

DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE	
Prejeto:	23 -01- 2017
Šifra:	213-04/17-3/19
Povezava:	061-48117-215
EPA:	1703-VII EU:
Sign. zn.:	
Kratice:	23.01.2017 11:45



Gradivo za sejo odbora za notranje zadeve

Jerneja Turin za: Zoran.Skubic@dz-rs.si,
dusan.verbic@dz-rs.si, gp@dz-rs.si

Od: Jerneja Turin <Jerneja.Turin@amnesty.si>
Za: "Zoran.Skubic@dz-rs.si" <Zoran.Skubic@dz-rs.si>, "dusan.verbic@dz-rs.si"
<dusan.verbic@dz-rs.si>, "gp@dz-rs.si" <gp@dz-rs.si>,

Spoštovani,

potrjujem, da se bom v imenu Amnesty International Slovenije udeležila seje Odbora tudi na prestavljen termin.

V priponki pošiljam mnenje Amnesty International glede predloga vlade. Prosim za vključitev med gradiva.

S spoštovanjem,

Jerneja Turin

From: Metka Naglič
Sent: Wednesday, January 18, 2017 7:51 AM
To: Zoran.Skubic@dz-rs.si; dusan.verbic@dz-rs.si
Cc: Jerneja Turin <Jerneja.Turin@amnesty.si>; Amnesty Slovenije <amnesty@amnesty.si>
Subject: Potrditev udeležbe na 50. seji odbora za notranje zadeve ter prijava za govor

Pozdravljeni,

hvala za povabilo na petkovo 50. nujno sejo odbora za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo, kjer bo obravnavan predlog zakona o spremembni in dopolnitvah zakona o tujcih.

Seje se bo v imenu Amnesty International Slovenije udeležila naša vodja kampanj Jerneja Turin (kopirana).

S tem dopisom jo želim tudi prijaviti za nastop na seji odbora, da bo lahko predstavila naš vidik.

Hvala in prijazen pozdrav,

Metka Naglič

Metka Naglič

Direktorica za kampanje in komunikacije - Director for Campaigns and Communications

01 426 93 77 - 030 313 991 - www.amnesty.si

Podprite Amnesty International Slovenije z 0,5% dohodnine. To vas dodatno ne stane nič,

Amnesty pa omogoča delo za boljši svet. Vaših 0,5% za Si71490701. Hvala.  - Kršitve mednarodnega prava in prava EU ob uporabi ukrepov iz predlaganih členov 10a in 10b Zakona o tujcih - januar 2017.pdf



Kršitve mednarodnega prava in prava EU ob uporabi ukrepov iz predlaganih členov 10a in 10b Zakona o spremembah in dopolnitvi Zakona o tujcih (po besedilu dokumenta številka: IPP 007-286/2016/23 (131-01), 05. 01. 2017, EVA 2016-1711-0045)

Komentarje na morebitno novo verzijo predloga vam bomo poslali takoj, ko jo bomo dobili in analizirali

januar 2017

S spremembami Zakona o tujcih, ki ga v sprejetje poslankam in poslancem predlaga Vlada, bi Slovenija omejila dostop do zaščite begunkam_cem in prosilkam_cem za azil ter kršila obveznosti Slovenije na podlagi mednarodnega prava in prava EU.

Predlagani »izredni ukrepi« obravnavajo prosilke_ce za azil kot grožnjo nacionalni varnosti in so namenjeni temu, da se prosilke_ce zadrži zunaj Slovenije.

Države sicer imajo pravico, da izvajajo nadzor na svojih mejah, a tega ne smejo delati na račun temeljnih človekovih pravic, ampak zgolj na način, ki je v skladu z mednarodnimi obveznostmi.

Predlagane spremembe zakona:

- bi omogočile oblastem, da avtomatično odrečajo vstop osebam, ki bi prispele na mejo, vključno s tistimi, ki bi izrazili namero, da zaprosijo za mednarodno zaščito;
- bi lahko vodile do nezakonitih (kolektivnih) izgonov migrantk_ov in begunk_cev, ki bi v Slovenijo vstopili nezakonito, saj predlagani ukrepi izključujejo ustrezone postopke, s čimer se migrantkam_om in prosilkam_cem za azil odrekajo pomembna vsebinska in postopkovna jamstva, kot je na primer pravica do učinkovitega pravnega sredstva, ki jo med drugimi določa tudi Ustava RS;
- bi omejile dostop do zaščite begunkam_cem in prosilkam_cem.

