanje, zdravje). Razumevanja in prakse vključevanja se ne razlikujejo le v vsaki družbi gostiteljici in okviru politik, ampak so odvisne tudi od tega, kdo bo ta, ki bo »integriran«. Status, ki je osebi uradno podeljen, npr. status begunca ali status prosilca za azil, vpliva na razlago in praktične procese vključevanja v različnih migracijskih skupinah in na različnih področjih. Primer tega, kot sta razpravljala Federico in Baglioni (2021), je hierarhija statusa in pravic na trgu dela, ki se pojavlja med migranti, begunci in prosilci za azil.

<sup>2</sup> Avtorice se zahvaljujejo Anni Pitkänen za pomoč pri pripravi tega razdelka.

Integracijske procese večinoma določajo države in ni nenavadno, da državni organi ter oblikovalci politik integracijo dojemajo kot precej tehničen, necelovit, enosmeren proces. Posledica tega pa je problematična praksa formalnega vezanja integracije le na eno ali nekaj področij. Ni nenavadno, da se integracija dojema le kot navidezno uspešna integracija na področju trga dela, namesto da bi integracijo obravnavali kot kompleksen in precej celovitejši sklop procesov (prim. Pace in Šimšek, 2019: 8). Različne politike vključevanja, kot tiste v EU, in njihovi rezultati, so kontekstualno pogojeni z zaznanimi ovirami in dejavniki, ki omogočajo ali ovirajo integracijo. Zato imajo okviri, v katerih se gibljejo politike vključevanja, moč pri kategorizaciji »subjektov« integracijskih procesov (na primer Jalušič in Bajt, 2021). Poleg tega premiki v okvirih politik in de facto priložnosti za integracijo ne potekajo v praznem prostoru, temveč so pod vplivom prevladujočih političnih diskurzov in medijskih reprezentacij, ki lahko povezujejo migrantske skupine s pozitivnimi atribucijami ali pa lahko priseljence in tujce diskurzivno predstavljajo kot grožnjo ali breme za družbo. Slednje je bilo v zadnjih letih še posebej očitno v različnih nacionalnih kontekstih v EU in širše (Jalušič in Bajt, 2020).

Po mnenju EU integracija pomeni dinamičen proces, ki lahko pozitivno vpliva na evropske družbe. Kot je navedeno v novem Paktu EU o migracijah in azilu:

*»Uspešno vključevanje koristi tako zadevnim posameznikom kot tudi lokalnim skupnostim, v katere se vključujejo, ter spodbuja socialno kohezijo in gospodarsko dinamiko. Poleg tega nudi pozitivne primere, kako lahko Evropa obvladuje učinke migracij in raznolikosti z oblikovanjem odprtih in odpornih družb.« (Evropska komisija, 2020b: 26–27)*

Evropska komisija je od leta 2003 integracijo izrecno opredelila kot »dvosmerni proces«, pri katerem imajo bistveno vlogo državljani tretjih držav in družbe gostiteljice. Opredelitev vključuje ravnovesje pravic in obveznosti. Kot je navedla Komisija, medtem ko je družba gostiteljica odgovorna za zagotavljanje pravic priseljencev, da bi bili vključeni v različne segmente družbe, bi morali priseljenci spoštovati nabor norm in vrednot države gostiteljice – hkrati pa ohraniti svojo lastno kulturno identiteto – pa tudi aktivno sodelovati v integracijskem procesu. Poleg tega se integracija šteje za celosten proces, ki zajema vsa področja življenja, od ekonomske in družbene integracije do kulturne in verske raznolikosti, politične udeležbe in državljanstva (Evropska komisija, 2003: 17–18).

Najnovejša strategija EU o integraciji in vključevanju za leta 2021–2027, ki je bila sprejeta novembra 2020, obravnava integracijo kot dvosmerni proces, ki koristi celotni družbi in celovito upošteva vse oblike sodelovanja (Evropska komisija, 2020a: 1–2). V primerjavi s prejšnjim akcijskim načrtom iz leta 2016 (Evropska komisija, 2016) je najnovejša strategija za integracijo razširila obseg tako, da ne upošteva le državljanov tretjih držav, temveč tudi »migrante in državljane EU z migrantskim ozadjem«. Ta bolj vključujoč pristop izhaja iz spoznanja, da so zadeve v zvezi z integracijo in vključevanjem lahko izziv za migrante, pa tudi za državljane EU z migrantskim ozadjem. Poleg tega se EU zaveda vloge teh ljudi in njihovega dodatnega bremena med pandemijo covid-19, pri čemer ugotavlja, da je veliko migrantov in državljanov EU z migrantskim ozadjem med krizo pomembno prispevalo z delom v ključnih panogah, hkrati pa so pogosto tisti, ki so bolj izpostavljeni negativnim posledicam pandemije (Evropska komisija, 2020a: 1–2). Poleg načela »vključujoče za vse« akcijski načrt 2021–2027 vodi tudi intersekcionalni pristop, ki temelji na potrebah in namenja posebno pozornost razsežnosti spola. Strategija priznava vlogo in potrebo po partnerstvih in podpori z več deležniki v vseh fazah integracijskega procesa (prav tam, 5–7). Prejšnja strategija integracije v EU iz leta 2016 je prednostno obravnavala področja ukrepov pred odhodom in pred prihodom, trg dela, izobraževanje, poklicno usposabljanje, osnovne storitve ter aktivno sodelovanje in socialno vključenost (Evropska komisija, 2016), načrt 2021–2027 pa cilja zlasti na področja zaposlovanja, izobraževanja, zdravja in nastanitve (Evropska komisija, 2020a). Koliko se EU kot večja skupnost lahko uči in izboljša iz prevladujočih ter preteklih izzivov v zvezi z integracijo ter kako se bodo države članice lotile zastavljenih načrtov in načela dvosmerne procesa integracije, bomo še videli.





## NACIONALNI KONTEKST

### Politični kontekst v letih 2020–2021

Vladajoča koalicija petih levosredinskih strank, ki je oblast prevzela septembra 2018, je imela le 43 od 90 poslanskih sedežev. Potem ko je njegova vlada le s težavo zagotavljala sprejem zakonov v Državnem zboru, je februarja 2020 premier Marjan Šarec odstopil, da bi tako odprl pot za predčasne volitve. To se ni zgodilo in – kot so napovedali analitiki – je opozicijska desna Slovenska demokratska stranka (SDS), največja stranka v Državnem zboru, sestavila novo vlado pod vodstvom Janeza Janše. Karantena po vsej državi za boj proti pandemiji covida-19 je začela veljati 12. marca 2020, dan pred nastopom nove vlade.

Ker je pandemija zajela vse sektorje po svetu, so se družbenopolitične razmere v Sloveniji močno poslabšale tudi zaradi vladnih politik. Od aprila 2020 so potekali številni protesti proti vladi in njeni politiki ter proti ukrepom za zaježitev covida-19. Slovenija je bila uvrščena na seznam držav z nedavnim in hitrim upadom ravni varstva temeljnih državljskih svoboščin: »Pod vlado premierja Janeza Janše so bile organizacije civilne družbe spodkopane z zmanjšanjem financiranja, tarča pa so bili tudi novinarji in državna tiskovna agencija, kar je povzročilo upad ravni državljskih svoboščin v državi« (CIVICUS, 2021). Analize vladnih ukrepov kažejo, da je epidemija v Sloveniji le začasno – če sploh – zasenčila protipriseljensko politiko in diskurz, saj je vnovični vzpon ksenofobične vladne retorike opazen vsaj od druge polovice leta 2020 (Bajt, 2021). Decembra 2020 se je na primer v predlagani spremembi Zakona o mednarodni zaščiti (ZMZ-1) kljub opozorilom Ministrstva za pravosodje in nevladnih organizacij ohranilo sporne določbe, ki proslcem za azil omejujejo ustrezno sodno varstvo. Vlada je zaostрила tudi pogoje v noveli Zakona o tujcih (ZTuj-2) in Zakona o zaposlovanju in delu tujcev (ZZDT-1). ZTuj-2, ki je bil sprejet brez ustrezne razprave marca 2021 in velja od maja 2021, odpravlja številne temeljne pravice različnih skupin prebivalstva. V javnosti je odmevalo zaostrovanje študijskih pogojev za študente iz držav nečlanic EU. Poleg tega ogroža pravice tujih delavcev in njihovih družin, pravice tistih, ki so v Centru za tujce v Postojni, in pravice proslcev za azil. Kmalu po razglasitvi epidemije v Sloveniji je skupina aktivistov novo vlado pozvala k ukrepanju:

*»Vlada RS zlorablja pandemijo za uveljavljanje politike strahu in diskriminacije do ene najbolj ranljivih skupin v Evropi – migrantov in*

*beguncev, ujetih na balkanski poti [...] Epidemija se uporablja kot izgovor za vojaško prisotnost na meji [s Hrvaško], medtem ko v resnici okrepljene vojaške operacije na meji služijo le preprečevanju ljudi, da bi še naprej iskali zatočišče in mednarodno zaščito v Evropski uniji.« (InfoKolpa idr., 2020)*

Poleg zakonodajnih in političnih sprememb, ki jih podrobneje opisujemo v petem poglavju, sta postajala čedalje bolj sovražna tudi politična retorika in splošna klima do priseljencev (in beguncev). Vlada je kupila še dodatno ograjo z rezilno žico in jo postavila na slovensko-hrvaško mejo, čeprav je čedalje več dokazov o tem, da ograje in zidovi niso učinkovita odvrtačilna sredstva, ki bi ljudem preprečila vstop v »trdnjavo Evropo«.

Čeprav je bila leta 2019 sprejeta Strategija RS na področju migracij, je na integracijo oseb s priznano mednarodno zaščito na državni ravni še bolj vplivala sprememba vlade marca 2020, ki je sovpadala z začetkom epidemije covida-19 v Sloveniji. Ker so se javnost, nevladne organizacije in civilna družba osredinili na vprašanja, povezana s pandemijo, je nova vlada močno posegla v ZMZ-1 in ZTuj-2. Spremembe so bile narejene ob popolnem neupoštevanju mnenj strokovnjakov in pod pretvezo domnevnih izrednih razmer (ki niso bile nikoli uradno razglašene) zaradi pandemije. S tem izgovorom je vlada ravnala v smeri omejevanja človekovih pravic, kot da bi imela proste roke pri odločanju tudi na področju migracij (U. Z., 2022). Med problematičnimi spremembami ZTuj-2 je tudi uvedba instituta kompleksne krize na področju migracij. V primeru razglasitve kompleksne krize policija pri ravnanju z migranti ne bi več uporabljala ZMZ-1, prav tako ne bi veljale določbe Konvencije o statusu beguncev, katere pogodbenica je tudi Republika Slovenija (U. Z., 2022).

*»O takšnem početju se je že izreklo ustavno sodišče, ki je v zadevi U-l-59/17 z dne 18. septembra spomnilo na načelo nevračanja, zapisano v 18. členu ustave. To namreč prepoveduje izročanje oseb, ki jim grozi nečloveško ravnanje – kamor fizično nasilje in primeri naravnost sadističnega trpinčenja s strani predstavnikov hrvaške in bosanske policije vsekakor spadajo. Naša ustava in mednarodno pravo velevalo, da ima vsak posameznik pravico vstopiti v državo in zaprositi za varstvo – pristojni organi pa morajo zagotoviti pošteno in učinkovito individualno obravnavo. Vlada hoče z določili o kompleksni krizi suspendirati ta načela – v praksi to pomeni suspenz mednarodne Konvencije o statusu beguncev.« (Levica, 2021)*

Ob ugotovitvi, da je vlada tako vnovič uveljavila določbe, ki bi lahko začasno suspendirale ustavni red in mednarodne konvencije, so opozicijski poslanci februarja 2022 sprožili oceno ustavnosti spornih členov obeh zakonov.

Hkrati pa pomembna operativna vprašanja, ki so navedena tudi v Strategiji, še vedno niso rešena. Ključni primer je pomanjkanje strukturne in trajne rešitve za nastanitev mladoletnikov brez spremstva. Poleg tega kljub dejstvu, da je v akcijskem načrtu za vključevanje v EU določeno, da vključevanje poteka v lokalnih skupnostih, v Sloveniji občine še vedno nimajo nobenih stvarnih odgovornosti in večinoma niso vključene v integracijske procese.

24. aprila 2022 je na državnozborskih volitvah prepričljivo zmagalo novoustanovljeno Gibanje Svoboda, ki je nastalo na krilih odpora proti vladni koaliciji. Čas bo pokazal, kakšen vpliv bo imela zamenjava vlade na področju migracij, azila in vključevanja v Sloveniji, začevši od zakonodajnih sprememb in naprej skozi prakso in vse do odprave ograj z rezilno žico na slovenskih mejah.

## ■ Vloga Slovenije na balkanski poti in verižna vračanja

Praksa verižnih vračanj – kar pomeni neformalno vračanje migrantov v nasprotju z načelom nevračanja in pravico do dostopa do azila, ob nespoštovanju procesnih pravic in prepovedi kolektivnih izgonov – ni lastna le slovenskemu kontekstu, temveč kaže na odnos EU do priseljencev na splošno in posebej do prosilcev za azil. O tej nezakoniti praksi so dosledno poročali iz Sredozemlja,<sup>3</sup> španskih enklav v Maroku (BVMN, 2021), s francosko-italijanske meje (ECRE, 2021), grško-turške kopenske in morske meje (Amnesty International, 2021a), pa tudi z balkanske poti (Barker in Zajović, 2020). Praksa postaja čedalje bolj nasilna, z obtožbami celo o vpletenosti Frontexa (Statewatch, 2021). Poleg tega se je v preteklih letih poročalo o streljanju hrvaške policije na migrante s pravimi naboji (Tondo, 2019), pa tudi o izginotju migrantov, potem ko so bili predani libijski »obalni straži« in vrnjeni nazaj v Libijo (ANSA, 2022). Slovenija ni nobena izjema. Amnesty International (2018; 2021b), Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (2021) in druge organizacije, kot je Info Kolpa (2020), namreč dosledno poročajo o omejevanju dostopa do azila in nezakonitih neformalnih predajah hrvaškim oblastem. Glede na dosledna poročila o nečloveškem in ponižujočem ravnanju, ki sega celo do mučenja, je takšno ravnanje slovenskih oblasti očitna kršitev temeljne pravice do prepovedi mučenja, kar sta v letih 2020 in 2021 ugotovili tudi Upravno sodišče RS in Vrhovno sodišče RS.<sup>4</sup>

Sodni postopek se je nanašal na prosilca za azil, ki je v letu 2019 dvakrat poskušal vstopiti v Slovenijo (tč. 9, 83-84 sodbe Upravnega sodišča RS I U 1686/2020-126). Prvič, ko je vstopil, spomladi 2019, je poklical policijo na interventno številko, potem ko je bil na ozemlju Slovenije, in povprašal za najbližjo policijsko postajo, na kateri bi vložil prošnjo za azil. Ustreznih informacij ni prejel in ga je v nekem trenutku prijela policija, potem ko so ga v bližini ceste opazili domačini. Kljub temu, da je izrazil namero, da bi vložil prošnjo za azil, je bil predan hrvaški policiji. Avgusta 2019, ko je potoval skupaj z drugim prosilcem za azil, je vnovič poskušal vstopiti in

<sup>3</sup> Glej Alarm Phone, <https://alarmphone.org/en/>.

<sup>4</sup> Glej sodbi Upravnega sodišča RS I U 1686/2020-126 z dne 7. decembra 2020 in Vrhovnega sodišča RS I Up 23/2021 z dne 9. aprila 2021.




zaprostiti za azil. Na policijski postaji sta bila zaslišana skupaj in ne kot posameznika, kar je bilo mogoče razbrati tudi iz policijske dokumentacije. Ni jima bilo zagotovljeno ustrezno tolmačenje (tč. 8). Najpomembneje je, da pritožnik v nobenem trenutku ni bil uradno obveščen, da bo predan hrvaškim oblastem (tč. 252, 254). Tako je bil prikrajšan za možnost, da bi aktivno uveljavljal svoje pravice in imel nadzor nad svojo usodo. Obravnavan je bil kot objekt, ne subjekt postopka (tč. 27). Pri več policistih, ki jih je srečal med postopkom, je poskušal zaprositi za azil, vendar so ga bodisi prezrli bodisi so mu odvrnili, da bo njegovo prošnjo za azil prevzel drug policist. Eden od policistov mu je celo rekel: »Ni azila« (v angl. No asyl) (tč. 406).

Sodišči sta ugotovili, da je Slovenija avgusta 2019 prosilcu kršila pravico do dostopa do azila, prepoved kolektivnih izgonov in predvsem prepoved mučenja – kar vključuje tudi prepoved vračanja. Sodišča so ugotovila, da pravica osebe, da zaprosi za mednarodno zaščito, določa zahtevo po učinkovitih, resničnih možnostih za posameznika, da to željo ali potrebo izrazi (tč. 36 sodbe Vrhovnega sodišča RS I Up 23/2021). Poleg tega načelo nevračanja ne vključuje le pravice, da posameznika ne vrnejo v državo, v kateri mu grozi mučenje, temveč ustvarja obveznost organov, da ocenijo tveganje ob deportaciji v to državo (tč. 78). Država je odgovorna za kršitev prepovedi mučenja ne glede na to, ali se nevarnost mučenja po nezakoniti vrnitvi dejansko uresniči ali ne (tč. 79). V skladu s sodno prakso Sodišča EU in Evropskega sodišča za človekove pravice obveznost ocene tveganja ob vrnitvi obstaja tudi med državami članicami Evropske unije, ko je na voljo toliko informacij o resni nevarnosti za nečloveško ravnanje ali mučenje v državi sprejemnici, da ni mogoče, da se država članica, ki vrača, ne bi zavedala tveganj. Glede na dosledna poročila o nezakonitem ravnanju hrvaških oblasti to zagotovo velja tudi za vrnitve na Hrvaško. Amnesty International Slovenije in Pravni center za varstvo človekovih pravic in okolja (PIC) sta slovensko policijo že leta 2018 opozorila na ekstremno nasilje hrvaške policije (Amnesty International, 2018; Regvar, 2018).

Pritožnik je v tožbi zahteval ukrep, da se odpravi poseg v njegove temeljne pravice in vzpostavi zakonito stanje in tožbi je bilo ugodeno<sup>5</sup> Slovenija je bila tako prosilcu

<sup>5</sup> Sodba Upravnega sodišča RS I U 1686/2020-126 z dne 7. decembra 2020.

zavezana omogočiti azilni postopek v Sloveniji. Država je odgovorila, da takšne obveznosti ne more izvršiti, saj nima pravne podlage. Toda Vrhovno sodišče RS je v odgovoru na pritožbo zanimivo opozorilo:



»Trditev o neizvršljivosti ni utemeljena. Zavezanka naložene obveznosti je namreč Republika Slovenija, ki ima preko pristojnih državnih organov vse vzvode, da tožniku omogoči (dovoli) vstop v Republiko Slovenijo, torej tudi s sprejemom ustreznih pravnih podlag (predpisov), če je potrebno. Te bi ne le tožniku, ampak vsem posameznikom v podobnem položaju, omogočile obravnavo prošnje za zaščito, s tem pa ravnanje države v skladu s pravico do azila iz 18. člena Listine.« (točka 52 sodbe Vrhovnega sodišča RS I Up 23/2021 z dne 9. aprila 2021).

Tako je očitno, da se Vrhovno sodišče RS zaveda sistematičnosti prakse, ki ji je bil pritožnik podvržen, in pričakuje podobne tožbe v prihodnosti. Opisana sodna praksa le potrjuje vztrajne očitke o nezakonitem ravnanju slovenskih oblasti. Poleg tega so v zadnjih štirih letih mejna ograja z rezilno žico in neobstoječe zakonite poti v EU terjale življenja najmanj 27 migrantov (Petrovčič, 2021), ki so umrli v policijskih avtomobilskih pregonih ali zaradi podhladitve in utopitve. S sodelovanjem pri nezakonitih verižnih vračanjih, razvojem in postavljanjem militariziranih meja Slovenija še naprej sodeluje v politiki trdnjave Evropa, ki vsako leto zahteva na tisoče življenj, preživele pa pušča fizično in psihično zlomljene. Ta pristop politike močno vpliva na življenja ljudi in njihove možnosti za uspešno vključevanje v družbo.

