

Upravno pravo in pravo mednarodne zaščite ter vloga tolmačev

Martina Greif

Namen prispevka je pravnim laikom predstaviti področje upravnega prava in prava mednarodne zaščite. Ker je prispevek prvenstveno namenjen tolmačem, ki sodelujejo v postopkih pred upravnimi organi in sodišči, ne gre za splošen pregled upravnega prava, pač pa za izbrane teme, za katere ocenjujem, da so zanje posebej relevantne. V zadnjem poglavju sta obravnavana tudi vloga in položaj tolmačev v upravnih in sodnih postopkih ter še posebej v postopkih mednarodne zaščite.

1 Splošno o upravnem pravu in upravnem postopku

V najsplošnejši delitvi na zasebno in javno pravo¹ je upravno pravo del javnega prava ter je v današnji obliki pričelo nastajati z zatonom absolutizma. Izvira iz ideje, da mora biti oblast v svoji dejavnosti in v odnosu do državljanov omejena s pravnimi pravili in da

¹ Za javno pravo so značilna pravna razmerja, v katerih so pravni subjekti drug drugemu nad- in podrejeni (to so npr. ustavno, kazensko, upravno pravo), za zasebno pa prirejenost subjektov (npr. civilno, gospodarsko pravo), čeprav je dejstvo, da postajajo pravna razmerja vedno bolj mešana (npr. na področju potrošniškega prava obstaja cela vrsta omejitev svobodne volje obeh strank v korist potrošnika).

lahko dela samo tisto, kar ji ta pravila izrecno dovoljujejo (za posameznike velja ravno obratno) (Tičar in Rakar 2011: 23–24, 43–44). Gre torej za urejanje razmerij med nosilci oblasti ter njim podrejenimi subjekti na upravnih področjih, ko obstaja nasprotje med javnim in zasebnim interesom, pri čemer upravno pravo varuje predvsem javni interes. Slednje je tisto, kar šteje družba oziroma določena skupnost za svojo korist (npr. varovanje okolja, prostora, javnih financ) (ibidem 46). Varovanje javnega interesa ter urejanje razmerij med oblastjo in posamezniki je tako jasno razvidno pri nekaterih najbolj tipičnih podpanogah upravnega prava, kot so davčno pravo, okoljsko pravo, pravo migracij in mednarodne zaščite ter pravo urejanja prostora in graditve objektov. Pravice in obveznosti nosilcev oblasti na eni strani ter posameznikov in pravnih oseb na drugi strani so urejene v zakonih² (npr. Zakon o dohodnini (ZDoh-2), Zakon o varstvu okolja (ZVO-2), Gradbeni zakon (GZ-1), Zakon o mednarodni zaščiti (ZMZ-1)), vedno bolj pa nekatera upravna področja ureja tudi pravo Evropske unije. Pravo mednarodne zaščite je tipičen takšen primer.³

Postopek, v katerem se navedene pravice in obveznosti realizirajo, ureja Zakon o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP). To je tisti zakon, po katerem morajo nosilci oblasti postopati, ko odločajo v konkretnih postopkih o pravicah in obveznostih na področju upravnega prava (npr. ko upravna enota odloča o pridobitvi gradbenega dovoljenja, dovoljenja za prebivanje ali dovoljenja za nabavo orožja). Tovrstni postopek je strogo formaliziran in prilagojen hierarhičnemu sistemu državne uprave. Vendar obstaja tudi cela vrsta področij – gre predvsem za področja, kjer država oziroma lokalna samouprava (to so pri nas zaenkrat le občine) izvajata t. i. servisne funkcije⁴ (šolstvo, zdravstvo, kultura, komunalne storitve ipd.) – kjer bi bil posameznik v razmerju do izvrševalcev teh storitev v uveljavljanju svojih pravic povsem nemočen, če ne bi obstajal postopek, ki bi omogočal njihovo učinkovito varstvo in spoštovanje njegovega dostojanstva. Tudi za takšne primere je predpisana uporaba ZUP, vendar zgolj smiselno, to pomeni, da se uporablja le jedro procesnih rešitev in temeljnih garancij položaja

2 Zakon je predpis, ki ga sprejme Državni zbor in ki je za Ustavo najvišji pravni akt v državi. Zakonu podrejeni predpisi so npr. uredbe in odloki Vlade, predpisi lokalnih skupnosti, pravilniki ministrov, splošni akti za izvrševanje javnih pooblastil, ki jih izdajajo nosilci javnih pooblastil (kdo so to, bomo pojasnili v nadaljevanju).

3 Od »mednarodnih vplivov« na pravna področja velja izpostaviti še vsaj Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP), ki je za pravo mednarodne zaščite prav tako zelo pomembna (predvsem 3. člen, ki prepoveduje mučenje ter nečloveško in ponižujoče ravnanje ali kaznovanje in po katerem države ne smejo tujca vrniti na ozemlje države, kjer bi mu grozila navedena ravnanja).

4 V nasprotju z oblastnimi (kot smo že omenili, določanje o dovoljenju za prebivanje, gradbenem dovoljenju, odmeri davka, carinskih zadevah, inšpekcijskih zadevah ipd.).

posameznika (Kerševan in Androjna 2018: 57).⁵ Slednje tudi upošteva, da izvajalci javnih služb niso uradniki javne uprave, pač pa strokovnjaki (npr. zdravniki, učitelji), ki niti niso usposobljeni za vodenje formalnega upravnega postopka. Ne glede na to so v vsakem primeru iz upravnega postopka izločene tiste odločitve, ki jih izvajalci javnih služb sprejemajo na podlagi znanstvenih in strokovnih podlag, npr. izbira najustrežnejšega zdravljenja ali ocenjevanje znanja (ibidem). Tukaj se določbe ZUP sploh ne uporabljajo.

2 Pomembnejše določbe ZUP

Po ZUP torej postopajo upravni in drugi državni organi, občinski organi in nosilci javnih pooblastil, kadar v upravnih zadevah odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov in pravnih oseb.⁶ Z organom je mišljen organ državne uprave ali drug državni organ, organ samoupravne lokalne skupnosti (občine) in nosilec javnih pooblastil.⁷ Za boljše razumevanje te definicije moramo najprej razumeti, kaj so pravni subjekti in organ. V pravu poznamo dvojce subjektov, ki so lahko nosilci pravic in obveznosti, in sicer fizične osebe oziroma posamezniki ter pravne osebe (to so npr. država, občine, javni in zasebni zavodi, društva, družbe z omejeno odgovornostjo, delniške družbe, registrirane verske skupnosti, sindikati in politične stranke). Fizične osebe pravno sposobnost (tj. sposobnost biti nosilec pravic in obveznosti) pridobijo z rojstvom in izgubijo s smrtjo.⁸ Kdaj pravne osebe pridobijo pravno sposobnost, določajo predpisi (običajno gre za vpis v določen register). Pri pravni osebi gre za umetno tvorbo, ki sama zase nima sposobnosti izjavljati svoje volje, zato zanjo to storijo organi (npr. sklepajo pogodbe). V imenu države delujejo državni organi in v imenu samoupravne lokalne skupnosti občinski organi.

Državne organe lahko razdelimo glede na to, v katero vejo oblasti spadajo, in sicer sta organa zakonodajne veje oblasti Državni zbor in Državni svet, organi sodne veje oblasti so sodišča, organi izvršilne veje oblasti so predsednik republike, vlada in vladne službe⁹ ter organi državne uprave, nato pa poznamo še nekaj državnih organov, ki ne spadajo v nobeno izmed vej oblasti, pač pa so samostojni in imajo predvsem nadzorno funkcijo

5 Gl. tretji odstavek 3. člena in 4. člen ZUP.

6 Prvi odstavek 1. člena ZUP.

7 Prvi odstavek 5. člena ZUP.

8 Od pravne sposobnosti je treba razlikovati poslovno sposobnost, ki se pridobi načeloma z 18 leti, lahko pa se tudi (deloma) izgubi zaradi motnje v duševnem razvoju, težav v duševnem zdravju ali drugega vzroka, ki vpliva na zmožnost razsojanja.

