



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Številka: 123-04-3/2019/7
Kanal, 16. 10. 2019

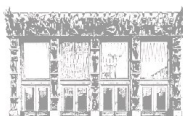
Gospod
mag. Dejan Židan
predsednik Državnega zbora

Na podlagi prve alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 in 75/16) je Državni svet Republike Slovenije na 22. seji 16. 10. 2019 določil besedilo Predloga zakona o dopolnitvah Zakona o mednarodni zaščiti, ki ga na podlagi prvega odstavka 114. člena Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – UPB 1, 105/10, 80/13 in 38/17) pošilja Državnemu zboru v obravnavo in sprejem.

Državni svet na podlagi 95. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15) pooblašča državnega svetnika Marjana Maučeca za predstavnika Državnega sveta na sejah Državnega zbora in njegovih delovnih teles pri obravnavi predloga zakona.

Državni svet dodatno pooblašča državnega svetnika Marjana Maučeca za morebitna usklajevanja v zvezi z vsebino predloga zakona v okviru zakonodajnega postopka.

Priloga:
- Predlog zakona



PREDLOG ZAKONA O DOPOLNITVAH ZAKONA O MEDNARODNI ZAŠČITI

I. UVOD

1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM ZAKONA

Veljavni Zakon o mednarodni zaščiti (Uradni list RS, št. 16/17 – uradno prečiščeno besedilo; v nadaljnjem besedilu: ZMZ-1) na celovit način ureja postopek za priznanje, podaljšanje in odvzem mednarodne zaščite, trajanje in vsebino mednarodne zaščite ter obseg pravic in dolžnosti prosilcev za mednarodno zaščito in oseb, ki jim je priznana mednarodna zaščita.

V 2. členu ZMZ-1 je določeno, da pojem mednarodne zaščite obsega tako status begunca kot tudi status subsidiarne zaščite. V skladu z 20. členom ZMZ-1 se status begunca prizna državljanu tretje države, ki se zaradi utemeljenega strahu pred preganjanjem iz razloga pripadnosti določeni rasi ali etnični skupini, določeni veroizpovedi, narodni pripadnosti, pripadnosti posebni družbeni skupini ali političnemu prepričanju, nahaja zunaj države, katere državljan je, in ne more ali zaradi strahu noče uživati varstva te države. Ravno tako se status begunca prizna osebi brez državljanstva, ki se nahaja zunaj države, kjer je imela običajno prebivališče, in se zaradi utemeljenega strahu ne more ali noče vrniti v to državo, če ne obstajajo izključitveni razlogi. Enaka opredelitev izraza begunca je vsebovana v 1. členu Konvencije o statusu beguncev (v nadaljnjem besedilu: Ženevska konvencija) in v 2. členu Direktive 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolniti državljani tretjih držav in osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite (Uradni list EU L 337/9 z dne 20.12.2011; v nadaljnjem besedilu: Direktiva 2011/95/EU).

Na podlagi 31. člena ZMZ-1 se prosilcu ne prizna status begunca, če so podani naslednji izključitveni razlogi:

- če že uživa pomoč ali zaščito organov in agencij Združenih narodov (z izjemo Visokega komisariata),
- če obstaja utemeljen sum, da je storil kaznivo dejanje proti miru, vojni zločin ali zločin proti človeštvu, kot jih določajo mednarodni akti,
- če obstaja utemeljen sum, da je pred vstopom v Republiko Slovenijo storil hudo kaznivo dejanje nepolitične narave v drugi državi, tudi če je bilo storjeno zaradi domnevno političnih ciljev,
- če obstaja utemeljen sum, da je storil dejanja, ki nasprotujejo namenom in načelom Združenih narodov, določenim v Preambuli ter v 1. in 2. členu Ustanovne listine Združenih narodov,
- če obstajajo utemeljeni razlogi, da se ga obravnava kot nevarnega za varnost Republike Slovenije, kar se kaže zlasti v ogrožanju varnosti ozemeljske celovitosti, suverenosti, izvrševanja mednarodnih obveznosti in ogrožanju varstva ustavne ureditve,
- če na podlagi pravnomočne obsodbe za hudo kaznivo dejanje predstavlja nevarnost za Republiko Slovenijo.

V skladu s tretjim odstavkom 20. člena ZMZ-1 se s pojmom subsidiarne zaščite poimenuje državljana tretje države ali osebo brez državljanstva, ki ne izpolnjuje pogojev za status begunca. Posamezniku se prizna status subsidiarne zaščite, če dokaže obstoj utemeljenega razloga, da bo ob vrnitvi v izvirno državo ali državo zadnjega običajnega bivališča, če gre za osebo brez državljanstva, podvržen utemeljenemu tveganju, da bo utrpel resno škodo.