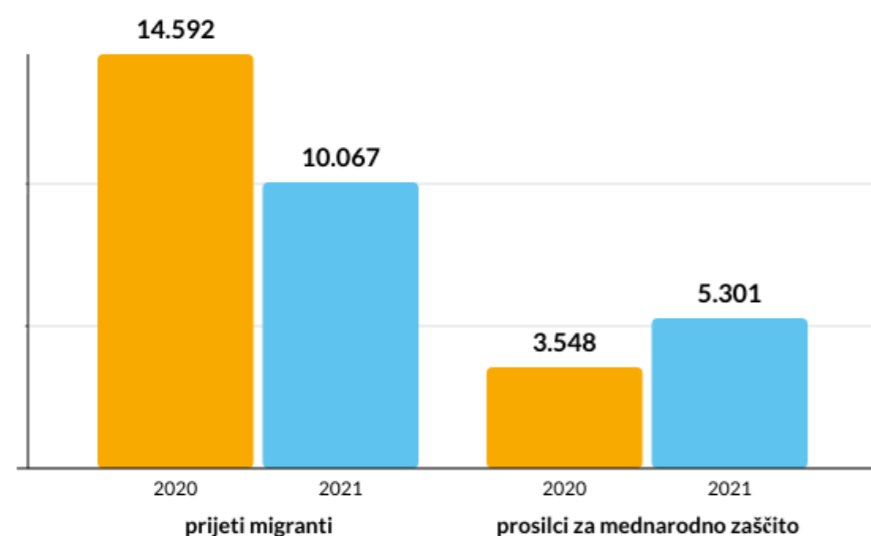
Študije kažejo, da je razširjenost pogostih duševnih motenj (na primer depresije, tesnobe in posttravmatske stresne motnje) precej večja med begunci kot med lokalnim prebivalstvom (Blackmore idr., 2020; Fazel, Wheeler in Danesh, 2005; Hajak idr., 2021). Prosilci za azil so še posebej izpostavljeni povečanemu tveganju samomora, pojavnost psihoz pa je povezana s kumulativnim učinkom neugodnih okoliščin pred, med in po migraciji (WHO, 2021). Študije, ki so vključevale migrante na balkanski poti, poročajo o prevladujočih občutkih brezupnosti, obupa, pomanjkanja lastne vrednosti in samospoštovanja. Anketiranci so poročali o psihosomatskih simptomih, kot so glavoboli, tresenje in palpitacije, zaradi



neprekinjenega in čezmernega stresa, ki so ga doživljali (Arsenijević idr., 2018: 91–92). Travmatični dogodki v državah izvora, v kombinaciji z nasiljem na poti, puščajo dolgoročne učinke na duševnem zdravju najstnikov in otrok: »Od januarja do junija 2017 je 25 % (31) otrok, ki so jih obiskali psihologi organizacije Zdravniki brez meja (Medecins Sans Frontieres – MSF), kazalo simptome tesnobe, 16 % (20) prilagoditvene in akutne reakcije, 11 % (14) simptome depresije« (MSF, 2017: 5). Na to temo je potrebnih več raziskav.

Kot je zapisal Varuh človekovih pravic v Nacionalnem poročilu o stanju človekovih pravic migrantov na mejah (2021: 11–12), je policija leta 2020 prejela 14.592 migrantov (večinoma iz Pakistana, Afganistana in Maroka) in le 3.548 jih je zaprosilo za mednarodno zaščito, kar je le 24 %. Malo verjetno je, da večina prijetih ne bi hotela zaprositi za azil, še zlasti če vemo, da je edina druga možnost vrnitev (nezakonito vračanje) na Hrvaško. Več aktivistov in nevladnih organizacij je poročalo o pričevanjih migrantov, da je slovenska policija njihove prošnje za azil namenoma prezrla (glej Barker in Zajović, 2020), Varuh pa je prejel tudi nekaj posamičnih pritožb, vendar oblasti vse obtožbe vztrajno zanikajo.

Leta 2021 je policija na meji prejela 10.067 migrantov, od tega jih je 5.301 zaprosilo za azil, kar je skoraj 53 %. Statistični podatki kažejo, da je leta 2021 prišlo do znatnega zmanjšanja nezakonitih migracij, kar je lahko povezano s spremembo migracijske poti, ki se je obrnila na sever preko Romunije in Ukrajine proti Poljski. Prav tako je nova pot skozi Belorusijo pomenila povečano število migrantov, ki so poskušali vstopiti v EU po novi vzhodni poti proti Litvi in Poljski.



## PROSILCI ZA AZIL IN OSEBE S PRIZNANO MEDNARODNO ZAŠČITO V SLOVENIJI

V Republiki Sloveniji se **mednarodna zaščita** nanaša na status begunca in subsidiarno obliko zaščite. **Začasna zaščita** se nanaša na ljudi, ki bi ta status prejeli v primeru množičnega pritoka, pod pogojem, da se na ravni EU uporablja Direktiva 2001/55/ES, kar se ni zgodilo do marca 2022, ko je veliko ljudi pobegnilo iz Ukrajine, kjer je začela divjati vojna.<sup>6</sup> **Status begunca** se lahko dodeli državljanu tretje države (tj. vsaki osebi, ki ni državljan Evropske unije), ki je zaradi utemeljenega strahu pred preganjanjem zaradi rasne, verske, nacionalne pripadnosti, pripadnosti določeni družbeni skupini ali političnega prepričanja, zunaj države, katere državljan je, in ne more ali zaradi takega strahu noče izkoristiti zaščite te države, ali oseba brez državljanstva, ki je zunaj države svojega prejšnjega običajnega prebivališča zaradi enakih razlogov in se vanjo ne more ali se zaradi takega strahu noče vrniti. Organ, ki podeljuje mednarodno zaščito, je Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije (MNZ). Osebe z mednarodno zaščito imajo določene pravice in so prvi dve leti po priznanju statusa v pristojnosti Urada Vlade RS za oskrbo in integracijo migrantov (UOIM). Dodeljen jim je svetovalec za integracijo, ki v sodelovanju z njimi pripravi individualiziran integracijski načrt, od leta 2021 naprej pa morajo podpisati posebno pogodbo, ki nato zagotavlja celoten obseg pravic. Osebe s priznano mednarodno zaščito so nato vključene v enomesečni tečaj spoznavanja slovenske družbe (do leta 2020 je bil trimesečni, vendar le za premeščene in preseljene upravičence) v obliki projektov, ki jih izvajajo nevladne organizacije. Prav tako se vključijo v tečaj slovenščine v obsegu 400 ur. Osebe s priznano mednarodno zaščito so v prvih dveh letih po pridobitvi statusa (do spremembe zakonodaje leta 2021 je bilo to obdobje tri leta) močno odvisne od pomoči nevladnih organizacij, ki zagotavljajo skupinsko in individualno pomoč, kot so iskanje stanovanja, zdravnikov, urejanje birokracije, odpiranje bančnih računov itd.

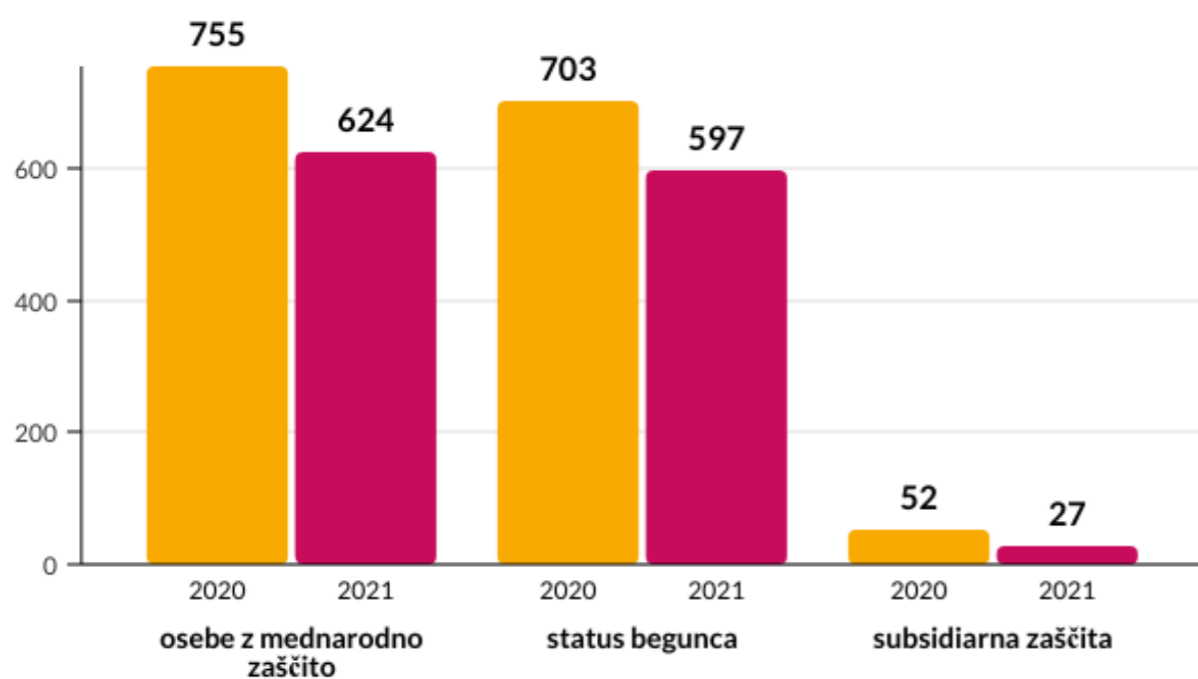
Status **subsidiarne zaščite** se prizna državljanu tretje države ali osebi brez državljanstva, ki ne izpolnjuje pogojev za status begunca, če obstaja utemeljen razlog, da bi bil ob vrnitvi v izvorno državo ali državo zadnjega običajnega bivališča,

<sup>6</sup> Zaradi dejstva, da je bilo to poročilo dokončano aprila 2022 in se nanaša zlasti na leti 2020 in 2021, nedavni razvoj dogodkov v zvezi z begunci iz Ukrajine tukaj ni vključen, temveč bo zajet v ločenem poročilu 2020.

če gre za osebo brez državljanstva, soočen z utemeljenim tveganjem, da utрпи resno škodo, kot je določeno v Zakonu o mednarodni zaščiti (ZMZ-1). Te osebe prejmejo le status začasnega prebivanja, ki se lahko podaljša (vendar ne samodejno; organ v vsakem posameznem primeru odloča, ali je subsidiarna zaščita še vedno potrebna).

Po podatkih UOIM je bilo v Sloveniji na dan 1. januarja 2020 **755** oseb s priznano mednarodno zaščito (vendar jih je 151 neuradno živelo zunaj Slovenije): 703 je imelo status begunca, 52 pa subsidiarno zaščito. Med osebami s statusom begunca je bilo 222 žensk in 508 moških, med tistimi s subsidiarno zaščito pa 19 žensk in 33 moških. Med osebami s statusom begunca sta bila 202 mlajša od 18 let, med tistimi s subsidiarno zaščito pa 22 mlajših od 18 let.

Leta 2020 je bilo vloženih 3.548 prošelj za azil (UOIM, 2021a). Prosilci za azil je bilo 220, prosilcev 3.328 in mlajših od 18 let 783, med temi 560 mladoletnikov brez spremstva (MNZ, 2021: 24–26). Največ prosilcev za azil je bilo iz Maroka, Afganistana in Pakistana, sledijo pa Alžirija, Bangladeš, Egipt, Irak, Iran, Sirija, Turčija, Tunizija in Indija (UOIM, 2021b). Slovenijo je nemudoma zapustilo 93 % vseh vlagateljev. 457 vlog je bilo zavrženih in 2.875 umaknjenih, izdanih pa je bilo 89 pozitivnih in 215 negativnih odločb. Med 89 osebami, ki so dobile mednarodno zaščito, je 87 oseb dobilo status begunca, 2 pa subsidiarno zaščito (MNZ, 2021: 26).

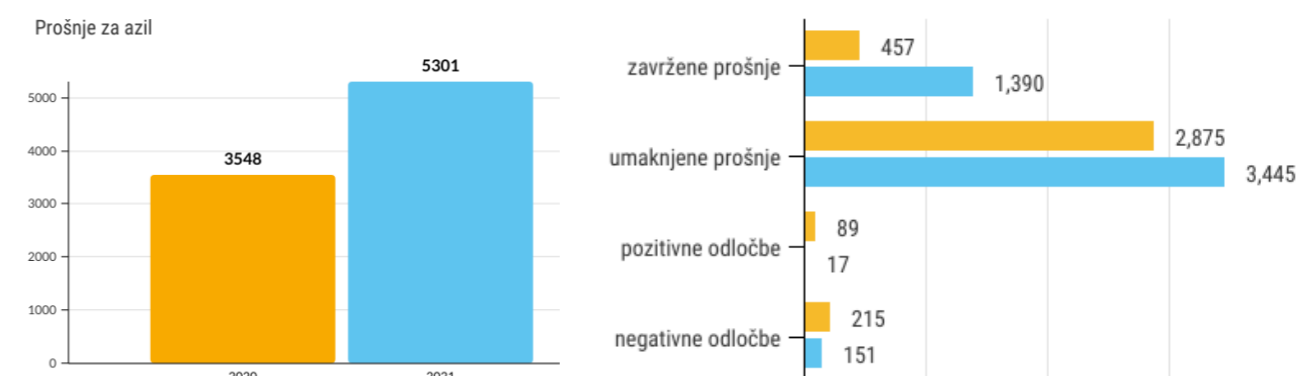


Opomba: Podatki za leto 2021 ne zajemajo upravičence, ki so neuradno živeli zunaj Slovenije.

Po podatkih UOIM je bilo v Sloveniji na dan 1. januarja 2021 **787** upravičencev do mednarodne zaščite (vendar jih je 163 neuradno živelo zunaj Slovenije). Od teh 624 v Sloveniji jih je 597 uživalo status begunca, 27 pa subsidiarno zaščito. Med tistimi s statusom begunca je bilo 185 žensk in 439 moških, med tistimi s subsidiarno zaščito pa 1 ženska in 26 moških. Med osebami s statusom begunca jih je bilo 139 mlajših od 18 let, med osebami s subsidiarno zaščito pa 3 osebe, mlajše od 18 let.

Leta 2021 je bila vložena 5.301 prošnja za azil (UOIM, 2022a), 1.390 prošelj je bilo zavrženih, 3.445 postopkov pa je bilo ustavljenih, predvsem zato, ker so prosilci po vložitvi prošnje za azil zapustili državo. Obdelanih je bilo 5.008 vlog. Izdanih je bilo le 17 pozitivnih in 151 negativnih odločb. V letu 2021 nihče ni prejel subsidiarne zaščite (UOIM, 2022b). Največ prosilcev za azil je bilo iz Afganistana (2.614), preostali iz Pakistana, Irana, Turčije, Bangladeša, Iraka, Maroka, Alžirije in Egipta (UOIM, 2022c).

Po podatkih MNZ sta bili v letu 2019 iz Grčije premeščeni dve osebi (ena iz Eritreje in ena iz Sierra Leoneja, prva je Slovenijo zapustila pred odločitvijo, druga oseba pa je dobila status begunca), pet oseb pa je bilo leta 2021 premeščenih iz Italije (štiri iz Kameruna in ena iz Somalije, vsem petim osebam je bil priznan status begunca). Dogovorjena premestitvena kvota za Slovenijo (od leta 2016) je bila skupno 567 oseb, 218 iz Italije in 349 iz Grčije. Doslej je po shemi premeščanja v Slovenijo prispelo 260 oseb: 124 oseb v letu 2016, 108 v letu 2017, 21 v letu 2018, 2 v letu 2019 in 5 v letu 2021. Od leta 2019 nihče od beguncev ni prispel v Slovenijo po programu preselitve.<sup>7</sup>



<sup>7</sup> Te podatke je 15. marca 2022 posredovalo MNZ.

## Azilni postopek

Azilni postopek v Sloveniji je za prosilce za azil že sam po sebi pogosto travmatizirajoča izkušnja. Že njegovo trajanje je posebej naporno, pomanjkanje strokovnih prevajalcev pa je pogosto zelo stresno za osebe, ki morajo opraviti te dolgotrajne in težke postopke.

Varuh človekovih pravic v svojem Nacionalnem poročilu o stanju človekovih pravic migrantov na mejah piše: »Če policija sledi postopku« pri prijemu ljudi na slovenskem ozemlju, kar kaže, da policija pogosto ravna drugače, »so prosilci za azil odpeljani v Azilni dom v Ljubljani. Sprva so nameščeni v predsprejemnem delu Azilnega doma, kjer so de facto pridržani« (Varuh človekovih pravic, 2021: 17). Ta predsprejemni prostor Azilnega doma je pogosto prenatrpan in ljudje so tam zadržani predolgo (po besedah Varuha je leta 2020 to trajalo tudi do 20 dni). Šele po vložitvi prošnje za mednarodno zaščito, t. j. prvi razgovor z uradno osebo MNZ, se prosilci za azil premestijo v glavni bivalni prostor Azilnega doma v Ljubljani ali v eno od njegovih podružničnih enot – Kotnikovo v Ljubljani ali Logatec, ki je od Ljubljane oddaljen pol ure vožnje. Vse tri lokacije so odprte, tako da lahko ljudje izstopajo in vstopajo v skladu z Uredbo o hišnem redu Azilnega doma (7. in 8. člen). Vendar nekaterim prosilcem za azil – leta 2020 je bilo to 216 oseb (Varuh človekovih pravic, 2021: 20) – izdajo odločbo o 'omejitvi gibanja' (de facto pridržanju) in jih odpeljejo v Center za tujce v Postojni, ki je center za pridržanje migrantov s strožjim režimom kot kateri koli zapor v Sloveniji.

Po podatkih MNZ in UOIM je bilo v letu 2020 vloženi 3.548 prošenj za azil, v letu 2021 pa 5.301 prošenj za azil. »Leta 2020 je bila med tistimi, ki so ostali in katerih postopki so bili končani z meritorno odločbo, skupna stopnja priznanja statusa begunca na prvi stopnji 29 %, kar predstavlja opazen padec v primerjavi z 38 % leta 2019.« (Varuh človekovih pravic, 2021: 12). Leta 2021 je bilo podeljenih 17 statusov z meritorno odločbo na prvi stopnji, še dva pa po sodni odločbi, kar je skupaj 19 statusov.

Povprečna dolžina vseh postopkov v letu 2020 je bila 59 dni (MNZ, 2021: 27), v letu 2021 pa 26 dni. Vendar je večina prosilcev za azil Slovenijo zapustila takoj po vložitvi prošnje, ker sploh niso želeli zaprositi za azil v Sloveniji. To so storili le zato, ker jih je policija ujela na poti proti zahodnim ali severnoevropskim državam (in so bili med »srečneži«, ki jih niso vrnili nazaj na Hrvaško). Stopnja pobegov je v letu 2020 znašala 93 % (Varuh človekovih pravic, 2021: 12), v letu 2021 pa 91 % (po lastnem izračunu iz podatkov, ki so bili na voljo). Povprečno trajanje vsebinskega odločanja je bilo v letu 2020 288 dni (MNZ, 2021: 27), v letu 2021 pa 210 dni. Za primerjavo, kot je bilo že omenjeno v prejšnjem poročilu nacionalnega mehanizma za evalvacijo integracije (glej Ladić in drugi, 2020), je bila povprečna dolžina leta 2019 328 dni. V primeru pozitivnih odločb o podelitvi mednarodne zaščite je povprečno trajanje postopka še daljše – 359 dni v letu 2020. Obstajajo pa primeri, ko prosilci za azil čakajo na dokončno odločitev več let, nekaj jih nanjo čaka že šest let – od leta 2016 do 2022. Po 47. členu ZMZ-1 mora biti odločitev sprejeta najpozneje v šestih mesecih od vložitve vloge oziroma v dveh mesecih v pospešenem postopku. V praksi pa se ti roki večinoma ne spoštujejo in dolgotrajne postopke kot eno največjih pomanjkljivosti slovenskega azilnega sistema vidi tudi Varuh človekovih pravic (2021: 18).

Uradna statistika kaže, da se je število prosilcev za azil leta 2020 zmanjšalo (število nezakonitih migrantov, ki jih je policija zalotila pri prečkanju meje, pa kaže ravno nasprotno), nato pa se je leta 2021 močno povečalo.<sup>8</sup> Predstavniki nevladnih organizacij pojasnjujejo, da je po njihovih informacijah s terena to le delno posledica omejitev, povezanih s covidom-19. Predvsem padec v letu 2020 je povezan z odprtjem nove poti skozi Romunijo in z učinkovitostjo omejitev dostopa do azila z zlorabo mehanizma ponovnega sprejema med Slovenijo in Hrvaško. Aprila 2020 prošnje za mednarodno zaščito niso bile sprejete (zaradi epidemije covid-19), zato je nastal velik zaostanek pri razgovorih za vložitev prošnje za azil.

