



Številka: 213-04/19-48/

Datum: 20. 12. 2019

Na podlagi prvega odstavka 27. člena Poslovnika državnega zbora je Zakonodajno-pravna služba pripravila

M N E N J E

o Predlogu zakona o dopolnitvah Zakona o mednarodni zaščiti (ZMZ-1A), druga obravnava, EPA 836-VIII.

Zakonodajno-pravna služba je Predlog zakona preučila z vidika njegove skladnosti z Ustavo Republike Slovenije, pravnim sistemom in z zakonodajno-tehničnega vidika.

K posameznim določbam Predloga zakona dajemo naslednje pripombe:

K 1. členu:

V tem členu sta predlagani dopolnitvi prvega in drugega odstavka 31. člena zakona z dvema novima izključitvenima razlogoma, zaradi katerih naj bi se prosilcu v Republiki Sloveniji ne priznal status begunca oziroma subsidiarne zaščite. Prvi od teh razlogov bi bil podan, če prosilec prihaja iz države, ki se na podlagi 53. člena zakona šteje za varno državo, drugi pa, če je prosilec nezakonito vstopil na ozemlje Republike Slovenije ali protipravno podaljšal svoje bivanje in se brez pravega razloga ni javil oblastem ali ni podal prošnje za mednarodno zaščito v najkrajšem možnem času glede na okoliščine vstopa.

Veljavna ureditev izključitvenih razlogov v 31. členu zakona temelji na 12. in 17. členu Direktive 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite (v nadaljnjem besedilu: Kvalifikacijska direktiva).¹ Koncept ureditve v Kvalifikacijski direktivi neposredno temelji na določbah točk D, E in F 1. člena Ženevske konvencije,² ki je, skupaj s Protokolom o statusu beguncev, temelj, na katerem se je razvil obstoječi pravni okvir mednarodnega begunskega prava. Ženevska konvencija sicer določa pogoje za pridobitev statusa begunca, razloge za izgubo statusa, pravice in obveznosti, ki iz tega statusa izvirajo, standarde za ravnanje z begunci, obveznosti, ki zavezujejo države podpisnice in nadzor nad izvajanjem te konvencije.

V Predlogu zakona predvidena dopolnitev prvega in drugega odstavka 31. člena zakona opredeljuje okoliščine, ki jih Kvalifikacijska direktiva kot izključitveni razlog ne

¹ Uradni list Evropske unije, UL L 337, 20.12.2011, str. 9-26.

² Konvencija o statusu beguncev, podpisana v Ženevi 28. julija 1951, in Protokol o statusu beguncev, podpisan v New Yorku 31. januarja 1967 (Uradni list RS – MP, št. 9/92).



priznava. Zakonodajalec pri oblikovanju zakonskih rešitev na ravni nacionalnega prava na področju zagotavljanja mednarodne zaščite ni prepuščen zgolj svoji presoji, saj ga poleg Ustave zavezujejo tudi obveznosti Republike Slovenije, ki izvirajo iz mednarodnih aktov, in pravni red Evropske unije. Tako kot Ženevska konvencija je tudi Kvalifikacijska direktiva pri določanju izključitvenih razlogov izčrpna (saj na prvi temelji), torej določa zaprt krog okoliščin, ki jih je mogoče upoštevati kot izključitveni razlog za pridobitev statusa begunca oziroma subsidiarne zaščite. Dolžnost države članice je dosleden prenos Kvalifikacijske direktive v svoj pravni red in restriktivna razlaga izključitvenih razlogov. Zakonska ureditev, ki bi opisani okvir v tem pogledu vsebinsko presegla, bi bila z vidika prenosa v notranji pravni red sporna, predvsem z vidika spoštovanja načela nevračanja (*non-refoulement*). Načelo nevračanja je eno od splošnih načel mednarodnega prava, ki izhaja iz 33. člena Ženevske konvencije in prepoveduje izgon ali prisilno vrnitev begunca na meje ozemlja, kjer bi bila njegovo življenje ali svoboda ogrožena zaradi njegove rase, vere, državljanstva, pripadnosti določeni družbeni skupini ali določenega političnega prepričanja. Posamezniku mora biti zagotovljena pravica dostopa do poštenega in učinkovitega postopka, v katerem mora pristojni organ presoditi, ali bi bilo z odstranitvijo, izgonom ali izročitvijo prosilca to načelo lahko kršeno. Ker mora biti prosilcu omogočeno, da v okviru odločanja o prošnji za mednarodno zaščito dokaže njeno utemeljenost, mora biti v postopku zagotovljena podrobna in natančna presoja, ali bi vrnitev v izvirno državo povzročila ogroženosti njegovega življenja ali svobode oziroma izpostavljenosti mučenju ali nečloveškemu in poniževalnemu ravnanju. Ta postopkovna jamstva izhajajo iz 18. člena Ustave, in veljajo tako za tujce, ki so izrazili namero zaprositi za mednarodno zaščito, kot tudi za tiste, ki te namere niso izrazili.