V drugem odstavku 31. člena ZMZ-1 je določeno, da se prosilcu ne prizna statusa subsidiarne zaščite, če obstaja utemeljen sum, da:

- je storil kaznivo dejanje proti miru, vojni zločin ali zločin proti človeštvu, kot so opredeljeni v mednarodnih pogodbah ali predpisih,
- je storil hudo kaznivo dejanje,
- je storil dejanja, ki nasprotujejo namenom in načelom Združenih narodov, določenim v Preambuli ter v 1. in 2. členu Listine Združenih narodov, ali
- predstavlja nevarnost za varnost Republike Slovenije na podlagi pravnomočne obsodbe za hudo kaznivo dejanje.

Status subsidiarne zaščite se ne prizna prosilcu, ki je pred sprejemom v Republiko Slovenijo izvršil eno ali več kaznivih dejanj, za katere je v nacionalnem pravnem redu zagrožena zaporna kazen, in je zapustil izvirno državo izključno zato, da bi se izognil kaznovanju. Enaka opredelitev statusa subsidiarne zaščite je uporabljena v Direktivi 2011/95/EU, medtem ko Ženevska konvencija ne vsebuje določb o priznanju statusa subsidiarne zaščite.

ZMZ-1 je v 53. členu določil, da koncept varne tretje države predstavlja državo, v kateri se je prosilec nahajal pred prihodom v Republiko Slovenijo in v kateri je dejansko imel možnost zaprositi za mednarodno zaščito, vendar brez utemeljenega razloga tega ni storil. 54. člen ZMZ-1 je določil, da se lahko za varno tretjo državo razglasi državo, če so izpolnjeni naslednji pogoji:

- življenje in svoboda v državi nista ogroženi zaradi rase, vere, narodnosti, pripadnosti določeni družbeni skupini ali političnega prepričanja,
- v državi ni tveganja resne škode,
- v skladu z Ženevsko konvencijo država spoštuje načelo nevračanja,
- država spoštuje prepoved odstranitve, ki bi kršila prepoved mučenja ter krutega, nečloveškega in ponižujočega ravnanja, ki izhaja iz mednarodnega prava,
- v državi obstaja možnost zaprositi za status begunca in, če je ugotovljeno, da je oseba res begunec, lahko pridobi zaščito v skladu z Ženevsko konvencijo.

Postopek določitve varne tretje države je vsebovan v 55. členu ZMZ-1, kjer je določeno, da ima prosilec možnost, da navede dejstva in dokaze, s katerimi izkazuje, da zadevna država zanj osebno ni varna tretja država ter poda utemeljene razloge, zaradi katerih ni mogel zaprositi za mednarodno zaščito.

V 56. členu ZMZ-1 je predstavljen koncept evropske varne tretje države, s katerim se označuje državo, ki izpolnjuje naslednje pogoje:

- je ratificirala in spoštuje določbe Ženevske konvencije brez kakršnih koli geografskih omejitev,
- ima z zakonom predpisan azilni postopek,

- je ratificirala in spoštuje določbe Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljnjem besedilu: EKČP), vključno s standardi za učinkovita pravna sredstva.

V primeru, da varna tretja država ali evropska varna tretja država zavrne vstop prosilcu na svoje ozemlje, je dolžnost pristojnega organa, da obravnava prošnjo za mednarodno zaščito.¹

S konceptom varne izvirne države, ki je določen v 61. členu ZMZ-1, se poimenuje tretjo državo, če je na podlagi pravnega položaja in uporabe prava v okviru demokratičnega sistema ter splošnih političnih okoliščin mogoče sklepati, da v državi na splošno ni prisotno nikakršno preganjanje, mučenje ali nečloveško ali ponižujoče ravnanje ali kaznovanje in ogroženost zaradi vsesplošnega nasilja v razmerah mednarodnega ali notranjega oboroženega spopada. Upošteva se tudi obseg zagotavljanja varnosti pred preganjanjem ali zlorabami na podlagi:

- predpisov države,
- spoštovanja pravic in svoboščin, ki izhajajo iz EKČP, Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah, Konvencije Združenih narodov proti mučenju ter pravic, ki jih po 15. členu EKČP ni dovoljeno razveljaviti,
- upoštevanja načela nevračanja, ki ga določa Ženevska konvencija,
- obstoja sistema učinkovitih pravnih sredstev zoper kršitve pravic in svoboščin, ki jih določa EKČP.

Enaka opredelitev konceptov varne tretje države, evropske varne tretje države, varne izvirne države in prve države azila izhaja iz 35.–39. člena Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (v nadaljnjem besedilu: Direktiva 2013/32/EU).² Določbe ZMZ-1, ki urejajo navedene koncepte, predstavljajo implementacijske določbe Direktive 2013/32/EU in se morajo razlagati v skladu z direktivo.

1. Migracije v Republiki Sloveniji

Tabela št. 1: Število vloženih, odobrenih, zavrženih in zavrženih prošenj za priznanje mednarodne zaščite

Leto	Število vseh prošenj	Število odobrenih prošenj	Število zavrženih prošenj	Število zavrženih prošenj	Ustavitev postopka	Varna tretja država
2002	640	3	105	12	619	0
2003	1101	37	123	17	964	25
2004	1208	39	317	20	737	12
2005	1674	26	661	38	1120	3
2006	579	9	561	43	228	0
2007	434	9	276	53	238	0

¹ Prav tam, 60. člen.

² Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013. Dosegljivo na URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0032>, 12. 9. 2019.

2008	260	4	145	12	164	0
2009	202	20	89	23	96	0
2010	246	23	55	27	120	14
2011	358	24	78	40	177	73
2012	304	34	75	57	110	52
2013	272	37	82	59	177	19
2014	385	44	51	49	216	0
2015	277	46	87	44	89	0
2016	1308	170	96	249	621	0
2017	1476	152	89	382	949	0
2018	2875	102	135	277	2372	0
2019*	1802	40	54	133	1535	0

Vir podatkov: Ministrstvo za notranje zadeve (MNZ).

*Za leto 2019 so predstavljeni podatki iz obdobja od 1. 1. 2019 do 30. 6. 2019.

V Republiki Sloveniji je bilo med letoma 1995 in 2015 odobrenih 390 prošelj za mednarodno zaščito. Po letu 2015 je bil tako kot v Evropski uniji prisoten trend povečanja števila prošelj za mednarodno zaščito. V zadnjih treh letih se je spremenila struktura prosilcev glede na državo izvora. Največ prosilcev prihaja iz Afganistana, Alžirije, Pakistana, Iraka, Irana, Sirije, Turčije, Maroka in Eritreje. Do konca leta 2018 je bil status mednarodne zaščite priznan 818 državljanom tretjih držav. Glede na vrsto statusa mednarodne zaščite je bil:

- 599 osebam priznan status begunca,
- 130 osebam priznan subsidiarne zaščite in
- 89 osebam priznan azil iz humanitarnih razlogov.

Od leta 2016 je prisotno zmanjševanje števila odobrenih prošelj za priznanje mednarodne zaščite. Iz statističnih podatkov je razviden visok delež ustavitve postopka za pridobitev mednarodne zaščite. Leta 2018 je bil delež ustavitve postopka za mednarodno zaščito 82 %-en, letos pa kar 85 %-en. Največkrat je vzrok za ustavitev postopka v tem, da prosilec, ki je vložil prošnjo za mednarodno zaščito, zapusti Republiko Slovenijo še pred končanjem postopka.

Za obdobje od 1. 1. 2019 do 30. 6. 2019 je Urad Vlade Republike Slovenije za oskrbo in integracijo migrantov zabeležil, da največ prosilcev za mednarodno zaščito izvira iz naslednjih držav:

- 526 oseb iz Alžirije,
- 225 oseb iz Pakistana,
- 209 oseb iz Afganistana,
- 285 oseb iz Maroka,
- 90 oseb iz Irana in
- 57 oseb iz Iraka.

Tabela št. 2: Število oseb, obravnavanih zaradi nedovoljenega vstopa v Slovenijo na zunanji schengenski meji, glede na državljanstvo

Državljanstvo	Število oseb								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Pakistan	3	40	55	31	51	0	102	159	2.003
Afganistan	51	210	273	110	35	10	290	653	886
Alžirija	4	4	122	52	27	5	47	142	815
Iran	5	19	11	4	0	5	29	80	725
Sirija	0	2	62	60	70	74	76	64	650
Irak	5	3	11	1	1	19	41	42	493
Maroko	8	6	25	23	3	3	43	37	335
Hrvaška	90	81	86	45	34	23	21	32	269
Turčija	52	120	105	44	11	8	79	165	254
Indija	0	4	1	1	1	3	0	5	145
Druge države	516	395	602	517	489	287	349	555	2648
Skupaj	734	884	1.353	888	722	437	1.077	1.934	9.223

Vir podatkov: Letno poročilo o delu policije za leto 2018.

V letošnjem letu je prisoten trend naraščanja števila ilegalnih prehodov. Na podlagi poročila Policije³ za obdobje od 1. 1. 2019 do 31. 7. 2019 lahko ugotovimo, da so policisti na območju Republike Slovenije obravnavali 7.415 ilegalnih prehodov državne meje. Število ilegalnih migracij se je glede na enako obdobje preteklega leta povečalo za 55,8 %. V prvi polovici letošnjega leta so bili najpogostejše obravnavani državljani Pakistana, Alžirije in Afganistana. Julija 2019 je bila tako zabeležena najvišja mesečna številka po množičnih migracijah iz leta 2016. Število nezakonitih migrantov se je prvič povečalo v letih 2017 in 2018. Leta 2018 so policisti obravnavali 14.086 kršitev Zakona o tujcih, medtem ko je bilo leta 2017 zabeleženih 20.392 kršitev. Število nedovoljenih prehodov zunanje meje je v letu 2017 znašalo 1.934. V letu 2018 je bilo obravnavanih 9.223 nedovoljenih prehodov zunanje meje, med katerimi je bilo največ državljanov Pakistana.