9 Vladne službe so npr.: Protokol RS, Slovenska obveščevalno-varnostna agencija, Statistični urad RS, Urad vlade za oskrbo in integracijo migrantov.

(npr. Informacijski pooblaščenec, Komisija za preprečevanje korupcije, Računsko sodišče, Državna revizijska komisija, Varuh človekovih pravic, Sodni svet).¹⁰

Med vsemi naštetimi državnimi organi je najpogostejši odločevalec v upravnih zadevah in daleč najštevilčnejši aparat državna uprava, ki jo sestavljajo: ministrstva, organi v njihovi sestavi (t. i. organi v sestavi ministrstva) in upravne enote. Ministrstvo se ustanovi za opravljanje upravnih nalog na enem ali več upravnih področjih, kar nam je poznano iz vsakdanjega življenja. Manj znan je položaj organov v sestavi ministrstva. To so državni organi, ki jim je, če je to potrebno zaradi narave dela ali bolj učinkovitega opravljanja specializiranih in strokovnih nalog, znotraj ministrstva zagotovljena večja stopnja samostojnosti, kot pa to velja za notranje organizacijske enote ministrstva (npr. direktorate).¹¹ Organi v sestavi so npr. Policija, Generalštab Slovenske vojske, Finančna uprava RS, Geodetska uprava RS, razni inšpektorati.¹² Tretja vrsta organov državne uprave so upravne enote, ki so ustanovljene za opravljanje tistih nalog, ki jih je treba izvajati teritorialno. Upravnih enot je 58 in opravljajo naloge na številnih delovnih področjih, ki spadajo pod različna ministrstva. Slednja so v upravnem postopku praviloma tudi pritožbeni organ.¹³ Možno je tudi, da je že ministrstvo tisto, ki odloča na prvi in edini stopnji (npr. v postopkih mednarodne zaščite), ali pa da zakon izrecno izključi pritožbo. V teh dveh primerih torej pritožbe na hierarhično višji organ znotraj izvršilne veje oblasti ni in je edino pravno sredstvo tožba v upravnem sporu pred Upravnim sodiščem RS.¹⁴

Poleg državnih organov odločajo o pravicah in obveznostih tudi občinski organi (npr. o komunalnem prispevku) ter t. i. nosilci javnih pooblastil. Slednji so pravne ali fizične osebe, ki niso ne državni ne občinski organi, opravljajo pa zaradi različnih razlogov¹⁵ naloge, ki bi jih sicer opravljala državna ali občinska uprava. Tipični nosilci javnih pooblastil so javne agencije in javni skladi, nekateri javni zavodi (Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Zavod RS za zaposlovanje ter centri za socialno delo), zbornice z obveznim članstvom¹⁶ in celo ne-

10 V to skupino lahko uvrstimo tudi tožilstva in Ustavno sodišče, čeprav bi prva lahko spadala tudi v izvršilno vejo, slednje pa v sodno vejo.

11 Gl. 21.–24. člen Zakona o državni upravi (ZDU).

12 Za seznam vseh trenutnih organov v sestavi ministrstev glej Uredbo o organih v sestavi ministrstev.

13 231. člen ZUP.

14 13. člen ZUP.

15 Ker je npr. potrebna večja samostojnost (samostojnost javnih agencij je še večja kot pri organih v sestavi) ali pa sta tako zagotovljeni večja učinkovitost in dostopnost (npr. javno pooblastilo za registracijo vozil in izdajo prometnih dovoljenj je dano podjetjem, ki opravljajo tehnične preglede).

16 Zdravniška zbornica Slovenije npr. na podlagi javnega pooblastila podeljuje (zdravniške) licence, gl. 71. člen Zakona o zdravniški službi (ZZdrS).

kateri subjekti zasebnega prava, kot so podjetja, ki izvajajo tehnične preglede (izdaja prometnih dovoljenj, registracija vozil).

Vsi navedeni subjekti so torej tisti, ki morajo odločati o pravicah in obveznostih posameznikov in pravnih oseb po določbah ZUP. Pri tem jih vežejo temeljna načela, od katerih naj omenimo dve. Prvo je načelo zakonitosti, ki pomeni, da organi odločajo na podlagi zakona in drugih predpisov,¹⁷ ter zagotavlja enakost pred zakonom. Drugo je načelo zaslišanja stranke,¹⁸ ki pomeni pravico stranke, da se, preden je izdana odločba, izjavi o vseh relevantnih dejstvih in okoliščinah ter tako zavaruje svoj pravni položaj in poskuša doseči zase ugodno odločitev. Ustreznejši izraz je pravzaprav pravica do izjave, še bolj poveden pa je angleški, tj. »*right to be heard*« (pravica biti slišan), saj ne gre samo za to, da ima stranka možnost izjave, temveč mora organ stranko tudi slišati, kar pomeni, da bodisi sprejme njene navedbe ali ugovore bodisi jih argumentirano zavrne (Kovač v Kovač in Kerševan 2020: 128). Pravica do izjave je izraz demokratičnosti oblasti in spoštovanja človekovega dostojanstva, čeprav je upravni postopek primarno namenjen varovanju javne koristi (ibidem 126), ki (lahko) zasebnemu interesu nasprotuje. Načela zaslišanja stranke ne gre zamenjevati z dokaznim sredstvom zaslišanja (kjer gre za ustno podajanje izjav na zapisnik¹⁹), saj ne gre za to, da se mora stranka nujno izjaviti ustno in da bi jo organ v tem smislu zaslišal, ampak gre za možnost stranke, da se o vseh pravno relevantnih okoliščinah zadeve izjavi, preden organ izda odločbo. Za izvajanje te pravice je pogosto nujno, da organ stranko predhodno seznani z dejstvi in okoliščinami, ki jih je ugotovil ter jih šteje za relevantne (npr. organ mora tujca, ki mu namerava odpovedati prebivanje, ker meni, da ogroža javni red,²⁰ o dejstvih, na podlagi katerih to sklepa, predhodno seznanimi in mu dati možnost, da se zoper to brani).

Po izvedenem postopku organ odloči o tem, ali gre posamezniku ali pravni osebi določena pravica (npr. status begunca) oziroma ji je lahko naložena določena obveznost (npr. plačilo davka). To stori s pisnim aktom, ki se imenuje odločba (včasih se ugodilni odločitvi lahko reče tudi licenca, dovoljenje ipd.). Odločba obsega: 1) uvod, 2) naziv (»odločba«), 3) izrek (dispozitiv), 4) obrazložitev, 5) pouk o pravnem sredstvu in 6) podpis.²¹ Uvod odločbe obsega ime organa, predpis o njegovi pristojnosti, način uvedbe postopka (na zahtevo stranke ali na lastno iniciativo organa), osebno ime stranke in njenega zastopnika ali pooblaščenca ter kratko označitev zadeve, za katero gre

17 Gl. 6. člen ZUP. Tudi četrti odstavek 153. člena Ustave določa, da morajo posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu.

18 9. člen ZUP.

19 Gl. 76. in 186. člen ZUP, 257. člen Zakona o pravnem postopku (v nadaljevanju ZPP).

20 61. člen ZTuj-2.