Če bi bile zakonske spremembe sprejete v taki obliki, bi to pomenilo, da bi Slovenija dejansko odrekla dostop do ozemlja in do zaščite ljudem, ki bežijo pred vojnami in pregnanjem. **Slovenija ima**

pravno obveznost, da omogoči pošten in učinkovit azilni postopek, v katerem se lahko presodi o potrebi po zaščiti vseh, ki prispejo na njene meje in želijo zaprositi za mednarodno zaščito. Prav tako je obvezana spoštovati ustrezne in uveljavljene postopke, ko vrača migrante v druge države.

Slovenija bi ob uporabi ukrepov kršila:

- pravico do učinkovitega in poštenega azilnega postopka
- prepoved kolektivnih izgonov in prisilnih vračanj (pushbacks)
- načelo nevračanja (*non-refoulement*)
- pravico do učinkovitega pravnega sredstva

ODREKANJE PRAVICE DO AZILNEGA POSTOPKA IN DE FACTO LEGALIZACIJA PRISILNIH VRAČANJ (PUSHBACKS)

Takošnje/avtomatično odrekanje vstopa

Prestrezanje na mejah in avtomično odrekanje vstopa migrantkam_om in prosilkam_cem za azil, četudi izrazijo namero, da bi zaprosili za mednarodno zaščito v Sloveniji, je v nasprotju z mednarodnim pravom. V stikih z migrantkami_i imajo obveznost vsaki osebi omogočiti, da pojasni svoje osebne okoliščine in zaprosi za azil, če tako želi.

- *Spolna deklaracija človekovih pravic* v 14. členu določa, da ima vsakdo pravico v drugih državah iskati in uživati pribegališče pred peganjanjem. Pravico do azila določa tudi *Listina EU o temeljnih pravicah*.
- Osebe, ki potrebujejo mednarodno zaščito, in ranljive ljudi, kot so mladoletniki, ostareli ali bolni, je treba identificirati, ko pridejo do meje, ter jim ponuditi ustrezno zaščito in pomoč. Za zaščito lahko zaprosijo na mejnem prehodu. Migrantov in prosilcev za azil se brez kakršnih koli postopkov na mejah ne sme zavrniti.
- Prav tako **se ne sme vračati** tistih, ki ne zaprosijo za zaščito, **brez ustreznih postopkov**, ki **bi varovali načelo non-refoulement** – prepoved vračanja v primeru, da bi bila oseba v nevarnosti peganjanja ali bi se tam, kamor bi bila vrnjena, soočala z resno grožnjo drugih hudih kršitev človekovih pravic ali zlorab.

Pushbacks - prepovedana prisilna vračanja in kolektivni izgoni

Avtomatične deportacije oseb brez upoštevanja njihovih osebnih okoliščin, brez možnosti zaprositi za azil, brez postopkovnih jamstev (npr. možnosti pritožbe) – kot jih predvidevajo predlagani ukrepi – predstavljajo prisilna vračanja - *pushbacks*.

V primerih, ko so prosilke_ci za azil ali migrantke_i iz ozemlja pregnani skupinsko, brez ustreznih individualnih postopkov, imamo opraviti s **kolektivnimi izgoni**.

Slednji so v vseh okoliščinah nezakoniti in prepovedani.

V primeru uporabe predlaganega ukrepa bi šlo za kolektivne izgone, prepoved katerih se nanaša na katerikoli prehod ljudi preko meja, vključno na območju Schengena. V nasprotju z razlago, ki jo ministrstvo za notranje zadeve podaja v uvodu k predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o tujcih, Slovenija pri vračanju prosilk_cev za azil v drugo državo EU ne more ignorirati ali obiti svojih obveznosti, ki izhajajo iz Evropske konvencije o človekovih pravicah. **EU in njene države članice ne smejo samovoljno vračati beguncev ali prosilcev za azil, niti v druge države članice EU. Evropsko sodišče za človekove pravice je to potrdilo tudi v sodbi Sharifi in drugi proti Italiji in Grčiji¹**

V skladu z mednarodnim pravom in pravom EU imajo posameznice_ki, ki preidejo iz jurisdikcije ene države v jurisdikcijo druge, pravico do vsebinskih in postopkovnih jamstev:

Načelo nevračanja (non-refoulement) prepoveduje državam, da bi kogarkoli poslale, bodisi posredno ali neposredno, nekam, kjer bi obstajal dobro utemeljen sum preganjanja ali bi se tam soočal z resno grožnjo drugih hudih kršitev človekovih pravic ali zlorab. Prepoved velja tudi, ko obstaja nevarnost verižnega vračanja.