V obdobju od 1. 1. 2019 do 31. 7. 2019 je 2.679 ilegalnih migrantov vložilo prošnjo za mednarodno zaščito, kar je 3,5 % manj v primerjavi z lanskim letom. Iz statističnih podatkov Policije izhaja, da je bilo največ prosilcev za mednarodno zaščito državljanov Alžirije. Pri vstopu v notranjost države so policisti zabeležili 468 kršitev na podlagi vstopa v Republiko Slovenijo brez ustreznega potnega lista ali potrebnih dovoljenj za prebivanje ali vizuma. V primerjavi z lanskim obdobjem se je število kršitev zmanjšalo za 6 %⁴.

V skladu z določili Zakonika o schengenskih mejah je bilo na mejnih prehodih zavrženih 2.453 državljanov tretjih držav zaradi neizpolnjevanja pogojev za vstop v Republiko Slovenijo, največ na meji s Hrvaško. Če primerjamo z lanskim letom, lahko ugotovimo, da se je število zavrženih državljanov povečalo za 11,5 odstotka.⁵

³ Poročilo policije o ilegalnih migracijah za obdobje od 1. 1. 2019 do 31. 7. 2019 je Policija pripravila avgusta 2019. Poročilo je dostopno na URL: https://www.policija.si/images/stories/Statistika/MejnaProblematika/IlegalneMigracije/2019/Januar-julij_2019.pdf, 10. 9. 2019.

⁴ Prav tam.

⁵ Prav tam..

Iz letnega poročila Policije za leto 2018⁶ izhaja, da se je obseg nedovoljenih migracij povečal na podlagi stanja v izvornih državah in zaradi vzpostavitve novih poti čez Zahodni Balkan. Zaradi tega je Policija okrepila nadzor na meji s Hrvaško s prerazporeditvijo kadrov, s tehnično opremo za nadzor zelene meje ter s postavljanjem in vzdrževanjem začasnih tehničnih ovir. Turčija z Istanbulom predstavlja glavno tranzitno območje nedovoljenih migracij, predvsem zaradi številnih letalskih povezav. Iz Turčije se pot nadaljuje čez Zahodni Balkan v Bosno in Hercegovino, kjer je pomembno območje zbiranja in zadrževanja nezakonitih migrantov. Leta 2018 so slovenski policisti obravnavali 818 nedovoljenih vstopov na notranjih mejah RS, kar je manj kot 2017, ko je bilo zabeleženih 963 nedovoljenih vstopov.

Tabela št. 3: Število oseb, obravnavanih zaradi izmikavanja mejni kontroli, glede na državljanstvo

Državljanstvo	Število oseb								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Afganistan	3	27	78	17	76	23	56	125	223
Pakistan	0	3	11	5	9	0	15	17	58
Bangladeš	0	0	0	2	8	0	2	0	50
Iran	0	0	0	0	1	14	7	5	46
Alžirija	0	0	12	23	2	1	25	46	17
Italija	11	8	4	4	6	7	6	23	14
Turčija	5	8	11	3	2	2	3	7	14
Slovenija	5	1	4	7	6	16	5	24	12
Libija	0	0	0	1	3	0	4	6	6
Nemčija	2	2	1	6	3	3	2	12	6
Druge države	126	51	103	120	163	53	114	128	73
Skupaj	152	100	224	188	279	119	239	393	519

Vir podatkov: Letno poročilo o delu policije za leto 2018.

Lani se je povečalo število oseb, ki so poskušale nezakonito vstopiti v Republiko Slovenijo čez mejne prehode, skrite v tovornih vozilih. Leta 2018 je število oseb, ki so se izmikale mejni kontroli, znašalo 519, medtem ko so zaradi tega policisti leta 2017 obravnavali 393 oseb. V obeh letih je bilo največ obravnavanih oseb državljanov Afganistana. Policisti so v letu 2018 na mejnih prehodih zavrnil 3.788 oseb zaradi neizpolnjevanja pogojev za vstop v Slovenijo, v letu 2017 pa 3.812 oseb. Iz podatkov Policije izhaja, da je bilo največ državljanov Albanije. Na podlagi statistike je moč ugotoviti, da se je od leta 2009 do leta 2018 število zavrnenih oseb prepolovilo. Policija ocenjuje, da je na to vplivalo zmanjševanje negativnih učinkov vizumske liberalizacije in dostop pristojnih organov Republike Hrvaške do schengenskega informacijskega sistema (v nadaljnjem besedilu: SIS).⁷

⁶ Letno poročilo o delu policije 2018 je Ministrstvo za notranje zadeve sprejelo aprila 2019. Letno poročilo je dostopno na URL: <https://www.policija.si/images/stories/Statistika/LetnaPorocila/PDF/LetnoPoro%C4%8Dilo2018.pdf>, 10. 9. 2019.

⁷ Prav tam.