21 Gl. 210. člen ZUP.

v postopku. Posebej pomemben je izrek odločbe, saj je v njem odločeno o predmetu postopka in o vseh zahtevkih strank.²² V obrazložitvi organ navede zahtevke in izjave strank, ugotovi relevantna dejstva, navede določbe predpisov, ki so podlaga za odločitve, ter obrazloži, zakaj je ugotovljeno dejansko stanje narekovalo odločitev iz izreka.²³ V pouku o pravnem sredstvu se stranki sporoči, katero pravno sredstvo lahko uveljavlja zoper odločitev, rok za njegovo vložitev ter organ, pri katerem se pravno sredstvo vложи.²⁴ Z vidika tolmačev se morebiti velja ustaviti pri izreku in pouku o pravnem sredstvu. Izrek je namreč posebej pomemben, ker edini postane dokončen oziroma pravnomočen,²⁵ pravilen pouk o pravnem sredstvu pa je za stranko bistven za pravočasno in pravilno uveljavljanje pravnega sredstva. Glede pouka o pravnem sredstvu sicer velja, da napake v njem (enako bi moralo veljati tudi glede napak v njegovem prevodu) za stranko ne smejo imeti škodljivih posledic.²⁶

Tako izrek kot pouk sta povezana z besedami dokončnost, pravnomočnost in izvršljivost, ki imajo vsaka specifičen pomen in jih med seboj ne gre zamenjevati. Namen institutov dokončnosti in pravnomočnosti je zagotoviti nespremenljivost pravnega razmerja, ki izhaja iz izdane odločbe, in preprečiti ponavljanje odločanja v isti zadevi (Kerševan in Androjna 2018: 347).²⁷ Če je odločba dokončna, to pomeni, da je v upravnem postopku ni (več) mogoče izpodbijati z rednim pravnim sredstvom, tj. s pritožbo.²⁸ Odločba postane dokončna, če stranka pritožbe ne vложи ali se ji odpove, če pritožba že po zakonu ni dopustna (ker je npr. na prvi in edini stopnji v upravnem postopku odločalo ministrstvo ali ker je zakon možnost pritožbe izključil) ali če je pritožba zavrnjena oziroma zavržena.²⁹ Če odločbe ni več mogoče izpodbijati niti v sodnem postopku (torej s tožbo v upravnem sporu ali če je z zakonom predviden kakšen drug postopek), postane odločba pravnomočna (npr. ker stranka ni vložila niti pritožbe³⁰ ali le tožbe ali jo je vložila prepozno ali ker je sodišče o tožbi že odločilo).³¹ Kot že samo

22 213. člen ZUP.

23 214. člen ZUP.

24 215. člen ZUP.

25 O tem, kaj pomeni dokončnost in pravnomočnost, več pozneje.

26 Četrti odstavek 215. člena ZUP.

27 Ponovno zahtevo, ki bi se nanašala na isto pravno podlago in isto dejansko stanje, lahko organ zavrže na podlagi 4. točke prvega odstavka 129. člena ZUP, kar bomo pojasnili še v nadaljevanju.

28 224. člen ZUP, tretji odstavek 2. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1).

29 Gl. tudi 224. člen ZUP.

30 Gl. prvi odstavek 6. člena ZUS-1.

31 Prvi odstavek 225. člena ZUP. Menim, da za pravnega laika zadostuje navedena definicija pravnomočnosti (gre za t. i. formalno pravnomočnost), čeprav bo pozoren bralec te določbe ZUP ugotovil, da se pravnomočnost v njej nanaša le na odločbo, s katero je stranka pridobila določene pravice oziroma so ji bile z njo naložene kakšne obveznosti (t. i. materialna pravnomočnost). Tudi zavrnilna

ime pove, je odločba izvršljiva, ko se lahko pridobljena pravica prične izvajati oziroma naložena obveznost (prisilno) izvrši. Ni nujno, da se trenutek izvršljivosti pokriva z dokončnostjo in/ali pravnomočnostjo. Pravni pouk v prvostopenjski odločbi bo v najbolj tipičnem upravnem postopku (ko je zoper odločbo prve stopnje dopustna pritožba na drugo stopnjo) vseboval podatke o tem, da se stranka lahko pritoži, na kateri organ, pri kom³² in v katerem roku lahko vloži pritožbo, koliko znaša taksa ter da lahko poda pritožbo tudi ustno na zapisnik.³³ Če bo pritožba zavrnjena, bo pouk v drugostopenjskem aktu vseboval informacije o tem, da je prvostopenjska odločba dokončna in da je zoper prvostopenjsko odločbo mogoče vložiti tožbo v upravnem sporu. Vedno se namreč izpodbija odločba, v kateri je bilo v izreku (zato je izrek tako pomemben) odločeno o pravici oziroma obveznosti,³⁴ to pa je največkrat prvostopenjska odločba, razen če je ni npr. drugostopenjski organ odpravil in sam odločil v zadevi ali pa zavrgel pritožbo³⁵ – tedaj se bo v upravnem sporu izpodbijala drugostopenjska odločitev. V pouku je treba tudi navesti, pri katerem sodišču lahko stranka vloži tožbo³⁶ in v katerem roku.

O pravici in obveznosti torej organ odloči z odločbo. Obstaja pa še drug pisni akt, in sicer sklep, s katerim se odloča o vprašanih, ki se tičejo postopka, ter o tistih vprašanih, ki se kot postranska vprašanja pojavijo v zvezi z izvedbo postopka in se o njih ne odloča z odločbo.³⁷ Gre npr. za odločitve o stroških,³⁸ izločitvi uradne osebe,³⁹ podalj-

odločba postane formalno pravnomočna (torej v smislu, da je ni mogoče (več) izpodbijati, če je npr. rok za tožbo že potekel ali je sodišče o tožbi že odločilo). Vendar lahko stranka, če se spremeni pravna podlaga ali dejansko stanje, vloži novo vlogo in zahteva isto pravico, o kateri se bo lahko odločalo ponovno, ne glede na predhodno izdano zavrnilno odločbo (če je bilo gradbeno dovoljenje zavrnjeno, ker je stavba previsoka, se seveda lahko izda gradbeno dovoljenje na podlagi nove vloge, če se stavba ustrezno zniža ali pa če se spremeni predpis, ki dovoljuje višje stavbe). V tem smislu torej (zgolj formalna) pravnomočnost odločbe, s katero stranka ni pridobila določene pravice (oziroma ji niso bile naložene kakšne obveznosti), ni ovira za ponovno odločanje.

32 Organ, pri katerem je treba vložiti pritožbo, je prvostopenjski organ (prvi odstavek 239. člena ZUP), čeprav o pritožbi praviloma odloča drugostopenjski organ. Če prvostopenjski organ pritožbe ne zavrne (ker ni dovoljena, ker je prepozna ali ker jo je vložila neupravičena oseba) ali če ne spozna, da je utemeljena in o zadevi odloči drugače (gl. 242.–244. člen ZUP), pošlje pritožbo skupaj z vsemi listinami zadeve drugostopenjskemu organu.

33 Drugi odstavek 215. člena ZUP.

34 Drugi odstavek 2. člena ZUS-1.

35 Ker je bila npr. vložena prepozno. Več o tem, kaj pomeni zavrnjenje, v nadaljevanju.

36 Tukaj se tožba torej vloži neposredno pri sodišču, in ne pri prvostopenjskemu ali drugostopenjskemu organu.

37 226. člen ZUP.

38 118. člen ZUP.

39 38. člen ZUP.