Načelo nevračanja zagotavlja pravico dostopa do poštenega in učinkovitega postopka, v katerem pristojni organ presodi, ali bi bilo z odstranitvijo, izgonom ali izročitvijo to načelo lahko kršeno.

Z vidika postopka so države dolžne dati prizadetim posameznikom **učinkovite možnosti pravnih sredstev** (recimo pritožbe) zoper vračanje. Ustavno sodišče RS je odločilo, da iz zahteve po učinkovitosti pravnega sredstva izhaja, da mora vložitev pravnega sredstva zadržati izvršitev vračanja, saj bi bila vzpostavitev prejšnjega stanja nesorazmerno otežena.²

Samovoljni izgoni in prisilna vračanja lahko vodijo v vračanja in verižna vračanja, kjer države vračajo migrante in prosilce za azil v prejšnjo državo, iz katere so vstopili vanje. Na primer migranti in prosilci za azil, ki bi se jim odrekeli vstop v Slovenijo in bi se jih vrnilo na Hrvaško, bi bili v nadaljnji nevarnosti,

¹ Glejte sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice Sharifi in drugi proti Italiji in Grčiji, ki naslavlja *pushbacks* med dvema državama EU, <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-sharifi-and-others-v-italy-and-greece-no-1664309-article-2-3-13-article-4-protocol-4>

² Sodba Ustavnega sodišča RS, U-I-155/11

da se jih vrne v Srbijo, na Madžarsko ali v Bolgarijo – države, ki ne omogočajo ustreznih sprememnih pogojev ali ki, kot na primer Madžarska, jasno kršijo mednarodno begunsko pravo.

Samovoljni izgoni in prisilna vračanja lahko vodijo v vračanja in verižna vračanja, kjer države vračajo migrante in prosilce za azil v prejšnjo državo, iz katere so vstopili vanje. **Na primer migranti in prosilci za azil, ki bi se jim odrekel vstop v Slovenijo in bi se jih vrnilo na Hrvaško, bi bili v nadaljnji nevarnosti, da se jih vrne v Srbijo, na Madžarsko ali v Bolgarijo – države, ki ne omogočajo ustreznih sprememnih pogojev ali ki, kot na primer Madžarska, jasno kršijo mednarodno begunsko pravo.**

Prisilne vrnitve, ki bi se izvajale s predlaganimi izrednimi ukrepi, bi se izvrševale samovoljno, očitno brez jamstev, ki jih terjata mednarodno pravo in pravo EU. Predlagane spremembe ne vsebujejo ustreznih jamstev pred vračanji ter nikakršnega postopka ocene osebnih okoliščin posameznika. Ne predvidevajo možnosti pritožbe zoper izgon ali zoper onemogočanje zaprositi za azil.

Zaradi takšne arbitrarne narave bi takšne prisilne vrnitve jasno kršile mednarodno pravo, med drugim:

- 33. člen *Konvencije o statusu beguncev*,
- 3. člen *Evropske konvencije o človekovih pravicah*,
- 4. člen 4. protokola in 1. člen 7. protokola k Evropski konvenciji o človekovih pravicah;
- kršile bi tudi zakonodajo EU, in sicer *Zakonik o schengenskih mejah*³, Direktivo o azilnih postopkih, Direktivo o vračanju ter 18. člen (Pravica do azila), 19. člen (Varstvo v primeru odstranitve, izgona ali izročitve) in 47. člen (Pravica do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča) *Listine EU o temeljnih pravicah*.
- Ko bi zadevali otroke, bi ti ukrepi kršili tudi *Konvencijo o otrokovih pravicah*.

KRŠITEV PRAVICE DO UČINKOVITEGA PRAVNega SREDSTVA

13. člen *Evropske konvencije o človekovih pravicah* določa, da ima vsakdo, čigar pravice in svoboščine, zajamčene s to Konvencijo, so kršene, pravico do učinkovitih pravnih sredstev pred domačimi oblastmi, in to tudi, če je kršitev storila uradna oseba pri opravljanju uradne dolžnosti. Enako določa Listina EU o temeljnih pravicah, ki pravi, da ima vsakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem.