Število ponarejenih ali spremenjenih dokumentov, ki so bili odkriti na mejnih prehodih, je leta 2018 znašalo 663, medtem ko je bilo leta 2017 odkritih 699 omenjenih dokumentov. Policija je zaradi zlorabe listine na mejnih prehodih največkrat obravnavala državljane Srbije, Bosne in Hercegovine ter Albanije. Leta 2018 je v Republiki Sloveniji nedovoljeno prebivalo 4.516 oseb, leta 2017 pa 4.349 oseb. Policija je ugotovila, da je prišlo do nedovoljenega prebivanja predvsem na podlagi prekoračitve dovoljenega časa za prebivanje na schengenskem območju. Letos je Policija obravnavala 3.318 tujcev zaradi nedovoljenega prebivanja na območju Republike Slovenije, kar je 27,2 % več kot v lanskem obdobju.⁸

Sprejem in vračanje tujcev v sosednje države je posledica nedovoljenih migracij na slovenskem ozemlju. Na podlagi mednarodnih sporazumov so slovenski policisti lani vrnili tujim varnostnim organom 4.908 tujcev, od tega 4.827 na meji s Hrvaško. Leta 2017 je bilo zabeleženih 945 vrnitev tujcev. Največ vrnjenih oseb je bilo državljanov Pakistana.⁹ Število sprejetih tujcev iz sosednjih držav se je povečalo predvsem na italijanski meji in se nanaša na tujce, ki so predhodno izrazili namero zaprositi za mednarodno zaščito v Sloveniji, kasneje pa bi nadaljevali pot čez Italijo v ciljno državo.

Leta 2018 je Center za tujce (v nadaljnjem besedilu: CT) obravnaval 1.303 tujcev, leta 2017 pa 236. Ministrstvo za notranje zadeve (v nadaljnjem besedilu: MNZ) je v lanskem letu omejilo gibanje izključno na prostore CT 126 prosilcem za mednarodno zaščito, v letu 2017 pa 48 prosilcem. Tujci, ki so bili nastanjeni v CT, večinoma prihajajo iz južne Azije, severne Afrike, srednje Azije, Bližnjega vzhoda, afriških držav in z območja držav Zahodnega Balkana. V letu 2018 je 407 tujcev po nastanitvi v CT izrazilo željo za mednarodno zaščito v Republiki Sloveniji. MNZ je 15 osebam omejilo gibanje na prostore CT ter 392 oseb preselilo v Azilni dom. Na policijskih postajah in na Ministrstvu za notranje zadeve, na Sektor za postopke mednarodne zaščite, je bilo vloženih 111 prošenj za mednarodno zaščito. Leta 2018 je CT na podlagi sporazumov o vračanju in drugih veljavnih aktov (Dublinska uredba) vrnil 771 tujcev v matično državo in varnostnim organom sosednjih držav.¹⁰

V skladu z 12. členom Zakona o tujcih (v nadaljnjem besedilu: ZTuj-2) se za nedovoljen vstop tujca v RS šteje, če:

- je posameznik vstopil v RS, čeprav mu je bil na podlagi zakona zavrnjen vstop,
- se je posameznik izognil mejni kontroli,
- je pri vstopu uporabil ponarejene potne ali druge listine, ki so potrebne za vstop v državo, ali če je organom mejne kontrole navedel lažne podatke,
- je vstopil v RS na notranji meji, v nasprotju s 7. in 8. členom tega zakona,
- je vstopil v RS na notranji meji, čeprav še ni potekel čas, za katerega mu je prepovedan vstop v državo.

Ilegalni migranti pri vstopu na ozemlje Republike Slovenije izven mejnih prehodov izbirajo poti skozi gozd, preko njiv, travnikov in po drugih stranskih poteh ter pri tem onesnažujejo okolje in uničujejo naravo ter vznemirjajo krajanje. Pri tem povzročajo ogromno škode in številna kazniva dejanja (kraja, tatvina, ugrabitev).

⁸ Poročilo policije o ilegalnih migracijah za obdobje od 1. 1. 2019 do 31. 7. 2019.

⁹ Prav tam.

¹⁰ Letno poročilo o delu policije 2018.

Kljub določbi 12. člena ZTuj-2, ki določa nedovoljen vstop v RS, se v praksi sankcionira zgolj nasilen ali oborožen vstop v državo.

Na podlagi statističnih podatkov je razvidno, da se Slovenija v zadnjih treh letih sooča s povečanjem števila oseb, ki so obravnavane zaradi nedovoljenega vstopa v Slovenijo na notranji meji. Iz statistike izhaja, da slovenska policija ni bila uspešna pri poostrenem nadzoru državne meje, kar je razvidno iz povečanega števila ujetih ilegalnih migrantov znotraj države. Število ilegalnih migracij se je glede na prvo polovico lanskega leta povečalo za 55,8 %. Julija 2019 je bila tako zabeležena najvišja mesečna številka po množičnih migracijah iz leta 2016.