šanju rokov,⁴⁰ predlogu za vrnitev v prejšnje stanje.⁴¹ Potem je tu še sklep, s katerim se postopek odločanja ustavi⁴² ali se z njim zavrže vloga. Ti sklepi pomembno posežejo v strankin položaj, predvsem če je bila stranka tista, ki je z vlogo zahtevala pridobitev določene pravice,⁴³ saj organ o strankini zahtevi sploh ne bo vsebinsko (meritorno) odločil. Do ustavitve postopka praviloma pride, če stranka svojo zahtevo umakne ali pa se to domneva⁴⁴ oziroma če organ, ki je postopek uvedel na lastno pobudo, ugotovi, da njegovo vodenje ni več potrebno (npr. v postopku inšpekcijskega nadzora organ ugotovi, da zavezanec ni storil kršitve zakona). Sklep o zavrženju vloge pa se izda, ko niso izpolnjeni pogoji za vodenje postopka, npr. ker organ ni pristojen za odločanje (pa stranka pri vložitvi vloge pri tem organu vztraja, kljub opozorilu);⁴⁵ ker vloge ni mogoče obravnavati (ker je pomanjkljiva ali nerazumljiva in je takšna ostala tudi po pozivu);⁴⁶ ker stvar, na katero se vloga nanaša, ni upravna zadeva (npr. oseba pri upravnem organu vloži kazensko ovadbo ali pa odškodninsko tožbo);⁴⁷ ker vložnik v vlogi ne uveljavlja kakšne svoje pravice ali pravne koristi oziroma če po ZUP ne more biti stranka (ne gre za fizično ali pravno osebo ali drugo skupino oseb, ki ji zakon priznava pravno sposobnost, ali pa pravica neki osebi očitno ne pripada – npr. mladoletnik zaprosi za starostno pokojnino);⁴⁸ ker je vloga prepozna;⁴⁹ če se o isti upravni zadevi že vodi upravni ali sodni postopek ali je bilo o njej že pravnomočno odločeno, pa je stranka z odločbo pridobila kakšne pravice ali so ji bile naložene kakšne obveznosti, kakor tudi, če je bila izdana zavrnilna odločba in se dejansko stanje ali pravna podlaga, na katero se opira zahtevek, ni spremenila (če stranka torej ne pridobi pravice, lahko ob spremenjenem dejanskem ali pravnem stanju vloži novo vlogo).⁵⁰ Razlog za zavrženje bi lahko bil tudi, da je vloga preuranjena. Posebni zakoni lahko določijo še dodatne razloge za zavrženje vloge. Vloga se torej zavrže s sklepom, izrek pa se glasi, da se vloga stranke »zavrže«, in ne »zavrne«. Slednji izraz se uporabi v odločbah, in sicer kadar

40 99. člen ZUP.

41 106. člen ZUP.

42 135. člen ZUP.

43 Če je npr. inšpekcijski organ začel postopek na lastno pobudo in ga nato ustavil, to ne posega v položaj inšpekcijskega zavezanca.

44 Četrty odstavek 135. člena ZUP določa: »Če se je postopek začel po uradni dolžnosti, ga organ lahko ustavi. Če pa bi se postopek v isti zadevi lahko začel tudi na zahtevo stranke, se postopek nadaljuje, kadar stranka to zahteva.«

45 Četrty odstavek 65. člena ZUP.

46 67. člen ZUP.

47 1. točka prvega odstavka 129. člena ZUP.

48 2. točka prvega odstavka 129. člena ZUP.

49 3. točka prvega odstavka 129. člena ZUP.

50 4. točka prvega odstavka 129. člena ZUP. Gl. tudi opombo 36.

se o tem, ali stranki gre neka pravica, vsebinsko odloča in se prošnja/zahteva zavrne. Kot rečeno, tako ustavitev postopka kot zavrženje vloge posega v strankin položaj, saj se o njeni vlogi sploh ne bo vsebinsko odločalo, zato ima stranka tudi zoper tovrstne sklepe možnost pritožbe in tožbe v upravnem sporu, da torej pravilnost te odločitve presodi tudi sodna veja oblasti.⁵¹

3 Sodno varstvo

Omenili smo že, da oblast delimo na tri veje: zakonodajna, ki sprejema zakone, izvršilna, ki zakone izvršuje, in sodna. Tudi slednja izvršuje zakone, vendar je od prvih dveh bolj odmaknjena. Za razliko od izvršilne, ki na lastno pobudo (pomislimo samo npr. na inšpekcijske postopke) in z vseh vidikov skrbi za to, da se zakoni izvršujejo, sodna oblast praviloma deluje le na pobudo drugih subjektov (vložitev tožbe, predloga, obtožnice ipd.), njene odločitve pa so dokončne v smislu, da jih nobena druga oblast ne more razveljaviti (Grad, Kaučič in Zagorc 2020: 567). Če stranka z odločitvijo izvršilne veje oblasti oziroma kakšnega drugega nosilca oblasti ni zadovoljna, bo torej zadnjo besedo imela sodna veja oblasti. Sodna oblast izvaja nadzor ne le nad zakonitostjo posamičnih pravnih aktov uprave (odločb, sklepov ali drugih pisnih odločitev), ampak (sicer mnogo redkeje) tudi nad dejanji.⁵² Sodno varstvo je zagotovljeno tudi v primeru t. i. molka organa, tj. kadar organ o zahtevi posameznika ali pravne osebe sploh ne odloči.⁵³ Do določene mere lahko sodišča izvajajo celo nadzor nad zakonitostjo in ustavnostjo predpisov, ki jih izdaja izvršilna veja oblasti,⁵⁴ saj lahko odklonijo uporabo po njihovi oceni

51 Tretji odstavek 129. člena ZUP, peti odstavek 135. člena ZUP, drugi odstavek 5. člena ZUS-1.

52 4. člen ZUS-1.

53 Če organ druge stopnje v dveh mesecih ali pa v krajšem, s posebnim predpisom določenem roku ne izda odločbe o strankini pritožbi zoper odločbo prve stopnje in če je tudi na novo zahtevo ne izda v nadaljnjih sedmih dneh, sme stranka sprožiti upravni spor, kot če bi bila njena pritožba zavrnjena (drugi odstavek 28. člena ZUS-1). Enako sme ravnati tožnik tudi, če organ prve stopnje ne izda odločbe, zoper katero ni pritožbe, in v primeru, če organ v treh letih od začetka postopka ni izdal dokončnega upravnega akta, ne glede na to, ali so v tem postopku že bila uporabljena redna ali izredna pravna sredstva, razen če je bil postopek ustavljen (tretji odstavek 28. člena ZUS-1). Če organ prve stopnje, zoper katerega odločbo je dopustna pritožba, ne izda odločbe o zahtevi v dveh mesecih ali pa v krajšem, s posebnim predpisom določenem roku, ima stranka pravico obrniti se s svojo zahtevo na organ druge stopnje, ki je v tem primeru pristojen za odločanje. Zoper odločbo organa druge stopnje sme stranka sprožiti upravni spor; če so izpolnjeni pogoji iz drugega odstavka tega člena, pa sme sprožiti upravni spor tudi, kadar ta organ ne izda odločbe (tretji odstavek 28. člena ZUS-1).

54 Ne pa tudi nad zakoni, ki jih sprejema zakonodajna veja oblasti, to pristojnost ima zgolj ustavno sodišče. Sodišča so namreč vezana na ustavo in zakone (125. člen Ustave). Če sodišče pri odločanju meni, da je zakon, ki bi ga moralo uporabiti, protiustaven, mora postopek prekiniti in začeti postopek pred ustavnim sodiščem (156. člen Ustave).

nezakonitega ali protiustavnega predpisa, vendar samo z učinkom v konkretnem sporu. Navedena pooblastila skupaj s sodniško neodvisnostjo zagotavljajo temelje pravne države ter varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin posameznikov v razmerju do oblasti.