---

<sup>8</sup> Leta 2021 se je število vloženi prošenj za azil znatno povečalo. Zdi se, da je to lahko posledica politične odločitve Hrvaške in spremenjene prakse hrvaške policije na hrvaško-slovenski meji. Ko je slovenska policija skušala vrniti ljudi hrvaški policiji, jih je slednja najprej vprašala, ali želijo zaprositi za azil v Sloveniji. Večina ljudi – da bi se izognili vračanju – je odvrnila da. V teh situacijah jih je morala slovenska policija odpeljati v azilni dom. To opažanje temeljimo na opisih prosilcev za azil in terenskih aktivistov, vendar taka praksa s strani oblasti nikoli ni bila priznana ali potrjena.




Varuh človekovih pravic je podal mnenje (2021: 16–17), da so azilni postopki nujni in jih ne bi smeli prekinjati preventivni ukrepi covid-19. Prav tako so nekatere ljudi, ki so od aprila 2020 prihajali na ozemlje Slovenije in izrazili željo zaprositi za mednarodno zaščito (tiste, ki niso bili verižno vrnjeni na Hrvaško in v BiH)<sup>9</sup>, dali v 10- do 14-dnevno karanteno, kar je tudi prispevalo k upočasnitvi že tako počasnega teka postopkov.

Eno glavnih vprašanj glede azilnega postopka je pomanjkanje politične volje za sodelovanje in posvetovanje z nevladnimi organizacijami, ki nudijo podporo prosilcem za azil (in osebam s priznano mednarodno zaščito), ter s samimi prosilci za azil in osebami s priznano mednarodno zaščito. ZMZ-1 ne zagotavlja brezplačne pravne pomoči, vendar so imeli od leta 2007 do 2020 prosilci za azil in osebe s priznano mednarodno zaščito dostop do brezplačne pravne pomoči prek nevladne organizacije, ki je vodila projekt, ki ga je MNZ financiralo iz Sklada za migracije in azil (AMIF). Nevladna organizacija je zaposlila več pravnikov in imela celo pisarno v Azilnem domu, tako da so bili lahko prosilci za azil z njimi v stiku vsak dan. Zaposleni v tej nevladni organizaciji so imeli pred vložitvijo prošnje za azil tudi informativne sestanke s prosilci za azil. Na informativnem srečanju, ki je potekalo individualno ali v manjših skupinah ter s prevajalci, so bili seznanjeni s celotnim postopkom, njihovimi pravicami in obveznostmi. Od aprila 2020 si prosilci za azil lahko ogledajo le videoposnetek, kar je še vedno boljše, kot da se jih sploh ne informira, vendar je očitno, da učinka tega videa ni mogoče primerjati z učinkom informativnega srečanja v živo. Poleg tega videoposnetek ne pojasnjuje razlogov za azil, kot jih navaja Konvencija o statusu begunca. Projekt brezplačne pravne pomoči omenjene nevladne organizacije se je končal takoj po menjavi vlade marca 2020. Od takrat ni bilo podpore za ta namen s strani MNZ. Nevladna organizacija je morala močno zmanjšati svojo pomoč v obdobju od aprila 2020 do marca 2022. Od Visokega komisarja Združenih narodov za begunce (United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) so prejeli nekaj sredstev, vendar so bila ta zelo omejena. Zato so lahko ponudili le omejeno pravno pomoč, ki je povzročala veliko frustracij med prosilci za azil, saj pogosto o svojih postopkih niso bili obveščeni. Kot že omenjeno, se je stanje drastično spremenilo marca 2022, ko so

<sup>9</sup> V času objave tega poročila, aprila 2022.

v Slovenijo začeli prihajati begunci iz Ukrajine. Omenjena nevladna organizacija je ponovno vzpostavila nudenje brezplačne pravne pomoči prosilcem za azil, vendar pa MNZ več ne namerava financirati pravne pomoči prek neodvisne nevladne organizacije, temveč bo pravno pomoč organiziralo samo (in-house).

Prosilci za azil, ki prejmejo negativno odločbo, se lahko pritožijo na Upravno sodišče Republike Slovenije. V teh sodnih postopkih jih brezplačno zastopajo specializirani svetovalci za azil (trenutno je na seznamu, ki ga objavi Ministrstvo za pravosodje, 43 svetovalcev). Kot poroča tudi Varuh človekovih pravic (2021: 18), je leta 2020



*»upravno sodišče v 151 primerih odločbo razveljavilo in zadevo vrnilo na prvo stopnjo, v 8 primerih pa je sodišče odločbo ministrstva nadomestilo s svojo in prosilcu podelilo status begunca. V primerjavi s skupno 215 zavrnitvenimi odločbami prve stopnje, izdanimi leta 2020, to sproža tudi vprašanja o kakovosti odločanja prvostopenjskega organa.«*

Na podlagi intervjujev in razprav s strokovnjaki ter naših lastnih ugotovitev raziskav, ugotavljamo, da pri odločbah pogosto manjka individualiziran pristop in jih je težko razumeti zaradi predolge in zmedene argumentacije. Kulturne razlike in posebnosti se ne upoštevajo in zdi se, da odločanje ne poteka z nevtralnega vidika. Še zlasti izstopa selektivna uporaba informacij o državi izvora. Slabi obeti za hitro pozitivno rešitev ob pristranskem pristopu, občutkih nezaželenosti in napornem sistemu, ki se pogosto zdi, kot da je namerno strukturiran tako, da prosilcem za azil zapleta in otežuje življenje, številne spodbudijo, da zapustijo državo, pravico in zaščito pa poiščejo drugje.

Druga težava, povezana z azilnim postopkom, je pogosto pomanjkanje strokovnih prevajalcev ali sodelovanje z neustreznimi prevajalci, ki niso le neustrezno usposobljeni za slovenski jezik in tolmačenje v kontekstu azila, ampak so tudi vprašljivi, saj prevajajo za različne ustanove in namene (predvsem zaradi njihovega zelo negotovega položaja, saj niso redno zaposleni). Isti prevajalec na primer dela za policijo (v postopkih na meji, celo v primerih verižnih vračanj), MNZ in UOIM,

sodišča in nevladne organizacije. Res je, da je za nekatere jezike skoraj nemogoče najti ustreznega prevajalca, ki bi tekoče govoril slovenski jezik. Zaskrbljujoče pa je vključevanje neustreznih prevajalcev v postopek, ki je odločujoč za prihodnost prosilcev za azil. Pristojne ustanove bi morale zagotoviti, da so prevajalci ustrezno usposobljeni in zaposleni, da to delo opravljajo na profesionalen način. Dokler prevajalci niso usposobljeni tako jezikovno kot tudi v poklicu tolmača – vključno s posebnim usposabljanjem za tolmačenje v kontekstu azila (na primer UNHCR, 2017), je treba pri odločanju v postopkih za mednarodno zaščito upoštevati pomanjkljivosti prevajanja.

Skratka, sam azilni postopek pogosto ni le frustrirajoč, ampak je lahko za prosilce za azil tudi travmatičen, saj morajo ubesediti in podoživeti vse svoje negativne izkušnje iz izvorne države ter s svoje težke in nevarne poti. Številni prispejo v Slovenijo po več mesecih ali celo letih na poti. Številni so telesno in/ali duševno ranjeni, potrebujejo psihosocialno pomoč, strokovno pomoč pri spopadanju s posttravmatsko stresno motnjo itd. Številni so ujeti med skrbjo za svoje družine doma in lastno prihodnostjo v EU (in strahom, da bodo zavrjeni in poslani nazaj v izvorno državo). Prav tako se pogosto spopadajo z rasizmom in diskriminacijo družbe gostiteljice, negativnim prikazovanjem v javnih občilih in sovražnim okoljem v živo ter na spletu. Seveda obstajajo nekatere podporne strukture in skupine ali posamezniki, ki izražajo solidarnost, vendar to ni dovolj, saj ne humanitarnost ne aktivizem ne moreta nadomestiti pravilne državne politike. Prav državne politike in upravljanje ter administrativni ukrepi izključujejo prosilce za azil in osebe s priznano mednarodno zaščito ter jim otežujejo življenje v Sloveniji, ksenofobična retorika državnih funkcionarjev pa legitimira protiimigrantsko držo širšega prebivalstva. Glede na to so projekti in pobude, ki pomagajo pri integraciji in omogočajo dostojno življenje ob prihodu v Slovenijo, za prosilce za azil in osebe s priznano mednarodno zaščito zelo pomembni.

## ANALIZA EVALVACIJE OBDOBJA 2020–2021

### Večje zakonske spremembe

Najpomembnejša zakona, ki sta bila spremenjena, sta Zakon o mednarodni zaščiti (ZMZ-1) in Zakon o tujcih (ZTuj-2). Vendar pa so nekatere druge zakonodajne spremembe od leta 2019 prav tako vplivale na prosilce za azil in/ali osebe s priznano mednarodno zaščito.

#### Zakon o tujcih

Zakon o tujcih (ZTuj-2) je bil že leta 2017 spremenjen na način, ki je omogočal omejitve pravice do azila. Državni zbor bi lahko namreč glasoval o ustavitvi dostopa do azilnega postopka, če bi migracije pomenile »grožnjo javnemu redu in notranji varnosti v Republiki Sloveniji«. Te določbe je Ustavno sodišče RS pozneje razglasilo za neustavne in jih razveljavilo.<sup>10</sup>

Vendar je vladna koalicija, ki ima v Državnem zboru večino, v nasprotju z odločitvijo Ustavnega sodišča RS, leta 2021 z amandmaji ZTuj-2 vnovič uvedla podobno možnost v primeru »kompleksne krize na področju migracij« (10.a in 10.b člen), ki bi državnemu zboru omogočila začasno ustavitev izvajanja ZMZ-1 in omejitev dostopa do azila. V takem primeru bi lahko policisti prezrli ali zavrnilo vse namere za prošnjo za mednarodno zaščito, razen v posebnih primerih iz 10.b člena: če je bilo ugotovljeno, da v sosednji državi, iz katere je tujec vstopil, obstajajo sistemske pomanjkljivosti v zvezi s postopkom mednarodne zaščite in pogoji za sprejem prosilcev, ki bi lahko povzročile nevarnost mučenja, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja; če je tujec v postopku individualno, verjetno in tehtno izkazal, da njemu osebno v sosednji državi grozi resnična nevarnost mučenja, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja in da iz utemeljenih razlogov v tej državi ni mogel zaprositi za mednarodno zaščito; če individualno zdravstveno stanje tujca ali njegovega družinskega člana očitno onemogoča napotitev v sosednjo državo; če gre po videzu,

<sup>10</sup> Glej sodbo Ustavnega sodišča RS U-I-59/17-27 z dne 18. septembra 2019.





obnašanju ali drugih okoliščinah za mladoletnika brez spremstva. Taka nejasna določba omogoča arbitrarno odločanje policistov o tem, kdo se »zdi«, da je ena od teh izjem. Še več, pritožba zoper tako zavrnitev ne bi zadržala izvršitve odločbe, kar pomeni, da bi bili ljudje še vedno vrnjeni v državo, iz katere so prišli.

Skupina nevladnih organizacij in tudi Varuh človekovih pravic v svojem poročilu (2021: 17) opozarja

*»da merila za razglasitev 'kompleksne krize' niso natančno opredeljena, da ni mogoče zahtevati, da policija odloča, komu bo dovolila ali zavrnila dostop do azilnega postopka na podlagi njegove potrebe po zaščiti, da prepovedi mučenja ni mogoče omejiti in da je zato sprememba protiustavna iz več ali manj enakih razlogov kot razveljavljena sprememba iz leta 2017.«*

Varuh se kljub temu ni odločil za sprožitev postopka za presojo ustavnosti, čeprav je zakonodajna sprememba v očitnem nasprotju z načelom pravne države in s predhodno odločitvijo Ustavnega sodišča.

Spremenjeni ZTuj-2 (47. člen) uvaja tudi opravljanje izpita iz slovenščine na vstopni ravni A1 kot pogoj za podaljšanje dovoljenja za prebivanje družinskih članov državljanov tretjih držav nasploh, kar vpliva tudi na družinske člane oseb s priznano mednarodno zaščito, če jim ne uspe sprožiti postopka združitve družine pod milejšimi pogoji (v 90 dneh po priznanju statusa). Poleg tega spremenjeni ZTuj-2 uvaja nov pogoj za pridobitev statusa stalnega prebivališča, to je opravljen preizkus znanja slovenskega jezika na ravni A2. To je bistvena sprememba za osebe s subsidiarno zaščito in njihove družinske člane, ki zaprosijo za dovoljenje za stalno prebivanje po petih letih prebivanja v Sloveniji.

Družinskim članom oseb s statusom begunca ni treba podaljšati dovoljenja za prebivanje, ker na začetku prejmejo dovoljenje za stalno prebivanje. Za družinske člane oseb s subsidiarno zaščito so zahteve odvisne od podlage, na kateri so prvotno prejeli dovoljenje za prebivanje: če so ga prejeli po milejših pogojih (na podlagi 47.b člena ZTuj-2), se tudi podaljša na tej podlagi, kar pomeni, da jim ni treba opraviti izpita iz slovenščine; če pa je njihov družinski član, ki je upravičenec

do subsidiarne zaščite, zamudil 90-dnevni rok za odločanje po milejših zahtevah, so v enakem položaju kot drugi državljani tretjih držav in morajo pred podaljšanjem dovoljenja za prebivanje, ki se izda hkrati s podajšanjem subsidiarne zaščite, opraviti izpit iz slovenščine (stopnja A1).

ZTuj-2 prinaša tudi nekatere pozitivne spremembe, po katerih osebe s priznano mednarodno zaščito zdaj niso upravičene do brezplačnega prevajanja in tolmačenja le pri preverjanju družinskih vezi, temveč tudi pri preverjanju identitete družinskih članov (47.a in 47.b člen). Poleg tega imajo pokrite stroške tiskanega materiala za dovoljenja za prebivanje za družinske člane (47.b člen).

Poleg tega omogočanje vročitve dovoljenj za prebivanje prek mednarodnih organizacij, ki delujejo na področju migracij, ustrezno rešuje praktičen problem vročitve listin v državah, v katerih Republika Slovenija nima diplomatskega ali konzularnega predstavništva (47.a in 47.b člen ZTuj-2).

Po drugi strani pa spremembe dodajajo določbo, da se družinski član lahko združi le, če njegova identiteta ni sporna, kar bi bila lahko nepotrebna ovira v nekaterih primerih, ko oseba nima dokumentov (47.a in 47.b člen).

Druge nova določba (49.a člen) določa:

*»Otrok osebe s priznano mednarodno zaščito v Republiki Sloveniji, ki je rojen v tujini po tem, ko je bila vsaj enemu izmed staršev oziroma skrbniku priznana mednarodna zaščita v Republiki Sloveniji, in ki ne pridobi slovenskega državljanstva, v prvih treh mesecih od vstopa v Republiko Slovenijo ne potrebuje dovoljenja za prebivanje.«*

Spremenjena določba ZTuj-2 še navaja, da dovoljenje za začasno prebivanje, izdano otroku osebe s priznano subsidiarno zaščito, velja za čas, ko je staršem priznan status subsidiarne zaščite po uradni dolžnosti, vendar največ do otrokovega 18. leta starosti. To je problematično, saj posameznikom ne zagotavlja pravne varnosti in postavlja otroke oseb s priznano mednarodno zaščito v slabši

položaj, predvsem tiste, ki so še vpisani v šolo, kjer so po zakonu starši dolžni skrbeti za otroka v šoli do 26. leta starosti.

Druga problematična sprememba vpliva na datum začetka, od katerega se lahko osebe s priznano mednarodno zaščito prijavijo za združitev družine pod milejšimi pogoji. Po 47.b členu teče začetek 90-dnevnega roka od dneva pravnomočnosti odločitve o statusu mednarodne zaščite. To pomeni, ko so vsi postopki končani, tudi morda na sodišču. Pred to spremembo je bil datum začetka teka roka, ko je bil status potrjen na prvi stopnji (od MNZ). Zato so osebe, ki so prejele subsidiarno zaščito, lahko že sprožile postopke za združitev družine, hkrati pa so šle na sodišče in zahtevale status begunca namesto subsidiarne zaščite (ki ni trajna in je omejujoča glede pravic in storitev). Po trenutno veljavnem ZTuj-2 zdaj ne morejo začeti postopka združitve družine, če se pritožijo na sodišču. Menimo, da jih bo to odvrnilo od pritožbe, da bi svoje družinske člane čim prej pripeljali v Slovenijo (sodni postopki lahko trajajo mesece ali celo leta).

## Zakon o mednarodni zaščiti

Zakon o mednarodni zaščiti (ZMZ-1) je bil spremenjen 26. marca, objavljen pa aprila 2021 in na splošno so bili znižani standardi in pravice prosilcev za azil ter oseb s priznano mednarodno zaščito. Kot je poudaril tudi Varuh človekovih pravic, »nekatero spremembo odpirajo vprašanja o njihovem vplivu na poštenost postopkov ter njihovi ustavnosti in skladnosti z zakonodajo EU in mednarodnim pravom« (2021: 18). Prva negativna sprememba, ki jo je treba poudariti, je skrajšanje obdobja integracije s treh na dve leti, kar pomeni, da je sistemska podpora pri integraciji po novem zagotovljena le še dve leti po priznanju statusa.

Nova sprememba ZMZ-1 uvaja tudi tako imenovano »pogodbo o integracijskih aktivnostih«, ki jo mora upravičenec skleniti z UOIM v enem mesecu po priznanju statusa (90. člen). Pogodba opisuje integracijske aktivnosti, obveznosti osebe s priznano mednarodno zaščito in obveznosti UOIM. Številne pravice oseb s priznano mednarodno zaščito so odvisne od sklenitve te pogodbe. Na primer, samo osebe s priznano mednarodno zaščito, ki sklenejo to pogodbo, so potem upravičene do brezplačnega jezikovnega tečaja in tečaja spoznavanja slovenske družbe ter

prejemanja nadomestila za nastanitev. Natančneje, 90. člen ZMZ-1 navaja naslednje pravice, podeljene samo tistim osebam s priznano mednarodno zaščito, ki podpišejo to pogodbo:

- nastanitev v integracijski hiši ali drugih nastanitvenih zmogljivostih urada,
- denarno nadomestilo za zasebno nastanitev,
- tečaj spoznavanja slovenske družbe,
- tečaj slovenskega jezika,
- enkratno opravljanje preizkusa znanja slovenskega jezika,
- kritje drugih stroškov, povezanih z izobraževanjem,
- kritje stroškov prevodov, povezanih s priznavanjem in vrednotenjem izobraževanja na podlagi ustreznih dokazil,
- kritje stroškov, povezanih s priznavanjem in vrednotenjem izobraževanja, ko formalne izobrazbe ne more dokazati z dokumenti.

Čeprav ta pogodba v praksi za osebe s priznano mednarodno zaščito v Sloveniji ni nič zares novega, kaže na pokroviteljski odnos države do njih. To je še en ukrep od zgoraj, ki osebe s priznano mednarodno zaščito postavlja v položaj podrejenega. Če oseba s priznano mednarodno zaščito podpiše to pogodbo, ima dostop do pravic, ki bi morale biti zagotovljene vsaki osebi s priznano mednarodno zaščito ne glede na tako pogojevanje. Integracija bi namreč morala biti vključujoč dvosmeren proces, ne pa pogodbena obveznost. Resničnost je drugačna in nekatere pravice so bile pogojne že pred zadnjimi spremembami ZMZ-1, zdaj veljavni ZMZ-1 pa vsebuje še več takih določb. Tako so denimo osebe s priznano mednarodno zaščito, ki so brezposelne ali brez lastnih finančnih sredstev, upravičene do finančne pomoči države za najem zasebnih stanovanj. Ta pogoj je zdaj: vsaj 80-odstotna udeležba na tečaju slovenščine, najmanj 80-odstotna udeležba na tečaju spoznavanja slovenske družbe in enkrat mesečno udeležba na sestanku pri svetovalcu za integracijo na UOIM. Pravice, ki so odvisne od teh pogojev, vključujejo:

- finančna podpora za nastanitev (12 mesecev + pogojno 12 mesecev) – 97. člen;
- nastanitev v integracijski hiši ali drugem namestitvenem objektu OIM (12 mesecev + pogojno 6 mesecev) – 93. člen;
- kritje stroškov prevodov tujih diplom, spričeval in drugih dokazil o formalni izobrazbi, potrebnih za postopke priznavanja in vrednotenja izobraževanja, ter stroškov priznavanja in vrednotenja izobraževanja,

kadar formalne izobrazbe ni mogoče dokazati z dokumenti (12 mesecev + pogojno 12 mesecev) – 101. člen;

- brezplačen javni prevoz za obisk 400-urnega tečaja slovenščine in enomesečnega tečaja spoznavanja slovenske družbe (v času, ko tečaji potekajo) – 103.a člen.