Po napovedi Italije o možnem zapiranju italijansko-slovenske meje, bo Slovenija postala migrantski žep, če ne bo uspešno zaščitila južne schengenske meje med Slovenijo in Hrvaško. V Sloveniji je treba sprejeti zakonodajo, ki je primerljiva z zakonodajo držav, ki so bile uspešne pri odvrčanju nezakonitih migracij. Trenutno veljavna zakonodaja omogoča nezakonitim migrantom, da se neomejeno-krat vračajo iz Hrvaške v Slovenijo, dokler ne dosežejo svojega cilja, ki je v največjem številu primerov vstop preko Slovenije v Italijo.

S predlogom Zakona o mednarodni zaščiti se želi zagotoviti učinkovitost zaščite državne meje in posledično zaščito ljudi in njihovega premoženja.

V 13. členu Dublinske uredbe je določeno, da je upravičenec do azila, ki je nezakonito prečkal mejo države članice po kopnem, morju ali zraku, dolžan zaprositi za mednarodno zaščito v prvi varni državi, v katero je vstopil. Glede na določbo Dublinske uredbe in splošno znano dejstvo, da Slovenija nima za sosedo nobene države, kjer bi bila vojna, to pomeni, da v Republiko Slovenijo noben upravičenec do azila ne more vstopiti ne po kopnem ne po morju ne po zraku. Glede na statistične podatke za prvo polovico letošnjega leta je opazno povečanje nezakonitih migrantov, ki prihajajo iz območja, kjer ni vojne.

2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA

2.1. Cilj

Cilj predloga zakona je zmanjšanje preobremenjenosti azilnega sistema na način, da se zmanjša število vloženih vlog prosilcev za mednarodno in subsidiarno zaščito. Predlog zakona želi omogočiti priznanje mednarodne zaščite tistim prosilcem, ki jo resnično potrebujejo.

2.2. Načela

S predlogom zakona se zasleduje načela nacionalne varnosti, javne koristi, varovanje ljudi in premoženja, varovanje meja ter zaščita schengenske meje.

2.3. Poglavitne rešitve

Od leta 2016 se pristojni organi, ki obravnavajo prošnje za priznanje mednarodne zaščite, srečujejo s povečanim številom vlog. Predlog zakona predvideva dodaten razlog, na podlagi katerega se posamezniku statusa begunca in subsidiarne zaščite ne prizna. Skladno s predlogom zakona se osebam, ki so bile v varni tretji

državi ali so nezakonito vstopile na ozemlje Republike Slovenije, ne prizna status begunca in subsidiarne zaščite.

Predlog zakona bo z določitvijo dodatnega izključitvenega pogoja za priznanje statusa begunca in subsidiarne zaščite omogočil razbremenjenost sistema mednarodne pomoči tistim osebam, ki zaščite dejansko ne potrebujejo. Zmanjšanje obremenjenosti pristojnih organov za obravnavo prošelj bo prispevalo k zagotavljanju hitrejših in učinkovitejših postopkov za priznanje mednarodne zaščite.

3. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA ZA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNA FINANČNA SREDSTVA

Predlog zakona ne bo imel posledic za državni proračun in druga javna finančna sredstva.

4. NAVEDBA, DA SO SREDSTVA ZA IZVAJANJE ZAKONA V DRŽAVNEM PRORAČUNU ZAGOTOVLJENA, ČE PREDLOG ZAKONA PREDVIDEVA PORABO PRORAČUNSKIH SREDSTEV V OBDOBJU, ZA KATERO JE BIL DRŽAVNI PRORAČUN ŽE SPREJET

Predlog zakona ne predvideva dodatne porabe proračunskih sredstev poleg sredstev, ki so bila že v osnovi zagotovljena v državnem proračunu.

5. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOST PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE

5.1 Prilagojenost ureditve pravnemu redu Evropske unije

Predlog zakona ni predmet usklajevanja s pravnim redom Evropske unije.

5.2 Prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih

Republika Avstrija

Postopek za priznanje mednarodne zaščite je v Avstriji urejen s pravili upravnega postopka in s posebno vrsto pravil, ki se nanašajo na postopke mednarodne zaščite in tujcev. Pristojni organ, ki odloča na prvi stopnji v postopkih mednarodne zaščite, je Zvezna agencija za Migracije in begunce (Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl). Zvezno azilno sodišče je bilo ustanovljeno leta 2008 in predstavlja drugo instanco v postopkih mednarodne zaščite. Prošnja za priznanje mednarodne zaščite se lahko obravnava v rednem postopku, postopku »na meji«, »pospešenem« postopku, »prednostnem« postopku in postopku o dopustnosti prošnje. Z zavrnitvijo prošnje za dodelitev statusa begunca se lahko posamezniku dodeli status subsidiarne zaščite, če so zanj izpolnjeni pogoji. Ko je vložena prošnja za odobritev mednarodne zaščite, pristojni organ najprej preveri dopustnost vloge in če so podani razlogi za zavrženje, med katere se uvršča obstoj varne tretje države in dejstvo, da je za obravnavo prošnje na podlagi Dublinske uredbe pristojna druga država članica. Če niso podani razlogi za zavrženje, sledi vsebinska obravnava prošnje.