Sodno varstvo pravic in pravnih koristi proti odločitvam in dejanjem državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, če za določeno zadevo ni z zakonom zagotovljeno kakšno drugo sodno varstvo, se zagotavlja v upravnem sporu pred Upravnim sodiščem RS. Pravno sredstvo v upravnem sporu je tožba (torej ne pritožba), toženec pa je pravna oseba, katere organ je izdal akt, s katerim je bilo dokončno odločeno o pravici ali obveznosti tožnika. Te pravne osebe so že zgoraj omenjeni nosilci oblasti: država, lokalne skupnosti in nosilci javnih pooblastil. V Sloveniji imamo eno Upravno sodišče RS, ki sodi na sedežu v Ljubljani ter na treh zunanjih oddelkih (v Mariboru, Celju in Novi Gorici).⁵⁵ Položaj sodišča in postopek ureja poseben postopkovni zakon, tj. Zakon o upravnem sporu (ZUS-1). Če ZUS-1 ne določa drugače, se v upravnem sporu uporabljajo določbe Zakona o pravdnem postopku (v nadaljevanju ZPP), ki sicer ureja sodni postopek za civilne zadeve pred sodišči splošne pristojnosti. Sodišče o procesnih vprašanjih (vključno z zavrnjenjem tožbe in ustavitvijo postopka) odloči s sklepom, vsebinsko pa s sodbo,⁵⁶ velikokrat po opravljeni javni glavni obravnavi.⁵⁷ Zoper sodbe Upravnega sodišča je pritožba na Vrhovno sodišče le redko dopustna,⁵⁸ pomembna izjema od tega je ravno področje mednarodne zaščite.⁵⁹

4 Pravo mednarodne zaščite

Del upravnega prava je nedvomno tudi pravo, ki regulira pravico tujcev, da vstopijo v državo in ostanejo v njej. Njegov pomemben del je pravo mednarodne zaščite, ki mu

55 V Sloveniji poznamo sodišča splošne pristojnosti (ki sodijo v civilnih in kazenskih zadevah) ter specializirana sodišča. Sodišča splošne pristojnosti so na prvi stopnji okrajna (zlasti manj pomembne zadeve) in okrožna (pomembnejše zadeve), o pritožbah zoper njihove odločitve odločajo višja sodišča. Na tretji stopnji sodi Vrhovno sodišče, ki je najvišje sodišče v državi, ob upoštevanju, da je Ustavno sodišče najvišje sodišče za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Specializirana sodišča so poleg upravnega sodišča še delovna in socialna sodišča (ki sodijo v individualnih in kolektivnih delovnih sporih ter v socialnih sporih, gl. Zakon o delovnih in socialnih sodiščih, ZDSS-1).

56 Gl. 61.–72. člen ZUS-1.

57 Gl. 51.–59. člen ZUS-1. Podobno kakor upravna odločba tudi sodba obsega uvod, izrek, obrazložitev in pouk o pritožbi (71. člen ZUS-1).

58 Prvi odstavek 73. člena ZUS-1.

59 Četrty odstavek 70. člena ZMZ-1.

pogosto pravimo tudi kar azilno pravo. Temelj mednarodnega in tudi evropskega⁶⁰ azilnega prava predstavlja Ženevska konvencija o statusu beguncev, sprejeta pod okriljem Združenih narodov leta 1951, dopolnjena s Protokolom iz leta 1967. Osrednji del Ženevske konvencije je definicija, kdo je begunec, ki jo je prevzela tudi zakonodaja EU. Slednja je poskušala področje azilnega prava harmonizirati tako, da bi v vseh državah članicah veljali čim bolj podobni pogoji za priznanje mednarodne zaščite, podobne pravice prosilcev za mednarodno zaščito in oseb, ki jim je ta zaščita naposled priznana, ter podobna pravila postopkov, v katerih bi se ugotavljalo, ali oseba izpolnjuje pogoje za priznanje mednarodne zaščite ali ne. To je storila z vrsto zakonodajnih aktov, tj. direktiv,⁶¹ ki jih je v slovenski pravni red prenesel Zakon o mednarodni zaščiti (ZMZ-1).⁶² Slednji vsebuje tako materialnopravne določbe o pogojih za priznanje in prenehanje statusa mednarodne zaščite ter o pravicah in dolžnostih prosilcev za mednarodno zaščito in oseb, ki jim je zaščita priznana, kot procesne določbe, ki dopolnjujejo ali spreminjajo splošnejše določbe ZUP, ki torej velja, če ZMZ-1 ne določa drugače.⁶³

Status begunca se, nekoliko poenostavljeno povedano, prizna tujcu, ki se zaradi utemeljenega strahu pred preganjanjem zaradi rase,⁶⁴ verske, nacionalne pripadnosti, političnega prepričanja ali pripadnosti določeni družbeni skupini⁶⁵ nahaja izven svoje države in ne more ali zaradi tega strahu noče uživati varstva te države, če ne obstajajo razlogi, zaradi katerih oseba zaščite ne potrebuje oziroma si je ne zasluži.⁶⁶ Status begunca torej ne gre, kakor bi morebiti laično mislili, vsaki osebi, ki ji v izvorni državi grozi določena nevarnost (npr. zaradi vojne), pač pa mora ta nevarnost oziroma utemeljeni strah pred

60 Gl. npr. 18. člen Listine EU o temeljnih pravicah.

61 Te so našteje v drugem odstavku 1. člena ZMZ-1. Za tolmače je bolj kot razlikovanje med različnim akti EU (pogodbe, direktive, uredbe itd.) pomembno vedeti, da so vsi zakonodajni akti javno objavljeni in prevedeni v vse uradne jezike EU, besedila v vseh teh jezikih pa so enako verodostojna.

62 Na tem mestu velja opozorilo, da je bila v EU leta 2024 sprejeta cela vrsta novih aktov (večinoma uredb) na migracijskem področju (t. i. Pakt o migracijah in azilu), ki bo do leta 2026 zamenjala obstoječo zakonodajo.

63 Gl. 33. člen ZMZ-1.

64 Pojem rase zajema zlasti vprašanja barve kože, porekla ali pripadnosti določeni etnični skupini (drugi odstavek 27. člena ZMZ-1).

65 Peti odstavek 27. člena ZMZ-1 skladno z evropsko zakonodajo določa, da se kot posebna družbeno skupina šteje zlasti skupina, katere članom je skupna prirojena lastnost ali skupno poreklo, ki je nespremenljivo, ali značilnost oziroma prepričanje, ki je tako temeljnega pomena za identiteto ali zavedanje, da se osebe ne sme prisiliti, naj se mu odreče, in ki ima v ustrezni državi različno identiteto, ker jo družba, ki jo obkroža, dojema kot različno. Iz sodne prakse izhaja, da so to lahko npr. člani LGBTQ+ skupnosti, ženske, otroci, sirote.

66 Primer, ko si oseba ne zasluži mednarodne zaščite, je, ko obstajajo utemeljeni razlogi za sum, da je oseba storila kaznivo dejanje proti miru, vojni zločin ali zločin proti človeštvu oziroma hudo kaznivo dejanje, ali če obstajajo utemeljeni razlogi, da se jo obravnava kot nevarno za varnost ali ozemeljsko celovitost države (gl. prvi odstavek 31. člena ZMZ-1).

preganjanjem temeljiti na eni izmed zgoraj naštetih petih osebnih okoliščinah. Gre torej za lastnosti, ki se jim oseba bodisi niti ne more odpovedati bodisi bi bilo to od nje neutemeljeno pričakovati.

Osebi, ki ne izpolnjuje pravkar opisanih pogojev za priznanje statusa begunca, vendar je kljub temu soočena z utemeljenim tveganjem, da utrpi resno škodo, se prizna subsidiarna oblika zaščite. Gre za status, ki dopolnjuje pravila o statusu begunca (vedno je treba namreč najprej presojati, ali oseba izpolnjuje pogoje za priznanje statusa begunca⁶⁷), s čimer je evropski zakonodajalec želel zagotoviti ustrezen status vsem, ki potrebujejo zaščito. Resna škoda, ki mora groziti osebi, zajema (a) smrtno kazen ali usmrtitev, (b) mučenje ali nečloveško ali ponižujoče ravnanje oziroma kazen ali (c) resno in individualno grožnjo življenju ali telesni celovitosti civilista zaradi vsesplošnega nasilja v situacijah oboroženega spopada. Povezava z določeno oseбно okoliščino, kot pri statusu begunca, tukaj torej ni potrebna.