Seveda je res, da redna (80-odstotna ali celo več) udeležba na tečaju slovenščine in tečaju spoznavanja slovenske družbe ni le koristna, temveč celo ključna za proces integracije oseb s priznano mednarodno zaščito. Toda namesto da država postavlja takšne pogoje, bi lahko uvedla spodbudnejše in bolj motivacijske ukrepe. Predvsem bi morali biti jezikovni tečaji strukturirani tako, da bi jih osebe s priznano mednarodno zaščito lahko obiskovale tudi, ko so zaposlene ali ko se šolajo, in hkrati opravljale svoje druge življenjske obveznosti, kot so varstvo otrok in se udeleževale drugih integracijskih dejavnosti.

Spremenila se je tudi pravica do priznavanja in potrjevanja izobraževanja. Po 101. členu UOIM krije stroške potrjevanja in priznavanja le za omejen čas in samo za določene osebe s priznano mednarodno zaščito:

*»Osebam s priznano mednarodno zaščito brez lastnih sredstev za preživljanje oziroma drugače zagotovljenega preživljanja, ki so sklenile pogodbo o integracijskih aktivnostih, stroške prevodov tujih diplom, spričeval in drugih dokazil o formalni izobrazbi, potrebnih za postopke priznavanja in vrednotenja izobraževanja, ter stroške priznavanja in vrednotenja izobraževanja, ko formalne izobrazbe ne morejo dokazati z dokumenti, eno leto od sklenitve pogodbe krije urad [UOIM]. Pravica do kritja stroškov se osebi s priznano mednarodno zaščito podaljša še za eno leto, če je bila vsaj 80-odstotno udeležena na tečaju slovenskega jezika in na tečaju spoznavanja slovenske družbe in bila vsaj enkrat mesečno prisotna na razgovoru pri svetovalcu za integracijo.«*

Druga negativna sprememba ZMZ-1 uvaja omejitve prostega gibanja prosilcev za azil (78. člen), ki se lahko prosto gibljejo le znotraj občine, v kateri so nastanjeni. Ni možnosti pritožbe in ni določene časovne omejitve. Ker so azilni postopki v

Sloveniji v večini primerov dolgotrajni, to pomeni, da bi bili lahko prosilci za azil za mesece ali celo leta omejeni na eno občino (Ljubljana ali Logatec, ki je zelo majhno mesto).

Med najbolj problematičnimi spremembami je na novo uvedena obveznost pravnih svetovalcev (odvetnikov), ki zastopajo prosilce za azil, da MNZ razkrijejo osebne informacije o svojih strankah pod grožnjo, da jim bo v prihodnje zastopanje prosilcev za azil onemogočeno. ZMZ-1 svetovalce za begunce zavezuje, da ministrstvo obvestijo o identiteti svoje stranke in o vseh dejstvih, »na podlagi katerih prosilec ni upravičen do statusa begunca ali subsidiarne zaščite«, s čimer je očitno kršen privilegij varovanja zaupnosti sporazumevanja med odvetnikom in njegovo stranko, ki je podlaga za kakršen koli pravičen postopek pred državnim organom. Nevladne organizacije so se z zahtevo za vložitev ustavne pobude obrnile na Zagovornika načela enakosti in na Varuha človekovih pravic, vendar se do objave tega NIEM poročila za to nista odločila.

Pozitivna sprememba, ki jo je vredno poudariti, se nanaša na združitev družine. Pred nedavno spremembo so mladoletniki brez spremstva v azilnih postopkih lahko začeli postopek združitve družine le za svoje starše in ne za mladoletne sorojence. Dopolnilo ZMZ-1 iz leta 2021 je na seznam izrecno dodalo še enega družinskega člana: »mladoletnega sorojenca prosilca, če je neporočen« (2. člen).

## Druge pomembne spremembe predpisov

Čeprav na prvi pogled morda ni tako očitno, so na osebe s priznano mednarodno zaščito vplivale tudi druge zakonodajne spremembe. **Uredba o merilih in okoliščinah ugotavljanja pogojev pridobitve državljanstva Republike Slovenije v postopku naturalizacije** je bila spremenjena konec leta 2020, sprememba pa je dodatno omejila dostop do državljanstva. Prej je za izpolnjevanje pogoja ustreznih finančnih sredstev zadostoval izkaz pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas, ki je bila sklenjena šest mesecev pred prijavo. Zdaj je to na voljo le za posameznike, ki so tako pogodbo o zaposlitvi sklenili po uspešno opravljenem vsaj višjem strokovnem programu v Republiki Sloveniji, ki so ga končali do 28. leta starosti. Za druge je finančni pogoj izpolnjen, če je prosilec zaposlen in ima pogodbo o

zaposlitvi najmanj dve leti pred postopkom naturalizacije. Seveda je za osebe s priznano mednarodno zaščito ta pogoj zelo težko izpolniti. Med letom 1995 – ko so bili podeljeni prvi statusi mednarodne zaščite – in 31. decembrom 2020 je slovensko državljanstvo pridobilo skupno 137 oseb s priznano mednarodno zaščito. V letu 2020 je bilo vloženih sedem vlog za pridobitev državljanstva po sedmem odstavku 12. člena Zakona o državljanstvu Republike Slovenije (ZDRS); sedem oseb pa je v letu 2020 državljanstvo tudi pridobilo (podatkov o tem, kateri poseben status mednarodne zaščite so imeli, ni). Zahteva po ekonomskih virih je običajno najtežji pogoj, ki ga je treba izpolniti.

Druga težava, s katero se soočajo osebe s priznano mednarodno zaščito, je prijava stalnega prebivališča. To je potrebno za osnovne storitve v Sloveniji, kot je socialna pomoč. Brez prijavljenega naslova stalnega prebivališča se namreč ni mogoče potegovati za pomoč. V skladu z **Zakonom o prijavi prebivališča (ZPPreb-1)** mora imeti vsak prijavljeno stalno prebivališče na naslovu, kjer živi. Vendar pa številni lastniki hiš oziroma stanovanj nočejo dati dovoljenja, da bi oseba tam prijavila stalno prebivališče, tudi če ta tam dejansko živi. Tako so nekatere osebe s priznano mednarodno zaščito, ki stalnega prebivališča niso mogle prijaviti na dejanski naslov, imele to prijavljeno na naslovih prijateljev. To je ljudi že potisnilo v pravno sivo cono, odkar je bil leta 2020 spremenjen ZPPreb-1, ki zdaj vključuje obvezno minimalno kvadrato za prijavo na naslov, pa je postal problem le še večji. Osebam, ki ne morejo pridobiti dovoljenja svojih najemodajalcev, prijatelji najverjetneje ne morejo dovoliti, da se prijavijo na njihove naslove, če njihove hiše oziroma stanovanja niso dovolj velika.

Zaradi novele **Zakona o urejanju trga dela** iz decembra 2019 je za državljane tretjih držav (tudi osebe s priznano mednarodno zaščito) potreben nov pogoj za vpis v evidenco brezposelnih in dostop do socialne pomoči. Brezposelne osebe morajo opraviti preizkus znanja iz slovenščine (stopnja A1) v 12 mesecih od prijave v evidenco brezposelnih. Če ne pridobijo potrdila o uspešno opravljenem preizkusu, so iz evidence brezposelnih izbrisane in posledično ne morejo dostopati do socialne pomoči, razen v izjemnih primerih. Vendar pa je težava nastala onkraj moči državljanov tretjih držav (in oseb s priznano mednarodno zaščito), saj ni bilo dovolj

izpitov zaradi omejenih zmogljivosti ustanov, ki izvajajo jezikovne izpite. Na primer, v Ljubljani lahko vse ustanove na en izpit sprejmejo približno 300 ljudi, izpita pa se je moralo udeležiti približno 7.000 ljudi. To novo pravilo naj bi se začelo izvajati s 1. januarjem 2022, kar pomeni, da bi morali vsi brezposelni državljani tretjih držav (in osebe s priznano mednarodno zaščito) opraviti jezikovni izpit do 31. decembra 2021, sicer bi bili izbrisani iz tega registra in bi posledično izgubili socialno pomoč. Do aprila 2022 pa se to še ni zgodilo, verjetno tudi zaradi javnih protestnih pisem, ki so jih poslali pristojnim ustanovam, jih opozarjali na problem in zahtevali prilagoditev. Različni deležniki s področja integracije oseb s priznano mednarodno zaščito so delili informacije o podaljšanju roka (do aprila-maja 2022), izrazili pa so tudi pomisleke glede več oseb, ki zaradi svoje specifične osebne situacije in nizke ravni znanja slovenskega jezika ne bodo mogli opraviti jezikovnega izpita niti do aprila-maja 2022.

Druga sprememba zakonov in predpisov, ki morda na prvi pogled ne zadeva oseb s priznano mednarodno zaščito, pa je vendarle zelo pomembna, ker se nanaša na učenje slovenskega jezika za vse tuje študente (vključno z osebami s priznano mednarodno zaščito), je bila sprememba **Pravilnika o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole**. Njegov 43.c člen (dodatne ure slovenščine za učence tujce) namreč določa, da za učence, katerih materni jezik ni slovenski, ob vključitvi v osnovno šolo v Republiki Sloveniji šola v prvem letu organizira dodatne ure slovenščine. Za učence tujce, ki se v osnovno šolo vključijo v prvem ocenjevalnem obdobju, šola organizira dodatne ure slovenščine v skladu z naslednjimi merili: glede na število ur po skupini: do 4 učencev – 120 ur; od 5 do 8 učencev – 160 ur; od 9 do 17 učencev – 180 ur.<sup>11</sup> Za učence tujce, ki se v osnovno šolo vključijo v drugem ocenjevalnem obdobju, šola v tekočem šolskem letu izvede še 35 dodatnih ur slovenščine, lahko pa jih na podlagi postavljenih meril vključi v skupino v naslednjem šolskem letu.<sup>12</sup>

11 Za poučevanje slovenščine kot drugega ali tujega jezika je za vsako triado osnovne šole predviden učni načrt (120–180 ur), pa tudi poseben učni načrt (70 ur) za srednje šole (Center za slovenščino kot drugi in tuji jezik, 2022). V praksi pa je situacija od šole do šole različna, saj so šole poleg finančne podpore za številne jezikovne razrede večinoma prepuščene lastnim integracijskim angažmajem.

12 Glej Pravilnik o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole.



## Analiza stanja in sprememb v obdobju 2020–2021

### Vključevanje

Še vedno ni posebne nacionalne ali lokalne strategije integracije oseb s priznano mednarodno zaščito. **Strategija vlade na področju migracij**, ki je bila sprejeta leta 2019, poudarja vlogo različnih ustanov in organizacij, ki prihajajo v stik z migranti ali sodelujejo z njimi, potrebo po medsebojnem delu in učinkovitem sodelovanju med temi ustanovami in kot eno od nalog, da te ustanove »s svojim delovanjem zagotavljajo zaščito pred kakršno koli diskriminacijo na podlagi rasnega, verskega, nacionalnega etničnega ali drugega razlikovanja tujcev« (Strategija, 2019: 38). Prav tako omenja: »Vlada RS se zaveda, da je za uspešno vključevanje migrantov v slovensko družbo bistvenega pomena vključujoče okolje, predvsem lokalno« (prav tam: 37). V Strategiji so omenjene tudi osebe s priznano mednarodno zaščito, vendar le na kratko. Le 1,5 od 75 strani je namenjenih »Dejavnostim za specifične skupine priseljencev«, med katerimi so omenjene osebe s priznano mednarodno zaščito in ranljive skupine (mladoletniki brez spremstva in ponovno združeni družinski člani) (prav tam: 44).

Področje migracij, vključno z integracijo, je v Sloveniji v celoti v pristojnosti države in tako ga večinoma vidijo tudi lokalne oblasti. Država ne prenaša integracijskih obveznosti na lokalne skupnosti, čeprav je očitno, da se vključevanje dogaja na lokalni ravni. Vendar pa Strategija navaja: »Na področja, ki bi morala biti urejena na lokalni ravni, spada večji del socialne in kulturne integracije. Zato sta potrebna mobilizacija kadrovskega virov tudi na lokalni ravni in razmislek v smeri prenosa pristojnosti ter sredstev za določene integracijske dejavnosti na lokalno raven« (prav tam: 39). Nekatere lokalne oblasti izvajajo nekatere dejavnosti na lastno pobudo ali na pobudo nevladnih organizacij, vendar so te dejavnosti zelo omejene in niso nujno usmerjene v podporo integraciji oseb s priznano mednarodno zaščito, temveč migrantom na splošno. Mestna občina Ljubljana na primer zagotavlja brezplačne prostore za nekatere nevladne organizacije (na primer Slovensko filantropijo, ki vodi dnevni center za begunce). Po drugi strani pa je v nekaterih

lokalnih skupnostih veliko odpora in ksenofobije proti migrantom nasploh in beguncem posebej.<sup>13</sup>

Strategija (prav tam: 43) ugotavlja:

*»Krepiti je treba programe povezovanja migrantov in večinskega prebivalstva. V različnih slovenskih krajih je treba izvajati programe medkulturnih središč in vzpostaviti dnevne centre za migrante, ki bi zlasti ranljivim posameznikom omogočili možnost informiranja in svetovanja ter udeležbe v različnih skupinskih dejavnostih.«*

Kot je zapisano v Poročilu o delu Direktorata za migracije za leto 2020 (str. 30), so bili v letu 2020 izvedeni projekti organiziranja središč medkulturnega dialoga v Kopru, Mariboru in Velenju, za izvedbo teh projektov pa je bilo porabljenih 59.496,92 evra:

*»Ključni cilji projekta so: ustvarjati ozaveščeno in informirano okolje, ki bo sprejemalo in spodbujalo vključevanje tujcev v slovensko družbo, nudenje pomoči pri vključevanju tujcev (prosilcev za mednarodno zaščito; oseb, ki so to že pridobile, in državljanov tretjih držav) v lokalno okolje, aktiviranje in povezovanje lokalnega prebivalstva, ki je pripravljeno sodelovati pri ustvarjanju okolja, odprtega za vključevanje tujcev, ter ozaveščanje lokalnega prebivalstva o vključevanju kot dvosmernem procesu.«*

Čeprav v teoriji to zveni zadovoljivo, dejansko obstaja bistvena vrzel med teorijo in prakso (tako na nacionalni kot tudi lokalni ravni). Niti na državni niti na lokalni ravni ni takega organa, ki bi vključeval tudi osebe s priznano mednarodno zaščito in se z njimi posvetoval glede vprašanj v zvezi z njihovo integracijo. Obstaja vladni Svet za integracijo tujcev, vendar od leta 2018 tujci (ne osebe s priznano mednarodno

<sup>13</sup> Tak primer je Mestna občina Kranj, kjer so bili večkrat postavljeni pozivi k ločevanju učencev migrantov. Župan je pred kratkim predlagal spremembo šolske zakonodaje, da bi otroke migrante ločili v »slovenski pripravljalni razred«, da bi zagotovili njihovo razumevanje slovenskega jezika pred vključitvijo v osnovno šolo, kljub obstoječi praksi inkluzivnosti v Sloveniji. Več v: Občinski svet Mestne občine Kranj, Predlog spremembe zakonodaje, št. 600-40/2022-1-(403001) z dne 1. marca 2022.

zaščito ne državljeni tretjih držav) niso vključeni. Sestava Sveta je bila spremenjena tako, da vključuje le državne sekretarje – predstavnike ministrstev. Svet se v letih 2018 in 2019 ni sestal. Leta 2020 se je in glede na svoje letno poročilo naročil dve analizi v zvezi z osebami s priznano mednarodno zaščito: 1. UOIM pripravi podatke o zlorabah socialnih transferjev s strani tujcev s priznano mednarodno zaščito, ki zapustijo Slovenijo, in jih pošlje v nadaljnjo obravnavo Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti; in 2. do konca leta 2021 bi morala biti narejena analiza o vključevanju tujcev v program »Začetna integracija priseljencev« (slovenščina z elementi spoznavanja slovenske družbe), ki naj spremlja uspešnost in ustreznost programov učenja slovenščine in predlaganje morebitnih sprememb (Poročilo sveta za vključevanje tujcev za leto 2020, str. 2). Iz letnega poročila je tudi mogoče razbrati, da Svet skrajšanje obdobja vključevanja oseb s priznano mednarodno zaščito s treh na dve leti šteje kot orodje za »spodbujanje oseb s priznano mednarodno zaščito k aktivnejšemu vključevanju v slovensko družbo na področju zaposlovanja« (prav tam).

Še eno vsebinsko vrzel med teorijo in prakso je mogoče opaziti, če podatke terenskega dela primerjamo s tem, kar je navedeno v strategiji:

*»Preučiti je treba možne oblike in načine sodelovanja migrantov tako pri oblikovanju integracijske politike kot pri izvajanju integracijskih dejavnosti, saj bo tako mogoče zaznati dejanske potrebe in hkrati povečati motiviranost za sodelovanje v dejavnostih, kar bo pripeljalo do večje učinkovitosti pri izvajanju integracijskih ukrepov. Treba je spodbujati samoorganizacijo oseb z mednarodno zaščito z namenom zagovarjanja in zastopanja njihovih pravic ter možnostjo aktivne vključitve v procese priprave, izvajanja in spremljanja integracijskih politik in ukrepov. Drugi priseljenci so večinoma že organizirani v okviru društev. Po vzoru Sveta za integracijo tujcev, ki deluje na nacionalni ravni, je treba razmisliti o podobni obliki telesa, ki bi delovalo na lokalni ravni z namenom prepoznavanja težav pri integraciji, iskanja ustreznih rešitev in priprave dodatnih integracijskih dejavnosti.« (Strategija, 2019: 43)*

Čeprav se tak predlog na papirju lepo sliši, pa zagotovo ne potrebujemo še enega sveta za tujce brez tujcev.