V primeru, da Republika Avstrija na podlagi Dublinske uredbe ni odgovorna za obravnavanje prošnje za priznanje mednarodne zaščite, se ta zavrže in začne se postopek odstranitve prosilca. V odločbi za odstranitev mora biti navedena država, ki je odgovorna za vsebinsko obravnavo prošnje za priznanje mednarodne zaščite.

Kraljevina Belgija

V Belgiji ima postopek za odobritev mednarodne zaščite tri stopnje. V začetni fazi postopka se na podlagi Dublinske uredbe ugotavlja, ali je za obravnavo prošnje pristojna Belgija oziroma Urad za tujce (Aliens Office). Drugo fazo postopka vodi komisar za begunce in osebe brez državljanstva (Commissioner-General for Refugees and Stateless Persons) in je pristojen za vsebinsko presojo prošnje. Zoper negativno prvostopenjsko odločitev je možna pritožba na Svet za pravna vprašanja tujcev (Council for Aliens Law Litigation). Kot zadnja možnost je predvidena pritožba na belgijsko Vrhovno upravno sodišče (Council of State). Za obravnavanje prošnje za priznanje mednarodne zaščite je predvidenih več vrst postopkov: redni postopek, »prednostni« postopek, postopek »na meji« in postopek, kjer je prošnja že na prvi pogled neutemeljena, ki se v praksi ne uporablja.

Na podlagi Dublinske uredbe se v EURODAC bazi preveri, katera država je pristojna za odločanje o prošnji prosilca. Urad za tujce v predhodnem postopku odloči, ali bo prošnjo predložil komisarju za begunce in osebe brez državljanstva v vsebinsko obravnavo. Če se ugotovi, da je za obravnavo prošnje pristojna druga država, se izvede odstranitev posameznika iz države.

Republika Poljska

V Republiki Poljski obravnava prošnje za odobritev mednarodne zaščite poteka na dveh stopnjah. Prvo stopnjo predstavlja vsebinska presoja, ki jo izvede vodja Urada za tujce (Head of the Office for Foreigners), drugo pa pritožbeni postopek na Komisiji za begunce (Refugee Board). Vodja urada za tujce je kot glavni organ odgovoren za vsebinsko presojo prošnje in za postopke v okviru Dublinske uredbe. Postopek po Dublinski uredbi se uporabi, kadar so podani pogoji, da je za presojo prošnje pristojna druga država. V enotni redni postopek sta vključena postopek za dodelitev statusa begunca in subsidiarne zaščite. Na prvi stopnji se lahko redni postopek za odobritev mednarodne zaščite zaključi na štiri različne načine: z odobritvijo statusa begunca ali subsidiarne zaščite, z zavrnitvijo prošnje ali z ustavitvijo postopka, če je prosilec med postopkom zapustil državo. Komisija za begunce je kot dvostopenjski upravni organ pristojna za obravnavo pritožbe zoper prvostopenjsko odločitev v vseh vrstah postopkov. V nadaljnjem koraku je možna pritožba na Upravno sodišče (Voivodeship Administrative Court), ki ni suspenzivno pravno sredstvo. Zoper odločitev Upravnega sodišča je predvidena še pritožba na Vrhovno upravno sodišče.

V skladu z Dublinsko uredbo se vsem prosilcem, ki so starejši od 14 let, vzame prstne odtise za bazo EURODAC. V primeru, da obstajajo razlogi, da bi bila lahko za obravnavo odgovorna druga država, se začne postopek na podlagi Dublinske uredbe za vrnitev posameznika v državo, ki je odgovorna za obravnavo njegove prošnje za mednarodno zaščito.

V 13. členu Zakona o priznanju zaščite za tujce (Act on granting protection to aliens within the territory of the Republic of Poland) je določeno, da se status begunca dodeli tujcu, ki izpolnjuje pogoje za priznanje statusa begunca, določenih v Ženevski konvenciji in newyorškem protokolu. V skladu s 14. členom Zakona o priznanju zaščite za tujce se status begunca zavrne, če prošnja za priznanje statusa begunca:

- ne vsebuje nobenih razlogov za priznanje, da obstaja utemeljen strah pred preganjanjem, ki je določen v 1. členu Ženevske konvencije,
- je namen zavajanje oblasti ali zloraba postopka za dodelitev statusa begunca,
- je razvidno, da je tujec prispel iz varne države izvora ali tretje varne države, v katero se ima pravico vrniti.

6. NAVEDBA, KATERI PREDSTAVNIKI PREDLAGATELJA BODO SODELOVALI PRI DELU DRŽAVNEGA ZBORA IN DELOVNIH TELES

Pri obravnavi predloga zakona v Državnem zboru Republike Slovenije in pri delu njegovih delovnih teles bo sodeloval državni svetnik Marjan Maučec.

II. BESEDILO ČLENOV

1. člen

V Zakonu o mednarodni zaščiti (Uradni list RS, št. [16/17](#) – uradno prečiščeno besedilo) se v 31. členu v prvem odstavku za prvo alinejo dodata novi druga in tretja alineja, ki se glasita:

- »- se država, iz katere prosilec prihaja, šteje za varno tretjo državo na podlagi 53. člena tega zakona;
- 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 njegovega vstopa;«.