Oba statusa prinašata zelo podobne pravice, med drugim prebivanje v Republiki Sloveniji, zdravstveno in socialno varstvo ter pravico do izobraževanja in dela.⁶⁸ Te pravice so priznane tudi osebam, ki pridobijo poseben status po evropski direktivi,⁶⁹ ki jo je Slovenija implementirala v Zakonu o začasni zaščiti razseljenih oseb (ZZZRO). Gre za poseben mehanizem, ki ga aktivira Svet EU, ko ugotovi obstoj množičnega prihoda razseljenih oseb, in katerega namen je zagotavljanje začasne zaščite tem osebam v okoliščinah množičnih prihodov, ko se zahteva hitro ukrepanje in ko individualne obravnave v rednih azilnih postopkih ne bi bile niti izvedljive (Samobor 2023: 113–114). Mehanizem je bil prvič aktiviran marca 2022 za razseljene osebe iz Ukrajine. Presoja prošnje za začasno zaščito se bistveno razlikuje od postopka za pridobitev mednarodne zaščite, saj učinkuje relativno avtomatično, tj. čim pristojni organ ugotovi, da oseba spada v skupino oseb, ki jih zajema sklep o uvedbi začasne zaščite, je presoja v bistvenem končana (preverja se le še obstoj morebitnih izključitvenih razlogov – npr. izvršitev hudih kaznivih dejanj, podobno kot pri mednarodni zaščiti).⁷⁰ Pridobitev začasne zaščite ne izključuje pridobitve mednarodne zaščite, zato mora biti dostop do postopka mednarodne zaščite še vedno omogočen.

67 Drugi odstavek 41. člena ZMZ-1: »O pogojih za priznanje mednarodne zaščite se odloča v enotnem postopku, pri čemer pristojni organ najprej presoja pogoje za priznanje statusa begunca in šele, če ti niso izpolnjeni, pogoje za priznanje statusa subsidiarne zaščite.«

68 Gl. VIII. poglavje ZMZ-1.

69 Direktiva Sveta 2001/55/ES z dne 20. julija 2001 o najnižjih standardih za dodelitev začasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb in o ukrepih za uravnoteženje prizadevanj in posledic za države članice pri sprejemanju takšnih oseb.

70 Ibidem, str. 117, 118.

5 Vloga tolmačev

Na splošno velja, da je vloga tolmača v kateremkoli pravnem postopku, v katerem je udeležena stranka, ki ne govori jezika postopka, tako bistvena, da bi bilo brez tolmačenja stranki grobo kršeno njeno dostojanstvo.⁷¹ Človekovo dostojanstvo je namreč tisto, iz katerega izvirajo vse preostale procesne pravice, začenši s pravico do izjave, ki smo jo izpostavili v poglavju o temeljnih določbah ZUP. Ta omogoča, da je oseba subjekt postopka, in ne njegov objekt, in da lahko aktivno brani svoje pravice ter vpliva na odločitev, ki posega v njene pravice in interese (Sovdat 2019: 63). Pravica do izjave in obrambe bi bila izvotljena, če oseba ne bi razumela jezika, v katerem teče postopek, poleg tega bi bila vprašljiva tudi pravilnost sprejete odločitve. Sodelovanje tolmača v upravnih in sodnih postopkih je zato ključno.

Pravica do uporabe svojega jezika pa je omejena le na opravljanje ustnih procesnih dejanj. Na splošno za vse upravne postopke ZUP določa, da se postopek vodi v slovenskem jeziku in da se v slovenskem jeziku vlagajo vloge, pišejo odločbe, sklepi, zapisnik, uradni zaznamki in druga pisanja ter se opravljajo vsa dejanja v postopku. Pisna komunikacija z organom torej (mora) poteka(ti) v slovenskem jeziku (Remic v Kovač in Kerševan 2020: 412–413),⁷² kar pomeni, da mora za prevode svojih vlog in pisanj organa poskrbeti stranka sama.⁷³ Nasprotno imajo v neposredni ustni komunikaciji stranke, ki ne znajo jezika, v katerem teče postopek, pravico spremljati potek postopka po tolmaču.⁷⁴

Od pravice do spremljanja postopka po tolmaču je treba ločiti vprašanje, kdo nosi stroške tolmača. Tolmač je namreč upravičen do plačila za opravljeno storitev.⁷⁵ Stroški tolmača gredo praviloma v breme tistega, na katerega zahtevo se je postopek začel. Če se je postopek začel na pobudo organa, tj. po uradni dolžnosti, gredo stroški v breme stranke, če se je postopek končal za stranko neugodno ali če se v postopku izkaže, da ga je ta povzročila s svojim protipravnim ravnanjem; če pa se je postopek končal za stranko ugodno, gredo stroški v breme organa.⁷⁶ Organ lahko stranko tudi oprosti plačila stroškov, če jih ta ne zmore plačati.⁷⁷

71 21. in 34. člen Ustave.

72 Tudi odločba Ustavnega sodišča Up-1378/06 z dne 20. 5. 2008.

73 ZUP v 178.d členu določa, da lahko uradna oseba, če ne razume jezika, v katerem je listina napisana, odredi, da prevede listino sodni tolmač, vendar tukaj ni mišljena vloga, pač pa listina kot dokazno sredstvo.

74 62. člen ZUP. Za tolmače se v upravnem postopku smiselno uporabljajo določbe, ki veljajo za izvedence (198. člen ZUP)

75 119. člen ZUP.

76 113. člen ZUP.

77 122. člen ZUP.

Pravkar opisana ureditev velja na splošno za vse upravne postopke, vendar je prav zaradi vseh posebnosti odločanja o mednarodni zaščiti ureditev tolmačenja v ZMZ-1 bistveno drugačna. Tam so pravice do tolmačenja, prevajanja in do prejema odločitve v pisni obliki s prevodom bistvenih delov v jezik, ki ga oseba razume,⁷⁸ povzdignjene celo med temeljna postopkovna jamstva.⁷⁹ Tolmačenje v jezik, ki ga oseba razume, je potrebno pri informiranju prosilca za mednarodno zaščito o postopku ter njegovih pravicah in dolžnostih,⁸⁰ pozneje pri sprejemu prošnje in osebnih razgovorih ter tudi v drugih utemeljenih primerih.⁸¹ Tak primer je možnost komunikacije med prosilcem in njegovim pooblaščencom⁸² za potrebe priprave tožbe v upravnem sporu.⁸³ Stroški izvajanja tolmačenja in prevajanja v postopkih mednarodne zaščite gredo v breme Ministrstva za notranje zadeve.⁸⁴

Tolmačenje v azilnih postopkih je izredno specifično in zahtevno. Osebnih razgovorih s prosilci so ključna faza v postopku, saj je njihova ustna izjava pogosto edino sredstvo, s katerim ti dokazujejo, kaj se jim je v izvorni državi zgodilo in kaj jim tam grozi v prihodnosti. Osebnih razgovorih so zaupni, kar veže tudi tolmače. Lahko se tudi zgodi, da se bo tolmač pri svojem delu seznanil s podatki, ki so tajni v skladu z zakonom, ki ureja tajnost podatkov,⁸⁵ ki jih seveda prav tako ne sme razkriti. Uradne osebe morajo biti usposobljene, da upoštevajo vse specifične okoliščine prosilca, vključno s kulturnim poreklom, spolom,⁸⁶ spolno usmerjenostjo ali ranljivostjo prosilca. Primerljive zahteve veljajo tudi za

78 Oseba je v jeziku, ki ga razume, seznanjena z vsebino pisne odločitve. V ta jezik se prevedejo izrek, bistveni razlogi za odločitev in pravni pouk (peti odstavek 6. člena ZMZ-1).