Drugo vprašanje, ki ga je treba poudariti, zadeva ranljive prosilce za mednarodno zaščito in pomanjkanje ustrezne ocene ranljivosti. ZMZ-1 opredeljuje, kdo so posamezniki s posebnimi potrebami: mladoletnik, mladoletnik brez spremstva, invalidna oseba, starejša oseba, nosečnica, starš samohranilec z mladoletnim otrokom, žrtev trgovanja z ljudmi, oseba z motnjami v duševnem razvoju, oseba s težavami v duševnem zdravju in žrtev posilstva, mučenja ali drugih težjih oblik psihičnega, fizičnega in spolnega nasilja. ZMZ-1 se v 12., 13. in 14. členu osredinja na identifikacijo in obravnavo ranljivih oseb s posebnimi potrebami; ta zakon določa posebno nego, skrb in obravnavo; med pregledom po 42. členu se oceni, ali ima oseba posebne potrebe glede sprejema oziroma ali prosilec potrebuje posebna procesna jamstva, in presoja narave teh potreb (posebne potrebe se lahko ugotovijo tudi v kateri koli poznejši fazi postopka); materialni pogoji za sprejem, zdravstveno in psihološko svetovanje in oskrba so prilagojeni prosilcem s posebnimi potrebami; zagotovljena je ustrezna podpora prosilcem, ki potrebujejo posebna procesna jamstva; četrti odstavek 42. člen določa: »Pred izvedbo nadaljnjega postopka [pred vložitvijo prošnje za mednarodno zaščito] oseba opravi sanitarno-dezinfekcijski in preventivni zdravstveni pregled v ambulanti azilnega doma.« Vendar ZMZ-1 ne opredeljuje posebne obravnave, oskrbe ali jamstev, tudi ne določa ugodnih postopkovnih pravil. Edino ugodnejše procesno pravilo bi lahko bila nominalna prednostna obravnava tožbenih zahtevkov, ki je možna v skladu z 48. členom ZMZ-1, če je prosilec ranljiva oseba s posebnimi potrebami. Vendar se to v praksi pogosto ne spoštuje in ob prekoračitvi roka za obravnavo ni pravnih posledic. Po poročilu AIDA za Slovenijo za leto 2020 (2021: 43): »Ker ni posebnega postopka za ocenjevanje ranljivosti, na oceno ranljivosti ne vpliva število prosilcev za azil kot pa drugi dejavniki, kot je pripravljenost osebe, da deli občutljive osebne podatke, in sposobnost uradnih oseb, da odkrijejo posebne potrebe.«

Strategija (2019: 46) priznava potrebo po »usposabljanju na področju razvijanja medkulturnih kompetenc, pridobiti pa bi morali tudi posebna znanja (identifikacija ranljivih, prepoznavanje različnih simptomov, žrtve nasilja, mučenja, trgovine z ljudmi



ipd.)«. V Poročilu o delu Direktorata za migracije za leto 2020 (2021: 33) je zapisano:

*»V letu 2020 sta bili izvedeni dve nacionalni usposabljanji na podlagi modulov EASO (Evropskega azilnega podpornega urada). Državni trener za dublinsko uredbo je izvedel usposabljanje za 25 javnih uslužbencev, državna trenerka za razgovore z ranljivimi osebami pa je izvedla usposabljanje za šest javnih uslužbencev. Ena javna uslužbenka je bila usposobljena za državno trenerko za modula o postopkovni direktivi ter za modul o temeljnih pravicah in mednarodni zaščiti v EU. V usposabljanje trenerjev za področje iskanja informacij o državah izvora je bila vključena javna uslužbenka Direktorata za migracije.«*

Čeprav se to v teoriji spet sliši pozitivno, v praksi pogosto opazimo pomanjkanje medkulturnih kompetenc in viktimizacijo prosilcev za azil. Zdi se, da pristojni organi s svojim vodenjem postopkov in odločanjem ne začnejo z nevtralne točke, ampak so že prepričani, da jih poskušajo prosilci za azil preslepiti in zlorabiti institut mednarodne zaščite. Videti je, da pristojni organi v postopkih ne iščejo materialne resnice, temveč napake in neskladja v navedbah prosilcev, čeprav bi te lahko izhajale iz prevoda, kulturnih razlik, duševnega stanja in številnih drugih okoliščin. Pogosto se zdi, da se informacije o državi izvora uporabljajo selektivno v škodo ali v korist prosilca, odvisno od izhodiščne točke odločanja ali države izvora prosilca.<sup>14</sup>

## Prebivališče

Na področju prebivališča so še vedno velike razlike med tistimi osebami s priznano mednarodno zaščito, ki uživajo status begunca, in tistimi, ki uživajo subsidiarno zaščito. Prva skupina prejme dovoljenje za stalno prebivanje s statusom, druga pa le dovoljenje za začasno prebivanje, ki ga je treba podaljšati, tako kot je treba podaljšati subsidiarno zaščito. Tako je njihova prihodnost negotova vsaj pet let, ko

<sup>14</sup> To opažanje utemeljujemo na trditvah več prosilcev za azil in oseb s priznano mednarodno zaščito, na lastnem pregledu njihovih (negativnih ali pozitivnih) odločb ter na intervjujih z več strokovnjaki in aktivisti, ki zagotavljajo pravno pomoč prosilcem za azil in osebami s priznano mednarodno zaščito.

potem lahko končno zaprosijo za dovoljenje za stalno prebivanje (če izpolnjujejo vse pogoje).

## Združitev družine

Postopki združitve družine za osebe s priznano mednarodno zaščito so sicer vse prej kot preprosti, vendar je treba poudariti pozitiven vidik zakonodaje na tem področju. Širša opredelitev družine ali družinskih članov namreč vključuje:

*»zakonec, partner v partnerski skupnosti oziroma partnerski zvezi ali partner, s katerim begunec živi v dalj časa trajajoči življenjski skupnosti; mladoletni neporočeni otroci begunca; mladoletni neporočeni otroci zakonca, partnerja v partnerski skupnosti oziroma partnerski zvezi ali partnerja, s katerim begunec živi v dalj časa trajajoči življenjski skupnosti; polnoletni neporočeni otroci in starši begunca, zakonca, partnerja v partnerski skupnosti oziroma partnerski zvezi ali partnerja, s katerim begunec živi v dalj časa trajajoči življenjski skupnosti, če ga je begunec, zakonec, partner v partnerski skupnosti oziroma partnerski zvezi ali partner, s katerim begunec živi v dalj časa trajajoči življenjski skupnosti, po zakonu države, katere državljan je, dolžan preživljati; starši begunca, ki je mladoletnik brez spremstva« (47.a člen ZTuj-2).*

Izjemoma lahko pristojni organ šteje za družinskega člana tudi drugega sorodnika begunca, če so posebne okoliščine v korist združitvi družine v Republiki Sloveniji. Posebne okoliščine so podane, kadar obstaja življenjska skupnost med drugimi sorodniki, ki je zaradi specifičnih dejanskih okoliščin v bistvenem podobna primarni družini oziroma ima enako funkcijo, kot jo ima primarna družina, kar pomeni predvsem pristne družinske vezi med družinskimi člani, fizično skrb, varstvo, zaščito, čustveno podporo in finančno odvisnost (četrti odstavek 47.a člena ZTuj-2). Je pa za osebe s priznano mednarodno zaščito zelo drago, da dejansko pripeljejo svoje družinske člane v Slovenijo (odvisno seveda od števila družinskih članov in države izvora). Večina oseb si takih stroškov ne more privoščiti in so odvisni od ad hoc kampanj zbiranja sredstev humanitarnih organizacij.

## Državljanstvo

Na področju dostopa do državljanstva je pozitiven vidik v tem, da so pogoji za osebe s priznano mednarodno zaščito v primerjavi z drugimi tretjimi državljani milejši in da se v petletni pogoj štejejo vsa leta dejanskega življenja v Sloveniji. Osebe s priznano mednarodno zaščito so prav tako oproščene plačila upravne takse (ki se giblje okoli 200 evrov), obstajajo pa še drugi stroški v zvezi s postopkom. Nekatere pogoje je težko izpolniti, predvsem zagotovitev zadostnih finančnih sredstev in dokazilo o tem.

## Nastanitev

Ena najbolj problematičnih situacij z vidika integracije priseljencev nasploh je pomanjkanje cenovno dostopnih stanovanj na splošno v Sloveniji, kjer je večina prebivalstva lastnikov stanovanj, pomemben delež najema pa poteka znotraj sive ekonomije. Najemnine so v preteklih letih (predvsem v Ljubljani in v obalnih mestih, kot npr. Koper) narasle in si je težko privoščiti ustrezno bivališče s povprečnimi ali celo nižjimi plačami ali finančno pomočjo države. Težava je tudi v tem, da morajo osebe s priznano mednarodno zaščito za finančno pomoč države predložiti najemno pogodbo, številni lastniki nepremičnin pa sploh ne sklenejo najemne pogodbe ali pa v pogodbi ne navedejo dejanske najemnine, da bi se izognili plačevanju davkov (ob polnem zavedanju, da s tem kršijo zakon). Glavna dodatna težava je diskriminacija s strani lastnikov stanovanj, ki nočejo oddajati državljanom tretjih držav na splošno in še zlasti osebam s priznano mednarodno zaščito.

Posledično se osebe s priznano mednarodno zaščito soočajo z nestabilnostjo in so pogosto prisiljene v selitev, kar povzroča veliko stisko, saj morajo nato zamenjati tudi vrtce, šole, zdravnike, celotno socialno mrežo sosedskih vezi, ki so ključnega pomena za družbeno integracijo in blaginjo. To še zlasti velja za družine s šoloobveznimi otroki. Poleg tega so zelo pod stresom, saj ne vedo, kakšen bo njihov stanovanjski položaj naslednji mesec ali mesec pozneje. Nekatere družine se v prvih letih bivanja v Sloveniji večkrat preselijo (tj. iz azilnega doma v integracijsko hišo, nato najprej v zasilno stanovanje, ki ga najdejo, ko se morajo odseliti, nato v

boljše (ali slabše) stanovanje itd.); to je lahko med zelo različnimi deli mesta ali celo med različnimi mesti. Tudi pogodbe, ki jih sklenejo najemodajalci, niso dolgoročne, ampak so večinoma do enega leta. Po dveh letih, ko osebe s priznano mednarodno zaščito niso več upravičene do denarne stanovanjske podpore, morajo same poskrbeti zase, pokrivanje najemnine za dovolj veliko stanovanje za družino (običajno z eno nizko plačo) pa je tako rekoč nemogoče.

Lastniki pri najemu stanovanja pričakujejo, da bodo najemniki plačali varščino plus eno ali dve najemnini vnaprej. Vendar pa osebe s priznano mednarodno zaščito običajno čakajo na finančno pomoč več kot en mesec ali do dva meseca po priznanju statusa. V tem obdobju jih večina nima finančnih sredstev, niti za hrano, prav gotovo ne za najemnino ali celo dve najemnini. Lastniki stanovanj se le redko strinjajo, da počakajo tako dolgo in kljub temu z njimi sklenejo najemno pogodbo. Ta finančna situacija se je precej poslabšala od leta 2016, ko je bil spremenjen ZMZ-1 in ukinjena enkratna finančna pomoč ob priznanju statusa.

Pogosto so poročali, da nekateri lastniki stanovanj izkoriščajo negotov položaj oseb s priznano mednarodno zaščito tako, da zahtevajo oderuške cene za zelo neakovostna stanovanja. Ena največjih težav je tudi ta, da lastniki osebam s priznano mednarodno zaščito ne dovolijo, da bi naslov prijavi kot svoj stalni naslov (ki ga potrebujejo za ureditev vseh drugih formalnosti), in sicer zaradi napačnega prepričanja, da najemnikov s stalnim naslovom, prijavljenim v najetem stanovanju, ne bo mogoče deložirati, tudi če prenehajo plačevati najemnino.

Takoj po prejemu statusa so osebe s priznano mednarodno zaščito postavljene na preizkušnjo. Živijo v nenehni krizi, saj morajo poskrbeti za vse osnovne potrebe za življenje in preživetje. Glavna in ena najtežjih ovir je stanovanje. V mesecu ali celo več po prejemu statusa oziroma po tem, ko so porabili obdobje bivanja v integracijski hiši, osebe s priznano mednarodno zaščito po cele dneve iščejo primerno stanovanje, pogosto s pomočjo ne enega, ampak dveh, treh prostovoljcev in prijateljev ter nevladnih organizacij. To povsem zasede njihovo življenje in vpliva na vse druge vidike integracije (službo, šolo, jezikovne tečaje, tečaj spoznavanja slovenske družbe itd.). Disfunkcija na enem življenjskem področju vpliva na vse druge vidike; če človek nima ustreznega stanovanja, ga mora ves čas iskati, ne

more hkrati iskati in se zaposliti ter se osrediniti na zaposlitev, ne more zaprositi za socialno pomoč, če nima prijavljenega stalnega naslova itd. Grozno pomanjkanje ustreznih in cenovno dostopnih stanovanj za najbolj ranljive skupine v Sloveniji je res nujno treba spremeniti.

Drugo problematično vprašanje, povezano s stanovanji, se nanaša predvsem na prosilce za azil. Azilni dom ni primerno okolje za vzgojo otrok. Tam včasih živijo več let, saj azilni postopki tako dolgo trajajo in bi to vprašanje lahko bolje rešili. Strokovnjaki poročajo, da tudi posebej ranljive družine dolgo čakajo na namestitve zunaj Azilnega doma.

Stanovanjske razmere za mladoletnike brez spremstva so še eno vprašanje, ki še čaka na sistemsko rešitev. Trenutno so nastanjeni v Dijaškem domu Postojna (že kot prosilci za azil in tudi po pridobitvi statusa). Za reševanje tega vprašanja je bila ustanovljena delovna skupina pod vodstvom UOIM, vendar je njeno delo v zadnjih dveh letih zastalo. Dijaški dom je začasna rešitev in prinaša veliko težav zaradi slabega razumevanja potreb otrok. Slovenski otroci se na primer med konci tedna večinoma odpravljajo domov k staršem, zato je kuhinja zaprta, mladoletniki brez spremstva pa potem ves vikend uživajo hladne obroke. Konec leta 2020 je v Postojni živelo pet otrok oseb s priznano mednarodno zaščito. V času pisanja tega poročila je bil del azilnega doma v izpostavi Logatec prenovljen z namenom, da bo namenjen mladoletnikom brez spremstva. Toda preden se je to zgodilo je bila ta prenovljena stavba namenjena izključno beguncem iz Ukrajine, ki so začeli v Slovenijo prihajati marca 2022. Tako vsi mladoletniki brez spremstva še naprej bivajo v Dijaškem domu v Postojni.

## **Zaposlovanje in poklicno usposabljanje**

Ena od težav na področju zaposlovanja je, da nobena ustanova (niti UOIM niti Zavod RS za zaposlovanje) ne zbira podatkov o tem, koliko prosilcev za azil in oseb s priznano mednarodno zaščito je zaposlenih, samozaposlenih, zaposlenih za polni, krajši delovni čas ipd. Zavod za zaposlovanje ima le podatke o tistih brezposelnih osebah s priznano mednarodno zaščito, ki so prijavljene kot brezposelne; ko se zaposlijo, pa jih zavod ne spremlja več. Zato za poglobljeno analizo tega področja manjka veliko informacij. Splošno prepričanje je, da je večina oseb s priznano

mednarodno zaščito brezposelnih in prejema socialno pomoč, vendar doslej ni bila opravljena nobena raziskava, ki bi to predpostavko preverila in postregla z dejanskimi podatki.

Prosilci za azil lahko začnejo zakonito delati šele devet mesecev po prvi prošnji za azil; in le, če njihova vloga vmes ni bila zavrnjena na prvi stopnji. V teh mesecih živijo v azilnem domu, kjer prejemajo osnovno hrano, poleg tega pa morajo preživeti le z 18 evri na mesec. Ta znesek ne zadošča niti za nakup mesečne avtobusne vozovnice, da bi lahko zapustili industrijsko cono, v kateri je Azilni dom (posledično prosilci za azil pogosto iščejo neformalne zaposlitve na črnem trgu). Če in ko prejmejo delovno dovoljenje, kot poročajo nekateri strokovnjaki, so pogosto trenutno v boljšem položaju kot osebe s priznano mednarodno zaščito, saj nimajo toliko drugih obveznosti (kot so jezikovni tečaj in tečaj spoznavanja slovenske družbe, iskanje stanovanja, družinske obveznosti, osebne težave).

Osebe s priznano mednarodno zaščito imajo v Sloveniji dostop do zaposlitve, vendar je vprašanje, kakšno delo lahko pridobijo (delo v zvezi z lastnim poklicem ali kakršno koli delo ali predvsem fizično delo). Zelo pogosto nimajo dokumentov, s katerimi bi dokazali svoj poklic ali uradno izobrazbo in jih težko pridobijo. Kot glavno oviro se običajno poudarja slovenski jezik, saj se za večino delovnih mest v Sloveniji jezikovno znanje zahteva tudi tam, kjer tega ne zahteva vsakodnevno delo ali pa bi ga bilo mogoče drugače premostiti. Po drugi strani pa v krajih, kjer delodajalci potrebujejo nizko plačano delovno silo, jezik ni predstavljen kot problem. Kljub temu pa nevladne organizacije poročajo, da pri nekaterih slabo plačanih delovnih mestih v tovarnah, kjer delo vključuje veliko tveganje, delodajalci raje zaposlujejo migrante iz balkanskih držav, saj so si jeziki bolj podobni in se je s temi delavci lažje sporazumevati. Primanjkuje delovnih mest, na katerih jezik ne bi bil takoj potreben.

Osebe s priznano mednarodno zaščito s posebnimi kvalifikacijami oziroma veščinami lahko najdejo zaposlitev hitreje kot tisti brez posebnega znanja ali strokovnega znanja ali kakršne koli izobrazbe. Nekateri med njimi najdejo delo v različnih nevladnih organizacijah, ki se ukvarjajo z begunci, kot prevajalci in

podobno, večina ponudb, ki jih dobijo od Zavoda za zaposlovanje, pa je namenjenih pomoči pri kuhinji v restavracijah, dostavi hrane ali drugem fizičnem delu. Predstavniki nevladnih organizacij poročajo, da se osebe s priznano mednarodno zaščito najlažje zaposlijo na nizko plačanih delih v proizvodnji, gradbeništvu, industriji (vendar je veliko izkoriščanja in visoko intenzivno delo s slabimi delovnimi pogoji) ali pri »alter« delodajalcih, na primer restavracijah, ki ponujajo etnično hrano v okoljih, ki so bolj prilagodljiva in prijazna do raznolikosti. V zadnjem času veliko oseb s priznano mednarodno zaščito deluje v platformni ekonomiji, kot je dostava hrane, ki je znana po negotovih zaposlitvah.

Nevladne organizacije in osebe s priznano mednarodno zaščito poročajo tudi, da delodajalci včasih ne razumejo pravnega okvira za zaposlovanje beguncev in se raje odločijo, da ne bodo imeli »dodatnih težav« pri njihovem zaposlovanju (čeprav je okvir enak kot za državljane). Nekateri delodajalci izkoriščajo ranljiv položaj oseb s priznano mednarodno zaščito, ki zaradi jezikovne ovire in odsotnosti socialne mreže hitreje sprejmejo slabše plačana in težja dela. To je pogosto posledica slabih delovnih pogojev in tudi, da osebe s priznano mednarodno zaščito niso obveščene o svojih pravicah in/ali načinih, kako jih uveljaviti. Ali tudi če so, pogosto ni učinkovitih načinov za uveljavljanje njihovih osnovnih delavskih pravic (kot so letni dopust, bolniški dopust, plačane nadure itd.). Hkrati osebe s priznano mednarodno zaščito pogosto ne poznajo delovne zakonodaje in kulture v Sloveniji (če na primer posameznik zboli, mora dobiti bolniško odsotnost pri osebnem zdravniku, da lahko ostane doma, itd.). Še zlasti težko se zaposlijo ženske, po drugi strani pa nekatere osebe s priznano mednarodno zaščito pričakujejo, da bodo ženske skrbele za družino in da bo družina lahko preživela z eno plačo – kar pa je v Sloveniji težko.

V postopek pridobitve nacionalne poklicne kvalifikacije se posameznik lahko vključi le, če predloži dokument, ki potrjuje končano osnovno šolo. Številne odrasle osebe s priznano mednarodno zaščito obiskujejo osnovnošolske programe za odrasle (če še niso končali osnovne šole ali niso imeli dokazil in zato ne morejo nadaljevati šolanja v Sloveniji) na začetku, vendar jih nikoli ne končajo, saj menijo, da traja predolgo, in morajo začeti delati, da preživijo sebe in svoje družine. Prav tako se pogosto počutijo, kot da jim znanje, ki ga tam prejmejo, ne bo pomagalo pri

integraciji in iskanju ustrezne zaposlitve. Težava je tudi v tem, da poklici (predvsem različne obrti), za katere so bili usposobljeni v izvornih državah, v Sloveniji ne obstajajo ali so redkejši ali pa imajo določeno formalno izobrazbo kot pogoj za zaposlitev. Osebe s priznano mednarodno zaščito so lahko več let opravljale posamezen poklic brez formalne izobrazbe za ta poklic (na primer frizer, vodenje kozmetičnega salona ipd.), v Sloveniji pa ne morejo nadaljevati dela, če nimajo formalne izobrazbe za to ali če ne pridobijo potrdila o svoji poklicni izobrazbi, kar je zanje zapleten postopek. Primanjkuje programov vajeništva in učenja slovenskega jezika na delovnem mestu, kar bi lahko bila dobra praksa za premagovanje jezikovnih ovir z zaposlitvijo.

## Zdravje

Osebe s priznano mednarodno zaščito so formalno v enakem položaju kot državljani, v praksi pa je večinoma drugače. Lahko se namreč spopadajo s številnimi ovirami, saj je odvisno, kakšno zdravstveno zavarovanje imajo (samo osnovno ali tudi dodatno) in katere storitve to pokriva (vendar to velja za vse prebivalce v Sloveniji, ne samo za osebe s priznano mednarodno zaščito). Vsekakor je glavni problem dostopnost zdravnikov primarne (družinske) zdravstvene oskrbe: teh je premalo in velika težava je tako za državljane kot tudi za osebe s priznano mednarodno zaščito, da najdejo zdravnika, ki bi jih sprejel. Zdravniki se sami odločijo (odvisno od preobremenjenosti oziroma zmogljivosti), koga bodo sprejeli. Pri tem pa nismo prepričani, da to deluje po pravilu »kdor prej pride, prej melje«. Ta težava se vsako leto poslabša, z njo pa se bo treba spopasti na sistemski ravni.