Zakonodajno-pravna služba ugotavlja, da sta predlagani določbi obeh alinej prepis veljavnih določb tretje alineje 51. člena zakona in sedme alineje 52. člena zakona. Medtem ko 51. člen ureja, kdaj je prošnja nedopustna (pristojni organ v teh primerih prošnjo zavrže), 52. določa, kdaj je prošnja očitno neutemeljena (pristojni organ prošnjo zavrne). Zato bi imela dopolnitev, kakršna je predlagana, za posledico tudi podvajanje zakonskih določb in bi povzročila materialno in procesno nedoslednost zakonske ureditve.

V zvezi s prepisom tretje alineje 51. člena zakona v določbah nove druge alineje prvega oziroma nove prve alineje drugega odstavka 31. člena zakona pojasnjujemo, da koncept varne države (upoštevaje tudi ustaljeno presojo Ustavnega sodišča)³ pomeni, da državi pri njegovi uporabi pred izgonom, odstranitvijo ali izročitvijo prosilca tretji državi ni treba vsebinsko presoditi prošnje za mednarodno zaščito, zaradi spoštovanja načela nevračanja pa mora oceniti varnost tretje države. Tretja država je varna, če prosilcu zagotovi učinkovito zaščito pred kršitvijo načela nevračanja, to pa lahko zagotovi zgolj tako, da prosilcu dovoli vstop v državo ter mu zagotovi dostop do poštenega in učinkovitega postopka, ki je pogoj za vsebinsko oceno utemeljenosti prošnje, skladno z mednarodnopravnimi procesnimi standardi. Prosilcu mora biti v tem postopku zagotovljena možnost, da domnevo o varnosti tretje države izpodbije in možnost dokazati, da tretja država zanj konkretno ni varna. Le zakonska ureditev, ki predvideva tudi individualno oceno morebitnih posebnih okoliščin posameznega prosilca ter omogoča prosilcu, da domnevo o varnosti tretje države v postopku izpodbije, je lahko skladna z zahtevami načela nevračanja. Izpodbojna je tudi domneva o varnosti vseh držav članic EU, kar pomeni, da mora biti pri odločitvi, ali je določena država članica za prosilca varna, zagotovljena individualna presoja njegovih osebnih okoliščin.

³ Odločba Ustavnega sodišča, izdana v postopku odločanja o ustavni pritožbi, št. US št. Up-613/16 z dne 28. 9. 2016.

Glede prepisa sedme alineje 52. člena zakona v okviru nove tretje alineje prvega oziroma nove druge alineje drugega odstavka 31. člena zakona posebej opozarjamo na prvi odstavek 10. člena Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (prenovitev).⁴ Ta določa, da morajo države članice zagotoviti, da se prošnja za mednarodno zaščito ne zavrne niti ne izključi iz obravnavanja zgolj zaradi tega, ker ni bila vložena v najkrajšem možnem času.

K 2. členu:

Predlagana (končna) določba poleg uveljavitve posebej ureja začetek uporabe zakona, pri čemer je predviden trimesečni zamik od njegove uveljavitve. Ustaljena nomotehnična pravila določanje začetka uporabe zakona dopuščajo le izjemoma, in sicer takrat, kadar je to nujno zaradi izdaje podzakonskih predpisov in izvedbe zahtevn(ejš)ih organizacijskih ali drugačnih prilagoditev novi zakonski ureditvi. Sklicevanje predlagatelja na namen ohranitve široke interpretacije določbe v prehodnem obdobju, s ciljem zagotavljanja visoke stopnje zaščite mater z otroki, starejših in celotnih družin, ki prihajajo z vojnih območij in niso zaprosili za status mednarodne zaščite v prvi varni državi, ni razlog, s katerim bi bilo mogoče utemeljiti odložen začetek uporabe zakona, pa tudi sicer se predlagana dopolnitev 31. člena zakona z zaščito ranljivih skupin prosilcev za mednarodno zaščito ne ukvarja. Hkrati posebej opozarjamo, da zagotavljanje z Ustavo, pravnim redom Evropske unije in mednarodnimi pogodbami skladne zakonske ureditve (in ne le njenih razlag), ni dolžnost, ki bi državo zavezovala le do začetka uporabe obravnavane novele, ampak je, upošteva je veljavne pravne okvire, taka dolžnost trajna.

Sekretarka
Mira Palhartinger, l.r.

Nataša Voršič
vodja

Poslano:

- Odboru za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo

⁴ Uradni list Evropske unije, UL L 180, 29.6.2013, str. 60–95.