79 4. člen ZMZ-1 in 12. člen Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (prenovitev) (v nadaljevanju Direktiva 2013/32).

80 5. člen ZUP.

81 Po sodni praksi je utemeljen primer tudi možnost komunikacije med prosilcem in njegovim pooblaščencom (ki so po navadi svetovalci za begunce, gl. 9. člen ZMZ-1) za potrebe priprave tožbe v upravnem sporu (gl. sklep Vrhovnega sodišča I Up 226/2017 z dne 22. 11. 2017, pa tudi pozneje spremenjeni prvi odstavek 11. člena ZMZ-1, ki je dodal pravico svetovalcev za begunce do povračila stroškov storitev tolmača v obsegu največ dveh ur oziroma štirih prevajalskih strani v okviru priprave pravnega sredstva).

82 To so po navadi svetovalci za begunce, ki so posebej usposobljeni in s strani Ministrstva za pravosodje imenovani pravniki (gl. 9. člen ZMZ-1).

83 Gl. sklep Vrhovnega sodišča I Up 226/2017 z dne 22. 11. 2017, pa tudi pozneje spremenjeni prvi odstavek 11. člena ZMZ-1, ki je dodal pravico svetovalcev za begunce do povračila stroškov storitev tolmača v obsegu največ dveh ur oziroma štirih prevajalskih strani v okviru priprave pravnega sredstva.

84 Štirinajsti odstavek 6. člena ZMZ-1.

85 Peti odstavek 82. člena ZUP in šesti odstavek 332.č člena ZPP.

86 Osebi se, kadar je to mogoče, na njeno zahtevo zagotovi tolmač istega spola (šesti odstavek 6. člena ZMZ-1). Nova uredba, ki nadomešča Direktivo 2013/32 (gl. opombo 62), ustrežneje določa, da na zahtevo prosilca in če je to mogoče, organ za presojo zagotovi, da so izpraševalci in tolmači tistega spola, ki mu prosilec daje prednost, razen če meni, da taka zahteva ni povezana s težavami prosilca, da

tolmače.⁸⁷ Tolmači morajo svoje delo opravljati strokovno, pošteno, vestno, nepristransko ter v skladu s posebnim kodeksom ravnanja tolmačev in prevajalcev v postopkih za priznanje mednarodne zaščite.⁸⁸ Po ZMZ-1 se mora tolmač tudi zavezati, da ne bo sodeloval z diplomatsko-konzularnim predstavništvom države, katere jezik tolmači, ali drugače sodeloval z oblastmi te države na način, ki zbuja sum v nepristranskost in spoštovanje zaupnosti v postopkih.⁸⁹ Namen vseh navedenih pogojev je omogočiti prosilec za mednarodno zaščito, da razloge za svojo prošnjo čim bolj celovito predstavi.⁹⁰ Ti razlogi so namreč lahko izredno osebni in občutljivi, zato je visoka stopnja zaupnosti in varnosti posebnega pomena. O izjavah prosilca se med osebnim razgovorom piše zapisnik, ki mora biti »podroben in stvaren« ter »z vsemi bistvenimi elementi«.⁹¹ Osebni razgovor se lahko tudi dobesedno zapiše ali snema.⁹² V Sloveniji se razgovori trenutno praviloma ne snemajo, zato je izrednega pomena, da ima prosilec po koncu razgovora ob pomoči tolmača pravico, da mu je vsebina zapisnika ponovno prebrana in da nanjo poda pripombe oziroma pojasnila glede morebitnih napačnih prevodov ali pojmovanj v zapisniku.⁹³ Zapisnik postane namreč javna listina, kar pomeni, da listina dokazuje, kaj je oseba v razgovoru izjavila.⁹⁴ Dokler ni dokazano nasprotno, se šteje, da je to, kar je zapisano v zapisniku, oseba dejansko izjavila (ne pa seveda, da je to, kar je oseba izjavila, tudi resnično⁹⁵).

Podobno kakor v upravnem postopku ima tudi v sodnem postopku (torej tudi v upravnem sporu) oseba pravico do tolmačenja le pri ustnih procesnih dejanjih, vsa pisna komunikacija pa se praviloma izvaja v slovenskem jeziku.⁹⁶ Tolmačenje v civilnih sodnih

celovito predstavi razloge za svojo prošnjo (deveti odstavek 13. člena Uredbe (EU) 2024/1348 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. maja 2024 o vzpostavitvi skupnega postopka za mednarodno zaščito v Uniji in razveljavitvi Direktive 2013/32/EU, v nadaljevanju Uredba 2024/1348).

87 Gl. 6. in 37. člen ZMZ-1.

88 Gl. 6. člen ZMZ-1.

89 Sedmi odstavek 6. člena ZMZ-1.

90 Prvi odstavek 37. člena ZMZ-1 ter 15. in 16. člen Direktive 2013/32.

91 17. člen Direktive 2013/32.

92 Ibidem in sedmi odstavek 37. člena ZMZ-1. Nova Uredba 2024/1348 (gl. opombi 62 in 86) v drugem odstavku 14. člena določa obvezno snemanje osebnih razgovorov.

93 Deveti odstavek 37. člena ZMZ-1 in tretji odstavek 17. člena Direktive 2013/32.

94 80. člen ZUP.

95 O tem, ali je neka izjava resnična (če je resničnost izjave pravno relevantna), odloči uradna oseba po svojem prepričanju na podlagi vestne in skrbne presoje (10. člen ZUP), v postopkih mednarodne zaščite pa veljajo še nekatere posebnosti (gl. npr. 21.–23. člen ZMZ-1).

96 103. in 104. člen ZPP, gl. tudi odločbo Ustavnega sodišča U-I-50/08, Up-2177/08 z dne 26. 3. 2009 (tč. 19 obrazložitve). Ker drugi odstavek 12. člena Direktive 2013/32 določa, da morajo imeti prosilci tudi v postopkih sodnega varstva glede tolmačenja »enakovredna jamstva« kot v upravnih postopkih in ker bi bilo lahko sicer nesorazmerno poseženo v temeljno pravico do učinkovitega sodnega varstva, obveznost prevajanja tudi pisnih dejanj v azilnih sodnih postopkih ne more biti že v naprej izključena.

postopkih in tudi v upravnem sporu ureja ZPP, ki določa, da postopek teče v jeziku, ki je pri sodišču v uradni rabi, in da imajo stranke ter drugi udeleženci v postopku pravico, da uporabljajo svoj jezik v skladu z zakonom.⁹⁷ Stranke in drugi udeleženci smejo v postopku na narokih ter ob drugih ustnih procesnih dejanjih pred sodiščem uporabljati svoj jezik. Če postopek ne teče v jeziku stranke oziroma v jeziku drugih udeležencev v postopku, se jim na njihov predlog ali če sodišče ugotovi, da ne razumejo slovenskega jezika, zagotovi ustno prevajanje tistega, kar se navaja na naroku, v njihov jezik ter ustno prevajanje listin, ki se uporabljajo na naroku za dokazovanje. Prevajajo tolmači.⁹⁸ Zakon določa, naj se postavijo predvsem sodni tolmači,⁹⁹ vendar če to ni mogoče, lahko tolmači tudi oseba, ki ni sodni tolmač. V primeru, ko le priča ne zna jezika, uporabljenega v postopku, se le priča zasliši po tolmaču, preostala procesna dejanja pa se ne prevajajo.¹⁰⁰ Ker je tolmač, podobno kot izvedenec oziroma cenilec, pomočnik sodišča, zakoni pogosto urejajo njihov položaj podobno. Tako ZPP smiselno enako kot za izvedence ureja obveznost tolmača, da se odzove vabilu in tolmači, ter sankcije, če tolmač te obveznosti ne izpolni, oprostitev obveznosti tolmačenja, izločitev, nagrado in povračilo stroškov.¹⁰¹ Katera od strank bo na koncu nosila stroške tolmača, se odloči na podlagi uspeha v postopku.¹⁰²