Dosedanje druga, tretja, četrta, peta in šesta alineja postanejo četrta, peta, šesta, sedma in osma alineja.

V drugem odstavku se dodata nova prva in druga alineja, ki se glasita:

- »- se država, iz katere prosilec prihaja, šteje za varno tretjo državo na podlagi 53. člena tega zakona;
- 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 njegovega vstopa;«.

Dosedanje prva, druga, tretja in četrta alineja postanejo tretja, četrta, peta in šesta alineja.

V tretjem odstavku se besedilo »drugi, tretji in četrtri« nadomesti z besedilom »četrtri, peti in šesti«.

PREDHODNA IN KONČNA DOLOČBA

2. člen

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije, uporabljati pa se začne tri mesece po uveljavitvi zakona.

III. OBRAZLOŽITEV ČLENOV

K 1. členu

V predlogu člena sta določena dva dodatna razloga za nepriznanje statusa begunca in subsidiarne zaščite na podlagi določb Zakona o mednarodni zaščiti. Predlagana sprememba predvideva izključitev priznanja statusa mednarodne zaščite in subsidiarne zaščite za prosilce, ki prihajajo iz države, ki se šteje za varno tretjo državo na podlagi 53. člena ZMZ-1 in v primeru nezakonitega vstopa prosilca na ozemlje Republike Slovenije oziroma njegovega protipravno podaljšanega bivanja, pri čemer se brez pravega razloga ni javil oblastem ali ni podal prošnje za mednarodno zaščito v najkrajšem možnem času glede na okoliščine njegovega vstopa.

K 2. členu

Uveljavitvena določba predvideva, da predlagani zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije, uporabljati pa se začne 3 mesece po njegovi uveljavitvi. Zamik uporabe zakona je predviden zaradi ohranitve široke interpretacije določbe s ciljem, da se materam z otroki, starejšim in celotnim družinam, ki prihajajo z vojnih območij, zagotovi visoka stopnja zaščite tudi v t. i. prehodnem obdobju tudi, če niso zaprosili za status mednarodne zaščite v prvi varni državi.

IV. BESEDILO ČLENA, KI SE SPREMINJA

31. člen (izključitev)

(1) Status begunca se prosilcu ne prizna, če:

- že uživa pomoč ali zaščito organov in agencij Združenih narodov, razen Visokega komisariata; kadar takšna zaščita ali pomoč preneha iz katerega koli razloga, ne da bi se položaj prosilca dokončno uredil skladno z ustreznimi resolucijami Generalne skupščine Združenih narodov, je treba prošnjo prosilca obravnavati;
- obstaja utemeljen sum, da je storil kaznivo dejanje proti miru, vojni zločin ali zločin proti človeštvu, kot jih določajo mednarodni akti;
- obstaja utemeljen sum, da je pred vstopom v Republiko Slovenijo storil hudo kaznivo dejanje nepolitične narave v drugi državi, tudi če je bilo storjeno zaradi domnevno političnih ciljev;
- obstaja utemeljen sum, da je storil dejanja, ki nasprotujejo namenom in načelom Združenih narodov, določenim v Preambuli ter v 1. in 2. členu Ustanovne listine Združenih narodov;
- obstajajo utemeljeni razlogi, da se ga obravnava kot nevarnega za varnost Republike Slovenije, kar se kaže zlasti v ogrožanju varnosti ozemeljske celovitosti, suverenosti, izvrševanja mednarodnih obveznosti in ogrožanju varstva ustavne ureditve;

- po pravnomočni obsodbi za hudo kaznivo dejanje predstavlja nevarnost za Republiko Slovenijo.
- (2) Status subsidiarne zaščite se ne prizna prosilcu, če obstaja utemeljen sum, da:
- je storil kaznivo dejanje proti miru, vojni zločin ali zločin proti človeštvu, kot so opredeljeni v mednarodnih pogodbah ali predpisih, ki določajo takšna kazniva dejanja;
 - je storil hudo kaznivo dejanje;
 - je storil dejanja, ki nasprotujejo namenom in načelom Združenih narodov, določenim v Preambuli ter v 1. in 2. členu Listine Združenih narodov;
 - po pravnomočni obsodbi za hudo kaznivo dejanje predstavlja nevarnost za varnost Republike Slovenije.
- (3) Za dejanja, določena v drugi, tretji in četrti alineji prvega odstavka tega člena, in za dejanja iz prejšnjega odstavka se štejejo tudi dejanja napeljevanja in druge oblike udeležbe pri teh dejanjih.
- (4) Status subsidiarne zaščite se ne prizna prosilcu, ki je pred sprejemom v Republiko Slovenijo storil eno ali več kaznivih dejanj, za katere je v Republiki Sloveniji zagrožena zaporna kazen, in je zapustil izvorno državo izključno zato, da bi se izognil kaznim, ki so posledica teh dejanj.