V zdravstvenem sistemu je veliko diskriminacije in neprimerne odnosa do oseb s priznano mednarodno zaščito. Nevladne organizacije poročajo, da spremljanje oseb s priznano mednarodno zaščito k zdravniku zelo pomaga, toda da so bili tudi sami priča vpitju in drugim oblikam diskriminatorne zlorabe oseb s priznano mednarodno zaščito v zdravstvenem sistemu. Takšno ravnanje je posledica diskriminacije, predsodkov, stereotipov, pomanjkanja medkulturnih kompetenc in veščin, jezikovne ovire (nerazpoložljivost prevajalcev in medkulturnih mediatorjev), nezadostnih finančnih sredstev in premajhnega časa (zdravniki imajo približno sedem minut na pacienta) za obravnavo vsakega bolnika. Oviranost dostopa se je

v času krize covid-19 le še zaostri, zdravniki so bili nedosegljivi, v zdravstveno ustanovo pod nobenim pogojem ni bilo mogoče preprosto vstopiti, ampak si je bilo treba vnaprej rezervirati termin, po telefonu ali elektronski pošti in zdravniki so bili (in so še vedno) še manj dosegljivi kot prej.

Eno od vprašanj, povezanih z različnimi vidiki integracije, tudi z zdravjem, je pomanjkanje prostega dostopa do medkulturnih mediatorjev in tolmačev – za premostitev jezika ter kulturnih vrzeli in ovir. Brezplačne storitve tolmačenja so prosilcem za azil v Azilnem domu na voljo ob določenih priložnostih, ne sistematično in ne vedno. Na splošno v zdravstvenem sistemu ni storitev tolmačenja. Nevladne organizacije, ki delajo z begunci (na primer Slovenska filantropija, Odnos in Rdeči križ), imajo svoje kulturne posrednike in/ali tolmače ter jih lahko uporabljajo tudi za spremstvo ljudi na zdravniški pregled, vendar to ni sistematično zagotovljeno (še zlasti, če se nujni zdravstveni primeri zgodijo pozno ali ponoči). Prav tako število oseb s priznano mednarodno zaščito v državi počasi narašča in potrebe se povečujejo. Tolmači so pogosto nedosegljivi ali pa so preobremenjeni, veliko ali celo večina jih dela kot prostovoljci. Zelo pogosto se otroci znajdejo v položaju, ko morajo tolmačiti za svoje starše, kar ne bi smelo biti praksa. Za sporazumevanje med zdravniki in tujejezičnimi pacienti je bilo ustvarjeno orodje za tolmačenje, ki pa se ne uporablja rutinsko. Potrebna je sistemska rešitev.

Prosilcem za azil je na voljo le nujna zdravstvena oskrba, zato se postavi vprašanje, ali so njihove zdravstvene težave sploh priznane kot »nujne« in nato obravnavane ali ne. Vendar se v praksi zadnje čase pogosto izkaže, da so prosilci za azil v boljšem položaju kot osebe s priznano mednarodno zaščito, saj imajo vsaj dostop do medicinske sestre (in deloma do zdravnika) znotraj Azilnega doma, za osebe s priznano mednarodno zaščito (predvsem v Ljubljani) pa je skoraj nemogoče najti družinskega zdravnika, ki sprejema nove paciente. Zdravstvena vprašanja prosilcev za azil se rešujejo v zdravstvenem delu Azilnega doma, vendar pogosto – odvisno od števila stanovalcev – ni dovolj zmogljivosti, da bi obravnavali vse. Še posebej problematična je zobozdravstvena oskrba – ko prosilci za azil trpijo zaradi zobnih bolečin, je edino, kar se ponudi, izpulitev zoba.

## Socialna varnost

Po priznanju mednarodne zaščite se osebe s priznano mednarodno zaščito najprej sestanejo s svetovalcem za integracijo na UOIM, ki jih seznanja z njihovimi pravicami in socialnimi storitvami. Usmerjeni so tudi k vpisu na tečaj slovenščine in na tečaj spoznavanja slovenske družbe. Nevladne organizacije, ki osebam s priznano mednarodno zaščito pomagajo pri integraciji, spremljajo brezposelne in jim pomagajo pri izpolnjevanju vlog za socialno pomoč. Ni pa posebnega pisnega gradiva, ki bi ga zagotovila država, ki bi osebe s priznano mednarodno zaščito seznanjala z njihovimi pravicami glede socialne pomoči.

Osebe s priznano mednarodno zaščito so po zakonodaji enake državljanom. Glavna ovira so zapletena papirologija v slovenskem jeziku, zamude in dolge čakalne dobe, ki so se v letu 2020 zaradi zamud upravnih organov, povezanih s pandemijo, še podaljšale. Nevladne organizacije, ki vsakodnevno sodelujejo z osebami s priznano mednarodno zaščito, poročajo tudi, da nekateri centri za socialno delo ali nekateri posamezni tam zaposleni socialni delavci ne poznajo pravic oseb s priznano mednarodno zaščito v Sloveniji in včasih njihove prošnje za socialno pomoč neupravičeno zavračajo. Pritožba potem po nepotrebnem podaljša postopek in oseba s priznano mednarodno zaščito mora nekako preživeti mesece brez kakršne koli podpore.

Področje socialnega dela z osebami s priznano mednarodno zaščito je institucionalno odrinjeno na rob, tej problematiki se med socialnimi delavci ne namenja dovolj pozornosti. Poleg tega je mogoče zaznati pomanjkanje znanja o njihovih pravicah in statusu ter tudi diskriminacijo. Osebe s priznano mednarodno zaščito potrebujejo ogromno pomoči prostovoljcev ali nevladnih organizacij, da bi lahko krmarile po sistemu, pravilno izpolnjevale ustrezno dokumentacijo, prejemale storitve tolmačenja in zagovorništva itd. Nevladne organizacije poročajo, da je bila v času pandemije covid-19 taka pomoč še toliko bolj potrebna, saj je bilo še težje dobiti termin ali pa so morali z birokratskimi sistemi izvajati aktivnosti prek telefonov ali elektronske pošte, upravičenci pa so potrebovali dodatno pomoč pri takih operacijah. Zaskrbljeni so, češ da tudi po treh letih uradne integracijske dobe

(ki je bila skrajšana le na dve leti) številne osebe s priznano mednarodno zaščito niso zmožne poskrbeti same zase. Če špekuliramo, je to verjetno posledica jezikovne ovire in splošne kompleksnosti sistema, ki je včasih nepremostljiv celo za državljane.

Pogoj za oddajo vloge za socialno pomoč je prijavljen naslov stalnega prebivališča – kar pomeni, da morajo osebe s priznano mednarodno zaščito najprej najeti stanovanje (ob predpostavki, da jim lastnik dovoli prijavo stalnega prebivališča na dejanskem naslovu) ali pa morajo biti nastanjene v integracijski hiši, da lahko zaprosijo za socialno pomoč. Eno brez drugega ne gre in, kot je bilo že zapisano, so novele Zakona o prijavi prebivališča (ZPPreb-1) ta vprašanja še zgolj poglobile.

Osebe s priznano mednarodno zaščito se pogosto soočajo s težavami pri odpiranju bančnih računov v Sloveniji – kar je nujno za prejemanje plače ali socialne pomoči. Državne institucije, kot je Zagovornik načela enakosti, so poskušale bankam pojasniti, da gre za obliko diskriminacije in da so dolžne vsakemu odpreti osnovni račun. Vendar pa v praksi še vedno obstajajo težave.

Kot smo že omenili v tem poročilu, je zaradi novele Zakona o urejanju trga dela (ZUTD) iz leta 2019 za vse državljane (vključno z osebami s priznano mednarodno zaščito) dodan nov pogoj za vpis v evidenco brezposelnih in dostop do socialne pomoči.<sup>15</sup>

## Izobraževanje

Čeprav kazalniki NIEM kažejo manjši korak nazaj na področju izobraževanja (zaradi specifičnih informacij, ki jih kazalniki zajemajo) za leto 2020, je le-to pravzaprav med uspešnejšimi področji integracije. Na podlagi Strategije vključevanja otrok migrantov v izobraževalni sistem, sprejete leta 2007, so bile leta 2009 sprejete in v letu 2012 dopolnjene Smernice za izobraževanje otrok tujcev v vrtcih in šolah. Ministrstvo za kulturo je v letu 2013 sprejelo Resolucijo o nacionalnem programu

<sup>15</sup> Glej razdelek 5.1.3.

jezikovne politike 2014–2018, s katero je želelo izboljšati možnosti učenja slovenskega jezika za starše in otroke, razviti osnovni šolski program za slovenščino kot drugi jezik in novo učno gradivo. V nadaljevanju je Ministrstvo za kulturo v letu 2018 začelo pripravo Resolucije o nacionalnem programu jezikovne politike 2019–2023.

V skladu z zakonodajo imajo otroci migranti, ki prebivajo v Sloveniji, pravico obiskovati osnovno šolo pod enakimi pogoji kot otroci slovenskih državljanov. Na višje sekundarno izobraževanje pa se lahko vpišejo le državljani drugih držav članic EU, Slovenci brez slovenskega državljanstva in begunci pod enakimi pogoji kot slovenski državljani. Pravica drugih državljanov tretjih držav do izobraževanja temelji na načelu vzajemnosti, kar pomeni na podlagi mednarodnih pogodb, število vpisnih mest za te študente pa določa Ministrstvo za šolstvo (MiCREATE, 2019: 85). Leta 2017 je Ministrstvo za šolstvo izdalo dokument »Vključevanje otrok priseljencev v slovenski vzgojno-izobraževalni sistem«. Ministrstvo na podlagi spremenjenih predpisov pripravlja »Koncept vključevanja in dela z otroki priseljencev«.

Ozaveščanje o beguncih in integraciji med učenci oziroma dijaki in šolskim osebjem poteka na ad hoc (projektni) osnovi. Delavnice izvaja tudi Mirovni inštitut<sup>16</sup> na šolah, s katerimi senzibilizira študente in učitelje za problematiko migracij, azila, integracije itd.

Preveč organiziranosti in dodatnih programov za otroke oseb s priznano mednarodno zaščito je prepuščeno šolam, da se same odločijo, ali bodo uvedle posebne ukrepe ali ne. Vključevanje mladoletnikov brez spremstva je tako preveliko breme za šole, predvsem tiste, ki na tem področju nimajo veliko izkušenj. Na nacionalni ravni (Ministrstvo za šolstvo) obstaja nekaj smernic, vendar so celo jezikovni tečaji v resnici prepuščeni šolam, da se odločijo, koliko in kako jih bodo

<sup>16</sup> Urad vlade za komuniciranje se je leta 2020 po menjavi vlade odločil, da ne bo nadaljeval financiranja dejavnosti ozaveščanja, ki so namenjene dvostranskemu integracijskemu procesu. Zavrnil je tudi plačilo stroškov že izvedenih projektnih aktivnosti. To je bilo storjeno kot poskus utišanja tistih kritičnih nevladnih organizacij, ki odkrito in glasno govorijo o številnih vprašanjih, povezanih z migracijami.



organizirale. Strokovnjaki poročajo, da je veliko otrok migrantov (tudi oseb s priznano mednarodno zaščito) prikrajšanih, ker ne prejmejo dovolj ur tečaja slovenskega jezika, da bi lahko sledili učnim načrtom. Potem je odvisno od posamezne šole, ali izvaja dodatne jezikovne ure s pomočjo učiteljev ali prostovoljcev ali pa si prizadeva za diagnozo kakšne vedenjske ali druge motnje, ki je potem osnova, na podlagi katere lahko šola dodeli dodatno pomoč. Tako lahko otrok prejme več individualne pomoči, da lahko sledi učnim načrtom. Posledično tak sistem povzroča sistemsko diskriminacijo otrok migrantov.

Obstaja težnja, da se otroci oseb s priznano mednarodno zaščito namesto v gimnazije usmerjajo v »lažje« in v poklicne šole. Teoretično imajo enak dostop do srednjih šol kot državljani. Pogosto pa niso primerni za vstop v nekatere (zahtevnejše) gimnazije, ker so njihove ocene zaradi jezikovne ovire prenizke. Poudariti je treba, da večinoma otroci migrantov (tudi oseb s priznano mednarodno zaščito) ob prihodu v Slovenijo govorijo več jezikov. Ker je v Sloveniji le nekaj tujih (zasebnih) šol, ki so zelo drage, otrokom migrantom ne preostane drugega, kot da nadaljujejo šolanje v slovenskem jeziku.

Isti izziv velja na terciarni ravni. Osebam s priznano mednarodno zaščito je zelo težko študirati v slovenskem jeziku, tudi če nekaj časa živijo v Sloveniji. Izvaja se samo en javni univerzitetni program v angleščini, in sicer na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani. Zato je večina oseb s priznano mednarodno zaščito, ki študirajo v Sloveniji, vpisana v ta program. Poleg tega je za osebe s priznano mednarodno zaščito, ki ne prejmejo finančne podpore družine, večinoma nemogoče študirati, saj morajo za preživetje delati.

## **Učenje jezikov in socialna orientacije**

Na splošno velja, da se mlajši otroci hitreje naučijo novega jezika, vendar predšolski otroci niso upravičeni do tečaja slovenščine. Tisti otroci, ki so vpisani v vrtec, se večinoma učijo slovenščine (in se učijo hitreje kot njihovi starejši bratje in sestre ali starši), vendar otroci, ki niso vključeni v vrtec (ki ni obvezen), nimajo podpore pri učenju jezika, kar ovira njihove možnosti za razvoj. Poleg tega osnovnošolci pogosto ne prejmejo dovolj ur slovenskega jezika, da bi se lahko

ustrezno naučili jezika in sledili učnim načrtom.<sup>17</sup> To še toliko bolj velja za srednješolce.

Tudi odrasle osebe s priznano mednarodno zaščito poročajo, da jim 400 ur tečaja slovenščine ne zadostuje za tekoče govorjenje. Večina jih doseže osnovno raven A1 ali A2. Nekateri bi se želeli še naprej učiti in opraviti nadaljevalni tečaj, vendar jim je to večinoma predrago, država pa ne zagotavlja nadaljevalnih brezplačnih jezikovnih tečajev. Nekateri osebe s priznano mednarodno zaščito navajajo občutek sramu kot oviro za polno udeležbo na tečajih in uporabo svojega znanja v praksi. Ljudje pogosto nimajo možnosti za vadbo slovenskega jezika, če v Sloveniji nimajo socialne mreže ali službe. Tisti, ki govorijo angleško, se pogosto še naprej sporazumevajo v angleščini, namesto da bi poskušali komunicirati v slovenskem jeziku.

Ena od težav v zvezi z jezikom je, da se otroci naučijo jezika pred svojimi starši in se zaradi pomanjkanja brezplačnih tolmačev pogosto znajdejo v položaju, da morajo prevajati za svoje starše in družine. Tako so še bolj izpostavljeni vsakodnevnim vprašanjem revščine, nedostopnosti, zdravstvenih težav ipd., kar je neprimerno, nesprejemljivo in dodatno obremenjuje njihovo duševno zdravje.

Program socialne orientacije je zelo potreben in ga je treba izvajati sistematično, ne s kratkoročnimi projekti, kot je bilo v preteklosti (z omejenim trajanjem, finančnimi in človeškimi viri). Zdi se, da bo zdaj bolj uraden, ko je postal pogoj za prejemanje finančne pomoči (z dopolnilom k ZMZ-1), vendar se še vedno izvaja s projektnim financiranjem. Nevladne organizacije prejmejo omejena finančna sredstva za izvajanje projektov (socialna orientacija in pomoč pri integraciji), zato je mogoče zaposliti le določeno število ljudi (osebje ter medkulturne mediatorje in prevajalce) – premalo, da bi lahko izvajali intenzivne kakovostne programe ter zadovoljili vse posebne potrebe upravičencev in upoštevali vse ranljive skupine. V preteklih letih so prejeli zmanjšana finančna sredstva.

---

<sup>17</sup> Glej razdelek 5.1.3.

Poleg tega po zakonu prosilci za azil niso upravičeni niti do javno financiranega programa spoznavanja slovenske družbe niti do jezikovnega tečaja. Glede na to, kako dolgi so azilni postopki v Sloveniji, ne bi bilo koristno le za prosilce za azil, temveč tudi za družbo in državo gostiteljico, da jih vključi, medtem ko čakajo na status.

### **Gradnja mostov in spodbujanje civilnodružbenega sodelovanja**

Na splošno je malo verjetno, da so osebe s priznano mednarodno zaščito vključene v civilnodružbene ali (še manj) politične dejavnosti. Za to obstaja več razlogov. Nekatere osebe s priznano mednarodno zaščito so pobegnile iz svojih držav izvora iz političnih razlogov in imajo negativne izkušnje s političnim udejstvovanjem. V državi gostiteljici ne želijo »zabresti v težave«. Pomanjkanje finančne varnosti ali dejansko življenje v revščini in na obrobju družbe pogosto onemogočata aktivno družbeno sodelovanje oseb s priznano mednarodno zaščito. Večinoma različne družbenokulturne dejavnosti, v katerih sodelujejo osebe s priznano mednarodno zaščito, organizirajo nevladne organizacije, ki imajo z njimi daljši odnos in so zato zgradile zaupanje. Obstaja tudi nekaj primerov, ko so osebe s priznano mednarodno zaščito aktivno vključene v prostovoljno delo znotraj nevladnih organizacij. Zdi se, da so osebe s priznano mednarodno zaščito v Sloveniji bolj motivirane za prostovoljno delo (v primerjavi z drugimi državami), ker za to obstaja majhno mesečno finančno nadomestilo (če podpišejo pogodbo o prostovoljnem delu).

Pomanjkanje posebne strategije integracije oseb s priznano mednarodno zaščito na nacionalni in lokalni ravni ovira proces gradnje mostov z družbo gostiteljico. Predvsem v Sloveniji, kjer je v vsej državi zelo malo oseb s priznano mednarodno zaščito, to ne bi smel biti tako zahteven korak. Drugi dejavniki, ki ovirajo proces gradnje mostov z družbo gostiteljico (kar je pravzaprav dvosmerni proces integracije), so seveda predsodki, diskriminacija, ksenofobija in nestrpnost do priseljencev nasploh. Nekatere osebe s priznano mednarodno zaščito so dejale, da se počutijo dobrodošle v družbi gostiteljici, vendar jih veliko poroča o nasprotnem. Morda se družine lažje povežejo z družbo gostiteljico prek svojih otrok (na primer

srečanje s starši drugih otrok v šoli). Šole pogosto ponujajo brezplačne dejavnosti in otrokom pomagajo pri vključevanju.

Realnost je tudi, da se osebe s priznano mednarodno zaščito (predvsem v prvih mesecih po priznanju statusa) spopadajo s hudimi finančnimi težavami in se morajo najprej osrediniti na spoznavanje sistema, navezati stik z vsemi ustreznimi državnimi ustanovami, šolami, zdravstvenimi domovi itd. Tako nimajo energije ali motivacije za razmišljanje o tem, kako bi se aktivno vključili tudi prek različnih organizacij civilne družbe. Nekateri to storijo, vendar jih večina ne. Nekoliko lažje je tistim, ki so že med čakanjem na mednarodno zaščito zgradili dobro socialno mrežo.

Nekatere nevladne organizacije poročajo, da so se z Azilnim domom dogovorile za izvedbo projekta za prosilce za azil, toda ko je bilo to potrebno, odziva pravzaprav ni bilo, oblasti pa so jih vztrajno prezirale. Tudi predstavniki nevladnih organizacij in strokovnjaki opozarjajo, da jih odgovorne ustanove dosledno prezirajo ter da ne zmorejo graditi partnerskega odnosa v korist oseb s priznano mednarodno zaščito in družbe gostiteljice. S tega področja imajo največ izkušenj, delajo z osebami s priznano mednarodno zaščito in si vsak dan prizadevajo reševati ogromne težave, imajo strokovno znanje in dosledno spremljajo dogajanje na nacionalni in mednarodni ravni. Zato so zelo dobro opremljeni z znanjem in izkušnjami, da lahko predlagajo zamisli za praktične spremembe in spremembe politik. Vendar ostajajo prezrti, saj vlada vzdušje, da pristojne ustanove njihove zamisli in kritike ocenjujejo kot neutemeljene in sovražne. Dobre prakse opažamo predvsem v okviru nezanesljivega oziroma kratkoročnega financiranja projektov, namesto da bi se sistematično izvajale. Vendar je treba opozoriti, da se je marca 2022 to spremenilo. S prihodom beguncev iz Ukrajine so se vzpostavile nove prakse skupnega dela in sodelovanja in pričakujemo, da se bodo te prakse zasedrale kot trajne na področju azila v Sloveniji.