Predvideni ukrepi bi posameznikom, ki bi jim preprečili vstop v Slovenijo ali jih prisilno vrnili brez ustreznih postopkov, to pravico kršili.

³ Glejte člen 13. Vstop se lahko zavrne le z utemeljeno odločitvijo, ki določa natančne razloge za zavnitev. Osebe, ki jim je bil vstop zavrnjen, imajo pravico do pritožbe.

http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/konzulara/Zakonik_o_Schnengenskih_mejah.pdf

Predlagani ukrepi bi kršili tudi 25. člen Ustave RS (pravica do pravnega sredstva), ki določa: »Vsakomur je zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih.«

RANLJIVE SKUPINE

Če se bodo izredni ukrepi izvajali, nas skrbi, da slovenske oblasti ne bodo mogle ustrezeno identificirati ranljivih skupin, vključno z mladoletniki brez spremstva, nosečimi ženskami, invalidnimi osebami ali družinami z otroki.

Slovenija je dolžna oceniti, ali ima migrantka_t, ki je prišla_el na mejo, kakšne posebne potrebe. Ni jasno, kakšni postopki bi se uporabili na meji za oceno specifičnih okoliščin vsake osebe in za ugotavljanje ranljivosti.

MOŽNOST ZAČASNE OMEJITVE ČLOVEKOVIH PRAVIC V IZREDNIH RAZMERAH

Ustava RS v 16. členu določa, da je z ustavo določene človekove pravice in temeljne svoboščine izjemoma dopustno začasno razveljaviti ali omejiti **v vojnem in izrednem stanju**. Človekove pravice in temeljne svoboščine se smejo razveljaviti ali omejiti le za čas trajanja vojnega ali izrednega stanja, vendar v obsegu, ki ga tako stanje zahteva, in tako, da sprejeti ukrepi ne povzročajo neenakopravnosti, ki bi temeljila le na rasi, narodni pripadnosti, spolu, jeziku, veri, političnem ali drugem prepričanju, gmotnem stanju, rojstvu, izobrazbi, družbenem položaju ali katerikoli drugi osebni okoliščini.

Mednarodni Pakt o državljanskih in političnih pravicah v 4. členu določa, da smejo države razveljaviti obveznosti iz Pakta, **če izjemna splošna nevarnost ogroža obstanek države**. To lahko naredijo le strogo v obsegu, ki ga tako stanje zahteva.

Evropska konvencija o človekovih pravicah glede pravice do omejitve človekovih pravic določa podobno: »**Med vojno ali ob kaki drugi splošni nevarnosti, ki ogroža življenje naroda**, sme država sprejeti ukrepe, s katerimi razveljavi svoje obveznosti iz te Konvencije v strogo omejenem obsegu, ki ga terjajo kritične razmere, ob pogoju, da ti ukrepi niso v nasprotju z njenimi drugimi obveznostmi po mednarodnem pravu.«

Ob tem pa *Evropska konvencija o človekovih pravicah* in *Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah* določata, da **nikoli ni mogoče razveljaviti** prepovedi mučenja, iz katere izhaja tudi prepoved *non-refoulement*, ki zahteva ustrezen postopek, v katerem se oceni, da oseba, ki se jo namerava vrniti, ne bo žrtev vračanja, ki bi lahko vodilo v nevarnost mučenja ali drugega nečloveškega ali ponižuječega ravnanja.

Odbor za človekove pravice v splošnem komentarju k *Mednarodnem paktu o državljanskih in političnih pravicah* št. 29 meni, da ni mogoče razveljaviti niti pravice do učinkovitega pravnega

sredstva, četudi ta ni našteta med pravicami, ki jih ni mogoče razveljaviti. Meni, da gre za obveznost, ki je inherentna Paktu kot celoti. Tudi če država med izrednim stanjem in v obsegu, ki ga zahteva nujnost situacije, lahko prilagodi potek sodnih in drugih pravnih postopkov, mora spoštovati temeljno obveznost, ki izhaja iz 2. člena *Pakta o državljanskih in političnih pravicah* in zagotoviti učinkovito pravno sredstvo.⁴

⁴ Glejte 14. Odstavek Splošnega komentarja št. 29 (Razveljavitve pravic v izrednem stanju), <http://www.refworld.org/docid/453883fd1f.html>