Za sodne tolmače veljajo tudi določbe Zakona o sodnih izvedencih, sodnih cenilcih in sodnih tolmačih (ZSICT), ki ureja npr. status sodnih tolmačev, pogoje in postopek imenovanja ter razrešitve, disciplinsko odgovornost, strokovno izpopolnjevanje in preizkuse strokovnosti ter plačilo za opravljeno delo. Nekatera vprašanja nadalje ureja Pravilnik o sodnih izvedencih, sodnih cenilcih in sodnih tolmačih, pri čemer velja izpostaviti tretji odstavek 45. člena omenjenega pravilnika, ki določa, da lahko sodišče tolmaču na njegovo prošnjo za pripravo na tolmačenje omogoči tudi vpogled v spis, če presodi, da za to ni zadržkov.

Glede azilnih upravnih sporov v slovenski praksi z vlaganjem pisnih vlog in vročanjem pisanj v slovenskem jeziku praviloma ni težav, saj veliko večino prosilcev za mednarodno zaščito zastopajo posebni pooblaščenca, t. i. svetovalci za begunce.¹⁰³ Ustna procesna dejanja se v upravnem sporu opravljajo na glavni obravnavi, ki so v azilnih zadevah

97 6. člen ZPP.

98 102. člen ZPP.

99 256. člen ZPP v zvezi z drugim odstavkom 245. člena ZPP.

100 240. člen ZPP. Sodišče opozori tolmača, da mora natančno pretolmačiti vprašanja, ki so postavljena priči, in izjave, ki jih bo dajala.

101 256. člen ZPP.

102 151. in 152. člen ZPP.

103 9. člen ZMZ-1.

še posebej pogoste. Če je na obravnavi prisoten prosilec, se obravnava opravi s pomočjo tolmača, pri čemer veljajo enaki standardi kot za tolmačenje v upravnem postopku (strokovnost, poštenost, vestnost, nepristranskost, zaupnost idr.), stroške tolmačenja v azilnih zadevah pa načeloma nosi sodišče.¹⁰⁴

6 Zaključek

Sodelovanje tolmačev v večini upravnih in sodnih postopkih je na splošno precejšnja izjema. V azilnih postopkih je to pravilo in temeljno procesno jamstvo. Tolmačenje, skladno s standardi tolmačenja v tovrstnih postopkih, je za izvedbo azilnega postopka, v katerem se odloča o najbolj temeljnih človekovih pravicah, bistvenega pomena, zato vsakemu tolmaču kot nadgradnjo tega kratkega (in v prvi vrsti pravnega) prispevka toplo priporočam v branje priročnike s tega področja, ki so multidisciplinarni in vključujejo tudi nasvete za omilitev negativnih učinkov tovrstnega dela na psihofizično počutje tolmača.¹⁰⁵

Viri in literatura

- EUAA. *The Practical Guide on Interpretation in the Asylum Procedure* (dostopen na <https://euaa.europa.eu/publications/practical-guide-interpretation-asylum-procedure>).
- Grad, Franc, Kaučič, Igor, in Zagorc, Saša. 2020. *Ustavno pravo*. Ljubljana: Pravna fakulteta UL.
- Kerševan, Erik, in Androjna, Vilko. 2018. *Upravno procesno pravo*. Ljubljana: GV Založba.
- Kovač, Polonca, in Kerševan, Erik (ur.). 2020. *Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP)*. 1. knjiga. Ljubljana: Uradni list.
- Samobor, Ana. 2023. Začasna zaščita razseljenih oseb. V Bardutzky, Samo (ur.) *Uvod v pravo migracij in mednarodne zaščite*. Ljubljana: Pravna fakulteta. 112–122.
- Sovdat, Jadranka. 2019. Ustavna vloga tolmača. *Pravosodni bilten št. 1/2019*, 63–67.
- Tičar, Bojan, in Rakar, Iztok. 2011. *Pravo javnega sektorja*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
- UNHCR *Handbook for Interpreters in Asylum Procedures* (dostopen na: <https://www.refworld.org/policy/opguidance/unhcr/2022/en/124043>).

¹⁰⁴ Drugi odstavek 12. člena Direktive 2013/32 določa, da morajo imeti prosilci tudi v postopkih sodnega varstva glede tolmačenja »enakovredna jamstva« kot v upravnih postopkih.

¹⁰⁵ Npr. priročnik Agencije EU za azil (EUAA): *The Practical Guide on Interpretation in the Asylum Procedure* (dostopen na <https://euaa.europa.eu/publications/practical-guide-interpretation-asylum-procedure>) in priročnik Urada Visokega komisariata Združenih narodov za begunce (UNHCR): *Handbook for Interpreters in Asylum Procedures* (dostopen na: <https://www.refworld.org/policy/opguidance/unhcr/2022/en/124043>).

Povzetek

Upravno pravo ureja razmerja med nosilci oblasti ter njim podrejenimi subjekti na upravnih področjih, ko obstaja nasprotje med javnim in zasebnim interesom, pri čemer upravno pravo varuje predvsem javni interes. Postopek, po katerem postopajo državni organi, občinski organi in nosilci javnih pooblastil, kadar v upravnih zadevah odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov in pravnih oseb, ureja Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP). Eno od njegovih temeljnih načel je načelo zaslišanja stranke, ki je drug izraz za pravico stranke, da se izjavi o vseh pravnih relevantnih okoliščinah zadeve, preden organ izda odločbo. Za uresničevanje te pravice je tako v upravnih kot v sodnih postopkih, kjer stranka ne razume slovenskega jezika, bistveno sodelovanje tolmača. To še posebej velja za področje mednarodne zaščite, ko tujec trdi, da mu v izvorni državi grozi preganjanje ali resna škoda, njegova izjava pa je pogosto edino sredstvo, s katerim dokazuje, kaj se mu je v izvorni državi zgodilo oziroma kaj mu ob vrnitvi tja grozi.

Ključne besede: upravni postopek, upravni spor, mednarodna zaščita, pravica do izjave, tolmač

Abstract

Administrative law, International protection law and the role of interpreters

Administrative law regulates the relations between authorities and subordinate subjects in administrative areas where there is a conflict between public and private interests, with administrative law primarily protecting the public interest. In Slovenian, the procedure followed by an authority when deciding on the rights and obligations of individuals and legal entities in administrative matters is regulated by the General Administrative Procedure Act (*Zakon o splošnem upravnem postopku* – ZUP). One of its fundamental principles is the right to be heard, which means that an individual has a right to state their position on all legally relevant circumstances of the case before the body issues a decision. The role of an interpreter is essential for the exercise of this right in both administrative and judicial proceedings where the party does not understand the Slovenian language. This is particularly true in the area of international protection, when an alien claims that they are at risk of persecution or serious harm in their country of origin, and their statement is often the only means by which they can prove what happened to them in their country of origin or what they are at risk of upon returning there.

Keywords: administrative procedure, administrative dispute, international protection, right to be heard, interpreter

O avtorici

Martina Greif, univ. dipl. prav., je strokovna sodelavka na Upravnem sodišču RS, na oddelku za varstvo ustavnih pravic. Pred tem je kot svetovalka za begunce zastopala prosilce za mednarodno zaščito v upravnih in sodnih postopkih ter bila asistentka na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani za področje javne uprave.

Elektronski naslov: martina.greif@gmail.com