## Vpliv covid-19 na življenje in možnosti integracije oseb s priznano mednarodno zaščito

Po svetovni pandemiji covid-19 je bila 12. marca 2020 epidemija razglašena tudi v Sloveniji. Od tega dne je bilo na državni ravni sprejetih več ukrepov za preprečevanje nadaljnjega širjenja virusa. V letu 2020 smo izvedli **intervjuje z osebami s priznano mednarodno zaščito in prosilci za azil**, v katerih smo jih vprašali, kako so ti ukrepi vplivali na njihovo življenje. V letu 2021 smo opravili dodatne intervjuje in pogovore z osebami s priznano mednarodno zaščito in prosilci za azil ter s predstavniki **nevladnih organizacij**, ki vsakodnevno delajo z begunci. Tako smo dobili dober vpogled v to, kako so epidemija in vladni ukrepi vplivali na vsakdanje življenje oseb s priznano mednarodno zaščito in prosilcev za azil v Sloveniji.

Približno polovica naših intervjuvancev je dejala, da jim k sreči ni bilo treba urejati formalnosti med zaprtjem družbe, druga polovica pa, da so potrebovali kar nekaj časa, da so ugotovili, kako se nekaj dogovoriti prek spleta ali po telefonu. Vsi formalni postopki v času covid-19 naj bi se urejali prek spleta ali pa so bili preloženi. Predstavniki nevladnih organizacij so poročali o zamudah in oteženem dostopu do upravnih enot, kjer je treba na primer urediti postopke za bivanje. Upravne enote so pred epidemijo covid-19 imele uradne ure, ko so ljudje do njih lahko dostopali osebno. Nevladne organizacije so poročale, da so tja neposredno spremljale osebe s priznano mednarodno zaščito; če bi se jim porodilo vprašanje, so tako lahko takoj prejeli odgovor in pomoč pri vprašanju. Že pred epidemijo so bile na Oddelku za tujce Upravne enote Ljubljana precejšnje zamude, stanje na drugih upravnih enotah pa je bilo normalno in poročajo o pozitivnih izkušnjah z zaposlenimi. Toda epidemija covid-19 je močno vplivala na dostop do upravnih enot. Nemogoče je bilo kar vstopiti, saj se je morala vsaka stranka najprej dogovoriti za termin prek telefona. Pogosto so bile telefonske linije preobremenjene in uradne osebe, ki so se javljale na telefon, niso vezale zelenih uradnikov, tako da je bilo včasih treba več dni klicati isto telefonsko številko. Preobremenjene in nedostopne upravne enote so bile izziv za vse, vendar so nevladne organizacije, ki delajo z osebami s priznano mednarodno zaščito,

poročale, da je bil to za njih še poseben problem. Pomoč eni osebi s priznano mednarodno zaščito pri dostopu do upravne enote za eno vprašanje je zahtevalo veliko več časa in kapacitet na strani nevladnih organizacij.

Epidemija covid-19 je vplivala tudi na podaljšanje postopka združitve družine po odobritvi vloge MNZ. Letov je bilo manj in težje je bilo organizirati potovanje za družinske člane za prihod v državo. Dodatni stroški so bili tudi zaradi testov na covid-19 itd. Ena oseba s priznano mednarodno zaščito je poročala, da se v času zaprtja družbe leta 2020 sploh ni mogla združiti s svojo družino.

Intervjuvance smo povprašali, kako je situacija covid-19 vplivala na njihovo zaposlitev, prihodke ali finančno stanje. Večina jih je odvrnila, da zanje ni bilo sprememb, saj niso zaposleni in prejemajo socialno pomoč, veliko drugih pa je dejalo, da še vedno delajo kot običajno (delo v restavracijah s hitro prehrano, ki so hrano dostavljale tudi v času zaprtja družbe) ali delajo od doma ali čakajo doma, da se delo spet nadaljuje (in so v tem obdobju prejemali nižji dohodek ali državno podporo v višini minimalne plače in so lahko začasno prenehali plačevati socialne prispevke). Nekaj oseb je po razglasitvi epidemije izgubilo službo.

Čeprav Zavod RS za zaposlovanje zaposluje dve osebi za konkretno delo z brezposelnimi osebami s priznano mednarodno zaščito, po informacijah nevladnih organizacij v letu 2020 zaradi drugih obveznosti na Zavodu za zaposlovanje večinoma nista bili na voljo. Poleg tega je edini ukrep, ki je na voljo za osebe s priznano mednarodno zaščito (od februarja 2017), poseben program za šestmesečno usposabljanje na delovnem mestu: delodajalci prejmejo nekaj sredstev za izvedbo usposabljanja, upravičenec pa nadomestilo za prevoz in hrano ter plačilo v višini 3 evrov na uro. V letu 2020, najverjetneje tudi zaradi covid-19, je bilo v to usposabljanje vključenih le sedem oseb. Zavod za zaposlovanje ponuja tudi posebne delavnice za osebe s priznano mednarodno zaščito: vključevanje na trg dela (90-urni program). Vendar pa leta 2020 zaradi covid-19 program ni bil aktiven.

Med pandemijo so se morale nekatere osebe s priznano mednarodno zaščito preseliti, ker so izgubile službo in niso mogle več plačevati najemnine. V nekaterih

redkih primerih so osebe s priznano mednarodno zaščito poročale, da so njihovi najemodajalci znižali najemnino, vendar so vsi intervjuvanci dejali, da so se njihovi stroški na splošno povečali (zaradi več časa preživetega doma, so se povišali stroški porabe električne energije, ogrevanja itd.). Za več ljudi je stanovanjska situacija vplivala tudi na učenje oziroma delo od doma. Analize potrjujejo, da je covid-19 globoko vplival na šolanje in samo izobraževanje. Izobraževalni proces je bil prekinjen in prestavljen na splet. Ljudje so potrebovali kar nekaj časa, da so se prilagodili na novi sistem, predvsem zaradi pomanjkanja znanja ali veščin uporabe tehnologije (računalniška nepismenost staršev), jezikovnega znanja (ne morejo slediti spletnemu učenju, če ne obvladajo slovenščine) in strogega časovnega razporeda spletnih ur (kar je zmanjšalo možnost komunikacije med učenci in učitelji). Večina intervjuvancev je odvrnila, da se oni ali njihovi otroci šolajo od doma in so prejeli naloge prek spleta. Zagotavljanje pomoči otrokom in šolanje prek spleta je bilo težko tudi zaradi nizke stopnje izobrazbe staršev (nezmožnost pomagati otrokom pri šolskih nalogah). Ena največjih ovir pa je bila razlika v ravni jezikovnega znanja med otroki in starši. Otroci v vseh primerih naših intervjuvancev govorijo bolje slovensko kot starši, vendar še vedno preslabo, da bi se lahko učili sami brez pomoči. Več ljudi je dejalo, da bi v času karantene potrebovalo več pomoči in podpore. Deloma so jim pomagale šole ter humanitarne in prostovoljske organizacije. Kljub temu veliko otrok ni več obiskovalo šole, zlasti tistih, ki so jo šele začeli obiskovati in bi že od začetka morali obiskovati spletni pouk, ne da bi poznali sošolce ali učitelje. Pomanjkanje tehnične opreme je bilo še posebej velik zalogaj za velike družine, saj je pouk otrok večinoma potekal hkrati in niso imeli dovolj računalnikov ali drugih naprav, da bi ga lahko spremljali vsi. Nevladne organizacije so pojasnile, da šole in Ministrstvo za šolstvo niso takoj ugotovili, da bodo osebe s priznano mednarodno zaščito potrebovale dodatno pomoč pri dostopu do računalnikov in tudi pri uporabi računalnikov – zaradi računalniške nepismenosti (otrok in staršev). Po obvestilu so si skupaj s šolami prizadevali premagati te ovire, vendar so nekateri šolarji šolo opustili. Dve nevladni organizaciji, Slovenska filantropija in Odnos, sta se maja in junija 2020 močno trudili, da bi šolarjem pomagali pri prehodu v naslednji razred, pri čemer sta bili delno uspešni.

Tudi za vse, ki obiskujejo tečaj slovenskega jezika, so se v času epidemije zgodile spremembe. Tečaj je bil prekinjen in s svojimi učitelji so imeli le nekaj srečanj na

spletu. Trajanje tečaja se je tudi po zaprtju družbe skrajšalo. Tudi tehnična opremljenost, kapacitete in znanje uporabe tehnične opreme so bili med begunci pomanjkljivi. Enomesečni tečaj spoznavanja slovenske družbe je bil prekinjen, ker gre za skupinsko dejavnost. Po odobritvi financerja pa je bil prestavljen na splet. Težava je bila v tem, da je financer nenavadno dolgo potreboval za odobritev aneksa k pogodbi o financiranju (in s tem za izvedbo prek spleta). To je bilo šele spomladi 2021, kar je pomenilo, da je bil tečaj prekinjen za skoraj eno leto.

Večina vprašanih oseb s priznano mednarodno zaščito je dejala, da so informacije o covidu-19 in preventivnih ukrepih prejeli pravočasno in v jeziku, ki ga razumejo (na primer v angleščini, arabščini in perzijščini) prek UOIM. Drugi so povedali, da so prejeli vsaj nekaj informacij, vendar ne v svojem jeziku, in le redki so rekli, da niso prejeli dovolj informacij. Večina intervjuvancev je dejala, da bi potrebovali več informacij o spremenjenem zdravstvenem sistemu, ker so se počutili izgubljeni. Zaradi covid-19 je bil dostop do zdravstvene oskrbe še dodatno otežen: vsi pregledi in posegi, ki niso bili nujni, so bili odpovedani; osebni dostop do zdravnikov brez predhodnega dogovora je še vedno nemogoč – številni zdravniki pa so imeli svoje telefonske linije vedno zasedene in jih je bilo skoraj nemogoče doseči. Zdi se, da vsaj na področju testiranja na covid-19 in cepljenja za osebe s priznano mednarodno zaščito ni bilo težav.

Predstavniki nevladnih organizacij poročajo, da so ukrepi pandemije vplivali na njihov dostop do ustanov, predvsem Azilnega doma. Nevladna organizacija Društvo Up je izvajala projekt psihosocialne podpore znotraj Azilnega doma, ki se je v času pandemije končal, nov projekt pa ni bil vzpostavljen. Namesto tega se je UOIM odločil, da bo za vse storitve v Azilnem domu priskrbel lastno osebje. Zaposlili so celo nove ljudi na delovna mesta z nazivom »socialni delavec«, čeprav novozaposleni po poklicu in izobrazbi niso socialni delavci. Prosilci za azil so poročali, da so se po odhodu Društva Up iz Azilnega doma razmere v njem korenito spremenile: ni več posebnih dejavnosti, ki so potekale (druženja, izleti, prireditve ipd.). Zdaj so takšne dejavnosti možne le, če se prosilci za azil samoorganizirajo. Velika večina prosilcev za azil kmalu po prihodu ali v nekem trenutku odide tudi zato, ker postane daljše življenje v Azilnem domu nevzdržno.

Približno ena tretjina intervjuvanih oseb s priznano mednarodno zaščito je povedala, da v obdobju zaprtja družbe niso imeli večjih težav, več kot polovica pa jih je dejala, da je situacija zaradi covid-19 močno vplivala na njihove odnose (nekateri so se ločili od partnerjev in konflikti med partnerji so se povečali). Več ljudi se je soočalo s težavami v duševnem zdravju, depresijo ali pa jim je bilo težko ostati doma ali se tako dolgo izogibati socialnim stikom.

## REFLEKSIJA IN ZAKLJUČEK

Nacionalno poročilo o Sloveniji je predstavilo tretji – in v okviru projekta NIEM tudi zadnji – krog evalvacije izvajanja integracijskih politik oseb s priznano mednarodno zaščito. Njegov poudarek je bil na obdobju od 1. januarja 2020 do 31. marca 2021. Naš cilj ni bil le ponuditi najnovejše podatke in rezultate terenskega dela na področju integracije oseb z mednarodno zaščito v Sloveniji, temveč tudi vnovič pregledati in poudariti obstoječa načela integracije v EU, na katerih je temeljilo oblikovanje orodja NIEM. Na ta načela je treba gledati kot na stebre, na katerih sloni integracijska politika vsake države članice EU.

Poročilo je naštel vse pomembne zakonodajne spremembe in ponudilo kritično analizo njihovih posledic na dejanski življenjski položaj oseb s priznano mednarodno zaščito v Sloveniji. Raziskali smo različne procese, ki bodisi onemogočajo ali olajšajo integracijo oseb z mednarodno zaščito, popisali obstoječe institucionalne razsežnosti ter ponudili vpogled v dejanske izkušnje moških, žensk in otrok, ki jih zadevajo zakonodajne spremembe. Ugotovili smo, da kljub številnim oviram in pogosto sovražnemu okolju, zlasti v birokratskih postopkih, številnim osebam z mednarodno zaščito še vedno nekako uspeva krmariti po sistemu, čeprav predvsem z nepogrešljivo pomočjo nevladnih organizacij, aktivistov in nekaterih javnih uslužbencev, ki se kljub pomanjkljivostim sistema posebej potrudijo za zadovoljitev potreb beguncev ter spodbujanje integracije in vključevanja.

Izhajajoč iz svežih empiričnih podatkov, zbranih v letih 2020 in 2021 s pomočjo individualnih intervjujev z osebami z mednarodno zaščito, ter intervjujev s ključnimi nevladnimi organizacijami na področju integracije migrantov, nas je zanimal predvsem pogled države »od zgoraj navzdol« na integracijo skozi jezikovno in kulturno prilagoditev oseb z mednarodno zaščito. To je pripeljalo do ugotovitve, ki potrjuje že obstoječe raziskave, ki kažejo, kako se osebe z mednarodno zaščito v veliki večini prilagajajo družbi gostiteljici in vlagajo svojo energijo, vire in čas v proces integracije. Tega ne bi mogli reči za Slovenijo kot družbo gostiteljico, ki se vedno znova razkriva kot nacionalizacijski stroj, ki nima razumevanja integracije kot dvosmernega procesa, ki zahteva prilagajanje tudi lokalnega prebivalstva.





Največje ovire ostajajo dolgotrajni in neprijazni uradni postopki, zaradi epidemije covid-19 pa se je pregovorna distanca Slovencev do tujcev le še povečala, saj se je medčloveška interakcija skoraj ustavila. Poleg tega je zapiranje družbe pomenilo, da so bile številne osebe z mednarodno zaščito prepuščene samim sebi in odrezane od storitev, ki so se pretežno premaknile na splet in diskriminirale neslovensko govoreče. Naslavljanje ovir in potreb oseb z mednarodno zaščito, pandemija covid-19, predvsem pa način, kako je epidemijo obvladovala država v Sloveniji, so dodatno negativno vplivali na njihove integracijske procese. Čeprav najnovejše analize kažejo, da je bilo izobraževanje – predvsem jezikovni tečajji – najverjetnejša vrsta storitev za prenos na splet v vseh državah EU, se je v Sloveniji zgodilo, da so bile čez noč vse ključne storitve, ki so bile prej na voljo osebam z mednarodno zaščito, ne le jezikovni in integracijski tečajji za tuje državljane, zaustavljene ali celo prekinjene, kar je vsaj na začetku povzročilo velike zaostanke glede dostopnosti.

Da bi bili jezikovni tečajji uspešnejši, bi morali biti prilagojeni, hkrati pa bi bilo treba upoštevati različne dejavnike. Nekateri med njimi so: nepismeni ali nepismeni v latinski pisavi naj se najprej udeležijo tečajev opismenjevanja; skupine učencev naj se oblikujejo na podlagi njihovega predznanja in držav izvora (na primer skupina ljudi z Zahodnega Balkana ali slovanskih držav, ki se učijo skupaj z ljudmi iz afriških ali azijskih držav, kjer jeziki niso podobni slovenščini, se najverjetneje ne morejo učiti z enakim tempom); treba je identificirati ranljive skupine in obravnavati njihove morebitne težave pri učenju itd.

Jezikovna ovira se pojavlja pravzaprav na vseh področjih integracije. Prevajalske storitve so potrebne, o tem ni dvoma. Potrebno je oblikovati sistemske rešitve za naraščajoče potrebe po tolmačenju za osebe z mednarodno zaščito in tudi drugih priseljencev v različnih javnih službah na nacionalni in lokalni ravni. Za pravočasno in kvalificirano tolmačenje bi lahko vzpostavili klicni center, ki bi ponujal storitve tolmačenja, ki bi ga ustanovil na primer UOIM in bi ga ponujal kot storitev vsem javnim ustanovam. Redno zaposleni tolmači bi morali biti dobro usposobljeni za tolmačenje in slovenski jezik, zagotovljeno pa bi jim moralo biti redno dodatno usposabljanje ter strokovno izpopolnjevanje. Dokler prevajalci niso usposobljeni tako jezikovno kot tudi v veščini tolmačenja – vključno s posebnim usposabljanjem

za tolmačenje v kontekstu azila (na primer UNHCR, 2017), je treba pri odločanju v postopkih za mednarodno zaščito upoštevati pomanjkljivosti prevajanja.

Zaradi kompleksnosti sistema socialnega varstva, po katerem pogosto tudi državljani težko krmarijo, kaj šele novi priseljenci, bi država morala zagotoviti posebno gradivo, ki bi osebe z mednarodno zaščito seznanilo z njihovimi pravicami do socialne pomoči, na primer v obliki brošure o socialnih pravicah v različnih jezikih in prevod ključnih informacij na spletnih straneh centrov za socialno delo v jezike, ki jih osebe z mednarodno zaščito razumejo. Podobno je bilo že storjeno na področju zdravstva za državljane tretjih držav (vključno z osebami z mednarodno zaščito) in bi se lahko uporabilo kot dobra praksa za prenos na druga področja. Vendar pa je poleg priprave takega gradiva bistveno, da se ga široko razširi.

Program socialne orientacije je zelo pomemben za integracijo beguncev in ga je treba izvajati sistematično, ne prek kratkoročnih projektov z omejenim trajanjem ter omejenimi finančnimi in človeškimi viri. Država bi morala zagotoviti večjo podporo in glede na to, kako dolgotrajni so azilni postopki, bi morala prosilce za azil v celoti vključiti v program socialne orientacije in tečaj slovenskega jezika. To ne bi bilo koristno le za prosilce za azil, ampak tudi za družbo gostiteljico in državo kot tako.

Za vso družbo je koristno tudi vlaganje več truda in sredstev v hitro in celostno vključevanje v izobraževalni sistem (od predšolske do terciarne stopnje). Za državo se to trenutno morda zdi breme in velik strošek, vendar je treba na to področje gledati v povezavi z zaposlovanjem in načrtovati dolgoročne strategije.

Za osebe z mednarodno zaščito ni preproste rešitve, ko gre za nastanitev, saj je to ena glavnih težav tudi za slovenske državljane in druge priseljence, ki živijo v Sloveniji. Vendar pa bi vsaj delno ta problem lahko rešili: če lastniki stanovanj osebami z mednarodno zaščito ne dovolijo, da svoj naslov prijavijo kot svoj stalni naslov zaradi napačnega prepričanja, da najemnikov s stalnim naslovom, prijavljenim v najetem stanovanju, ni mogoče izseliti, tudi če bi prenehali plačevati najemnino, je potrebna kampanja za ozaveščanje, s katero bi pojasnili pravno podlago in razbili ta mit. Težje pa bo razbiti rasistične predsodke in stereotipe v



glavah lastnikov, ki svojih nepremičnin – ne glede na vse – ne želijo oddati tujcem, še najmanj pa beguncem.

Poročilo zaključujemo s podobno ugotovitvijo kot že prejšnji dve poročili: da so potrebne precejšnje spremembe, če želimo doseči zastavljene integracijske cilje. Administrativne postopke, ki se na papirju morda zdijo zgledni, je treba tudi izvajati v praksi. Birokratske zadeve v Sloveniji ostajajo problematične, kar vključuje tudi dostop do pravih in hitrih informacij glede različnih vprašanj. Dostop do storitev je še zlasti težaven v manjših mestih in vaseh (ali tam, kjer velja, da ni priseljencev, kaj šele oseb z mednarodno zaščito). Primanjkuje tudi storitev ali podpore, ki bi v procese ocenjevanja potreb vključila same osebe z mednarodno zaščito.

Vse naše raziskave in tudi to poročilo kažejo na dejstvo, da integracija v praksi še zdaleč ni razumljena kot dvosmerni proces, temveč kot proces asimilacije posameznika. Glavna vprašanja in izzivi, s katerimi se osebe z mednarodno zaščito soočajo v Sloveniji, ostajajo enaki. Široko družbeno in politično vključevanje kot dvosmerni proces bi moralo biti vodilo celovitih integracijskih politik. Čeprav temu še vedno ni tako, ostajamo optimistični in pričakujemo, da se bo to vendarle tudi v Sloveniji kmalu spremenilo.

## VIRI

Agencija Evropske unije za temeljne pravice [FRA]. (2019). Integration of young refugees in the EU: good practices and challenges. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Dostopno prek [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2019-integration-young-refugees\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-integration-young-refugees_en.pdf)

Ager, A. in Strang, A. (2008). Understanding integration: A conceptual framework. *Journal of refugee studies*, 21(2), 166–191.

Albrecht, C., Hofbauer Pérez, M. in Stitteneder, T. (2021). The Integration Challenges of Female Refugees and Migrants: Where Do We Stand? CESifo Forum, ifo Institute - Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich, 22(02), 39–46. Dostopno prek <https://www.cesifo.org/DocDL/CESifo-Forum-2021-2-albrecht-et-al-female%20migrants-march.pdf>

Amnesty International. (2018). Prisilna vračanja in omejevanje dostopa do azila. Izsledki raziskovalne misije v Veliki Kladuši in Bihaču, junij 2018. Dostopno prek [https://www.amnesty.si/media/uploads/files/Amnesty%20International-Prisilna%20vra%C4%8Danja%20in%20omejevanje%20dostopa%20do%20azila%20v%20Sloveniji%2019\\_7\\_2018.pdf](https://www.amnesty.si/media/uploads/files/Amnesty%20International-Prisilna%20vra%C4%8Danja%20in%20omejevanje%20dostopa%20do%20azila%20v%20Sloveniji%2019_7_2018.pdf)

Amnesty International. (2021a, 23. junij). Greece: Pushbacks and violence against refugees and migrants are de facto border policy. Dostopno prek <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/06/greece-pushbacks-and-violence-against-refugees-and-migrants-are-de-facto-border-policy/>

Amnesty International. (2021b). Europe: Pushback practices and their impact on the human rights of migrants and refugees – Amnesty International Submission to the United Nations (UN) Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants. Dostopno prek <https://www.amnesty.org/en/documents/ior40/3669/2021/en/>

ANSA. (2022, 1. februar). 20,000 migrants taken back to Libya reported missing in 2021: Oxfam. InfoMigrants. Dostopno prek <https://www.infomigrants.net/en/post/38247/20000-migrants-taken-back-to-libya-reported-missing-in-2021-oxfam>

Arsenijević, J., Burtscher, D., Ponthieu, A., Severy, N., Contenta, A., Moissaing, S., ... Venables, E. (2018). "I feel like I am less than other people": Health-related vulnerabilities of male migrants travelling alone on their journey to Europe. *Social Science & Medicine* 209, 86–94. Dostopno prek <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0277953618302818>

Bajt, V., Leskošek, V. in Frelj, M. (2018). Chains of trust: Fear and informal care work in Slovenia. *Anthropological notebooks*, 24(1), 69–83.

Bajt, V. (2021). Virus strahu: nacionalizem in pandemična družba. *Monitor ISH*, XXIII(2): 50-77.

Barker, H., Zajović, M. (ur.). (2020). The Black Book of Pushbacks, Volume I and Volume II. Bruselj: GUE/NGL. Dostopno prek <https://www.borderviolence.eu/launch-event-the-black-book-of-pushbacks/>

Blackmore, R., Boyle, J. A., Fazel, M., Ranasinha, S., Gray, K. M., Fitzgerald, G., Misso, M. in Gibson-Helm, M. (2020). The prevalence of mental illness in refugees and asylum seekers: A systematic review and meta-analysis. *PLoS Med*, 17(9). Dostopno prek <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7505461/>

Border Violence Monitoring Network [BVMN]. (2021). Border violence, pushbacks and containment in Ceuta and Melilla. Dostopno prek <https://www.borderviolence.eu/wp-content/uploads/special-report-on-ceuta-and-melilla.pdf>

Castles, S., Korac, M., Vasta, E. in Vertovec, S. (2002). *Integration: Mapping the Field*. Centre for Migration and Policy Research and Refugee Studies Centre. Oxford: University of Oxford.

Center za slovenščino kot drugi in tuji jezik. (2022). Dostopno prek <https://centerslo.si/za-otroke/ucni-nacrti/ucni-nacrti-za-slovenscino-kot-drugi-tuji-jezik/>

CIVICUS, Monitor tracking civic space. (2021, 23. junij). Slovenija dodana na seznam držav pod drobnogledom zaradi kršenja človekovih pravic – slovenska vlada vse bolj omejuje temeljne človekove pravice. Dostopno prek <https://monitor.civicus.org/SloveniaWatchlist/>

Delovna skupina za azil in Delavska svetovalnica. (2021, 20. november). Poročilo: Vpliv sprememb Zakona o tujcih in Zakona o mednarodni zaščiti na bivanjske razmere tujih državljanov. Dostopno prek [https://ambasada-rog.si/dd11599da4b5779a1a2f86cfb0447888/porocilo\\_23\\_11\\_21.pdf](https://ambasada-rog.si/dd11599da4b5779a1a2f86cfb0447888/porocilo_23_11_21.pdf)

ECRE. (2021, 19. februar). France: Reports on Pushbacks and Human Rights Violations Continue. Dostopno prek <https://ecre.org/france-reports-on-pushbacks-and-human-rights-violations-continue/>

Evropska komisija. (2003). Communication on Immigration, Integration and Employment. COM(2003) 336, 3. junij. Dostopno prek <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0336&from=EN>

Evropska komisija. (2016). Akcijski načrt za vključevanje državljanov tretjih držav. COM(2016) 377 final, 7. junij. Dostopno prek <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2016-0377>

Evropska komisija. (2020a). Akcijski načrt za integracijo in vključevanje za obdobje 2021–2027. COM(2020) 758 final, 24. november. Dostopno prek <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0758&from=SV>

Evropska komisija. (2020b). Sporočilo o novem paktu o migracijah in azilu. COM(2020) 609 final, 23. september. Dostopno prek [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1\\_en\\_act\\_part1\\_v7\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_en_act_part1_v7_1.pdf)

Evropska komisija. (b. d.). EU Strategy. Why integration matters for the EU. Dostopno prek [https://ec.europa.eu/migrant-integration/eu-grid/eu-strategy\\_en](https://ec.europa.eu/migrant-integration/eu-grid/eu-strategy_en)

Fazel, M., Wheeler, J. in Danesh, J. (2005). Prevalence of serious mental disorder in 7,000 refugees resettled in Western countries: A systematic review. *The Lancet*, 365, 1309–1314. Dostopno prek <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/15823380/>

Federico V. in Baglioni S. (2021). Europe's Legal Peripheries: Migration, Asylum and the European Labour Market. V V. Federico in S. Baglioni (ur.), *Migrants, Refugees and Asylum Seekers' Integration in European Labour Markets, A Comparative Approach on Legal Barriers and Enablers* (str. 1–18). Cham: Springer International Publishing AG.

Hajak, V. L., Sardana, S., Verdelli, H. in Grimm, S. (2021). A Systematic Review of Factors Affecting Mental Health and Well-Being of Asylum Seekers and Refugees in Germany. *Frontiers in Psychiatry*. Dostopno prek <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpsy.2021.643704/full>

Info Kolpa. (2019). Poročilo o nezakonitih kolektivnih izgonih na slovensko-hrvaški meji. Dostopno prek: [https://50.radiostudent.si/sites/default/files/2019-05/Poro%C4%8Dilo\\_o\\_nezakonitih\\_kolektivnih\\_izgonih\\_na\\_slovensko\\_hrva%C5%A1ki\\_meji.pdf](https://50.radiostudent.si/sites/default/files/2019-05/Poro%C4%8Dilo_o_nezakonitih_kolektivnih_izgonih_na_slovensko_hrva%C5%A1ki_meji.pdf)

Info Kolpa. (2021, 1. januar). AYS Special from Slovenia: A year in review. Are You Syrious? Dostopno prek <https://medium.com/are-you-syrious/ay-s-special-from-slovenia-a-year-in-review-80b52b7d1894>

Info Kolpa, Border Violence Monitoring Network, Radio Študent, Are You Syrious? in *Zdravniki za azilante*. (2020). Odprto pismo institucijam EU v zvezi s Slovenijo. Dostopno prek: <https://www.mirovni-institut.si/odprto-pismo-institucijam-eu-v-zvezi-s-slovenijo/>

Jalušič, V. in Bajt, V. (2020). A Paradigm Shift Framed by a Crisis: Recent Debates on Immigration and Integration in Six EU Countries. *Annales*, 30(4), 517–530.

Jalušič, V. in Bajt, V. (2021). What Are the Problems? Reception Communities in the EU Environment. V M. Sedmak, F. Hernández-Hernández, J. M. Sancho-Gil in B. Gornik (ur.), *Migrant Children's Integration and Education in Europe. Approaches, Methodologies and Policies* (str. 61–80). Barcelona: Octaedro.

Ladič, M., Bajt, V., Jalušič, V. in Kogovšek Šalomon, N. (2018). Nacionalni mehanizem za evalvacijo integracije: Slovenija. Poročilo za leto 2016. Ljubljana: Mirovni inštitut. Dostopno prek [https://www.mirovni-institut.si/wp-content/uploads/2019/04/SLO\\_report\\_1-finalna-verzija-9-4-2019.pdf](https://www.mirovni-institut.si/wp-content/uploads/2019/04/SLO_report_1-finalna-verzija-9-4-2019.pdf)

Ladič, M., Bajt, V. in Jalušič, V. (2020). Nacionalni mehanizem za evalvacijo integracije: Slovenija. Poročilo za leto 2018. Ljubljana: Mirovni inštitut. Dostopno prek [https://www.mirovni-institut.si/wp-content/uploads/2020/07/NIEM-2018-national-report-SLO\\_2020\\_4.pdf](https://www.mirovni-institut.si/wp-content/uploads/2020/07/NIEM-2018-national-report-SLO_2020_4.pdf)

Levica. (2021, 9. marec). Vlada si piše pravno podlago za kršitve pravic beguncev. Dostopno prek <https://www.levica.si/kompleksna-kriza-begunci/>

Medecins sans frontières [MSF]. (2017). Games of violence: Serbia. Dostopno prek <https://www.msf.org/sites/msf.org/files/serbia-games-of-violence-3.10.17.pdf>

Mestni svet Mestne občine Kranj. (2022). Predlog za spremembo zakonodaje. 600-40/2022-1-(403001), 1. marec.

MiCREATE. (2019). Reception communities. State of the art report. Migrant children and communities in a transforming Europe. Koper: ZRS Koper. Dostopno prek <http://www.micreate.eu/wp-content/pdf/WP3/WP3%20D3.1%20State%20of%20the%20Art%20Report%20FINAL%20v03.pdf>

Ministrstvo za notranje zadeve [MNZ]. (2021). Poročilo o delu Direktorata za migracije za leto 2020. Dostopno prek <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MNZ/Dokumenti/DM/Maj-2021/Porocilo-o-delu-Direktorata-za-migracije-za-leto-2020.pdf>

Ministrstvo za pravosodje. (b. d.). Imenik svetovalcev za azil / begunce. Republika Slovenija. Dostopno prek <https://spvt.mp.gov.si/imenik-svetovalcev-za-azil-begunce.html>

Nabergoj, M. in Regvar, U. (2021). Country Report: Slovenia. 2020 update. ECRE (ur.). Asylum Information Database [AIDA]. Dostopno prek [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/03/AIDA-SI\\_2020update.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/03/AIDA-SI_2020update.pdf)

Pace, M. in Šimšek, D. (2019). Migrants and refugees are asked to integrate: But what does integration actually mean? The politics of integration: adjusting to new lives in host societies. SIRIUS Working Paper series. Dostopno prek [https://www.academia.edu/38278050/Migrants\\_and\\_refugees\\_are\\_asked\\_to\\_integrate\\_But\\_what\\_does\\_integration\\_actually\\_mean\\_The\\_politics\\_of\\_integration\\_adjusting\\_to\\_new\\_lives\\_in\\_host\\_societies](https://www.academia.edu/38278050/Migrants_and_refugees_are_asked_to_integrate_But_what_does_integration_actually_mean_The_politics_of_integration_adjusting_to_new_lives_in_host_societies)

Petrovčič, P. (2021, 10. december). 23 milijonov evrov in 27 mrtvih. *Mladina*, 49. Dostopno prek <https://www.mladina.si/212587/23-milijonov-evrov-in-27-mrtvih/>

Policija. (2021). Ilegalne migracije na območju Republike Slovenije. Dostopno prek [https://www.policija.si/images/stories/Statistika/MejnaProblematika/IlegalneMigracije/2020/Januar-december\\_2020.pdf](https://www.policija.si/images/stories/Statistika/MejnaProblematika/IlegalneMigracije/2020/Januar-december_2020.pdf)

Policija. (2022). Ilegalne migracije na območju Republike Slovenije. Dostopno prek <https://www.policija.si/images/stories/Statistika/MejnaProblematika/IlegalneMigracije/2021/December2021.pdf>

Pravilnik o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole. (2007). Dostopno prek <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV7973>

Regvar, U. (2018). Poročilo o ugotovitvah in opažanjih o izvajanju postopkov vračanja in spoštovanju načela nevracanja (non-refoulement). Ljubljana: Pravni center za varstvo človekovih pravic in okolja [PIC]. Dostopno prek <https://pic.si/porocilo-o-ugotovitvah-in-opazanjih-o-izvajanju-postopkov-vracanja-in-spostovanju-nacela-nevracanja-non-refoulement/>

Statewatch. (2021, 8. junij). Foreign agents and violence against migrants at the Greek-Macedonian border. Dostopno prek <https://www.statewatch.org/analyses/2021/foreign-agents-and-violence-against-migrants-at-the-greek-macedonian-border/>

Sodba Upravnega sodišča (2020). Št. I U 1686/2020-126. Republika Slovenija. Upravno sodišče. 7. december. Dostopno prek [https://www.sodnapraksas.si/?q=1686/2020&database\[SOVS\]=SOVS&database\[UPRS\]=UPRS&submit=i%C5%A1%C4%8Di&rowsPerPage=20&page=0&moreLikeThis=1&id=doc\\_2015081111448095](https://www.sodnapraksas.si/?q=1686/2020&database[SOVS]=SOVS&database[UPRS]=UPRS&submit=i%C5%A1%C4%8Di&rowsPerPage=20&page=0&moreLikeThis=1&id=doc_2015081111448095)

Sodba Ustavnega sodišča (2019). Št. U-I-59/17-27. Republika Slovenija. Ustavno sodišče, 18. september.

Sodba Vrhovnega sodišča (2021). Št. I Up 23/2021. Republika Slovenija. Vrhovno sodišče. 9. april. Dostopno prek [https://www.sodnapraksas.si/?q=1686/2020&database\[SOVS\]=SOVS&database\[UPRS\]=UPRS&submit=i%C5%A1%C4%8Di&rowsPerPage=20&page=0&moreLikeThis=1&id=doc\\_2015081111448095](https://www.sodnapraksas.si/?q=1686/2020&database[SOVS]=SOVS&database[UPRS]=UPRS&submit=i%C5%A1%C4%8Di&rowsPerPage=20&page=0&moreLikeThis=1&id=doc_2015081111448095)

Svet za vključevanje tujcev. (b. d.). Dostopno prek <https://www.gov.si/zbirke/delovna-telesa/svet-za-vkljucjevanje-tujcev/>

Svet za vključevanje tujcev. (2021). Poročilo sveta za vključevanje tujcev za leto 2020.

Svetovna zdravstvena organizacija [WHO]. (2021). Mental health and forced displacement. Dostopno prek <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/mental-health-and-forced-displacement>

Tondo, L. (2019, 22. december). 'Blood on the ground' at Croatia's borders as brutal policing persists. The Guardian. Dostopno prek <https://www.theguardian.com/global-development/2019/dec/22/blood-on-the-ground-at-croatia-borders-as-brutal-policing-persists>

U. Z. (2022, 10. februar). Določbe zakona o tujcih in mednarodni zaščiti v ustavno presojo. 24ur.com. Dostopno prek <https://www.24ur.com/novice/slovenija/zakon-o-tujcih-in-mednarodni-zasciti-v-ustavno-presoj.html>

Urad Vlade Republike Slovenije za oskrbo in integracijo migrantov [UOIM]. (2021a). Novo nastanjeni prosilci za mednarodno zaščito v letu 2020 po mesecih. Dostopno na <https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/UOIM/STATISTIKA/Januar-2021/Prosilci-v-Republiki-Sloveniji-po-mesecih-2020-dostopna-datoteka.pdf-correctedByPAVE.pdf>

Urad Vlade Republike Slovenije za oskrbo in integracijo migrantov [UOIM]. (2021b). Najpogostejše države izvora prosilcev za mednarodno zaščito v letu 2020. Dostopno prek <https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/UOIM/STATISTIKA/Januar-2021/Najpogostejse-drzave-izvora-prosilcev-2020-12-dostopna-datoteka.pdf-correctedByPAVE.pdf>

Urad Vlade Republike Slovenije za oskrbo in integracijo migrantov [UOIM]. (2022a). Novo nastanjeni prosilci za mednarodno zaščito v letu 2021 po mesecih. Dostopno na <https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/UOIM/STATISTIKA/Januar-2022/Novo-nastanjeni-prosilci-po-mesecih-2021-12.pdf>

Urad Vlade Republike Slovenije za oskrbo in integracijo migrantov [UOIM]. (2022b). Nove osebe s priznano mednarodno zaščito v Republiki Sloveniji v letu 2021 po mesecih. Dostopno prek <https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/UOIM/STATISTIKA/Januar-2022/Osebe-s-priznano-mednarodno-zascito-po-mesecih-2021-12.pdf>

Urad Vlade Republike Slovenije za oskrbo in integracijo migrantov [UOIM]. (2022c). Najpogostejše države izvora prosilcev za mednarodno zaščito. Dostopno prek <https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/UOIM/STATISTIKA/Januar-2022/Najpogostejse-drzave-izvora-prosilcev-2021.pdf>

Uredba o hišnem redu azilnega doma. (2021). Dostopno prek <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED8350>

Uredba o merilih in okoliščinah ugotavljanja pogojev pridobitve državljanstva Republike Slovenije v postopku naturalizacije. (2007). Dostopno prek <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED4352>

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije. (2021). Nacionalno poročilo o stanju človekovih pravic migrantov na mejah. Bruselj: ENNHRI. Dostopno prek [https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user\\_upload/CENTER\\_-\\_ENHRI/Slovenian-National-Report\\_SLO.pdf](https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/CENTER_-_ENHRI/Slovenian-National-Report_SLO.pdf)

Visoki komisariat Združenih narodov za begunce [UNHCR]. (2017). UNHCR Handbook for Interpreters in Asylum Procedures. Dostopno prek <https://www.refworld.org/docid/59c8b3be4.html>

Vlada Republike Slovenije. (2019). Strategija vlade na področju migracij. Dostopno prek <https://www.gov.si/novice/2019-07-18-strategija-na-podrocju-migracij/>

Wolffhardt, A., Conte, C. in Huddleston, T. (2019). The European benchmark for refugee integration: a comparative analysis of the national integration evaluation mechanism in 14 EU countries. NIEM Evaluation I Comprehensive Report. Bruselj: Migration Policy Group [MPG] in Varšava: Institute of Public Affairs [IPA]. Dostopno prek <http://www.forintegration.eu/pl/pub>

Yilmaz, S. (2021). Europe's patchwork of refugee integration policies: The EU Action Plan on Integration and Inclusion as an instrument to address deficiencies. Linking NIEM results to EU action 2021 to 2027. NIEM Policy Brief. Dostopno prek <https://www.migpolgroup.com/wp-content/uploads/2021/09/Europes-patchwork-of-refugee-integration-policies.pdf>

Zakon o mednarodni zaščiti (ZMZ-1). (2016). Sprejet v Državnem zboru Republike Slovenije, v veljavi od 24. aprila. Dostopno prek <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7103>

Zakon o prijavi prebivališča. (2016). Sprejet v Državnem zboru Republike Slovenije, v veljavi od 13. avgusta, v uporabi od 13. avgusta 2017. Dostopno prek <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO6046>

Zakon o tujcih (ZTuj-2). (2011). Sprejet v Državnem zboru Republike Slovenije, v veljavi od 28. julija, v uporabi od 28. oktobra. Dostopno prek <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5761>

Zakon o urejanju trga dela (ZUTD). (2010). Sprejet v Državnem zboru Republike Slovenije, v veljavi od 27. oktobra, v uporabi od 1. januarja 2011. Dostopno prek <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5840>



**Mirovni inštitut**

Inštitut za sodobne družbene in politične študije

