



**NUJNI POSTOPEK
PREDLOG
EVA 2019-1711-0028**

ZAKON O DOPOLNITVAH ZAKONA O NADZORU DRŽAVNE MEJE

I. UVOD

1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM PREDLOGA ZAKONA

Zakon o nadzoru državne meje velja od leta 2007 (Uradni list RS, št. 35/10 – uradno prečiščeno besedilo, 15/13 – ZNPPol, 5/17, 68/17 in 47/19; v nadaljnjem besedilu: ZNDM-2), ureja varovanje državne meje in je namenjen učinkovitemu varovanju državne meje in izpolnjevanju mednarodnih obveznosti Republike Slovenije.

Veljavni zakon v 4. členu določa, da je varovanje državne meje v izključni pristojnosti policije. Dosedanja ureditev ni poznala materialne določbe in posledično kazenske sankcije za morebitno izvajanje oblik opravljanja policijskih nalog s posnemanjem oblik dela policije pri posameznikih ali skupinah ob varovanju državne meje, niti ni poznala ravnanja posameznika ali skupine, ki ovira policijo pri izvajanju nadzora državne meje. Tako imenovane vaške straže, ki javno v neposredni bližini državne meje izvajajo aktivnosti z jasnimi ali prikritimi namenom nadzora državne meje, kot jih zakoni predpisujejo policiji, torej neposredno posegajo v delovanje policije. Naloge in pristojnosti policije so poleg ZNDM-2 opredeljene v Zakonu o nalogah in pooblastilih policije (Uradni list RS, št. 15/13, 23/15 – popr., 10/17, 46/19 – odl. US in 47/19; v nadaljnjem besedilu: ZNPPol), ki določa, da policija izvaja naloge varovanja državne meje (4. člen ZNPPol) z oblikami dela, kot so opazovanje, patroljiranje, zaseda in interveniranje (6. člen ZNPPol). Podobne oblike dela pri varovanju državne meje določa tudi Uredba (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah). Ta v 13. členu določa, da se varovanje meje izvaja s stacionarnimi ali mobilnimi enotami, ki opravljajo svoje naloge z obhodi ali zasedejo mesta, ki so znana po nezakonitih prehodih meje, namen takega varovanja pa je prijeti posameznike, ki nezakonito prehajajo mejo. Vaške straže z enakimi ali podobnimi oblikami dela lahko omejujejo učinkovitost dela policije pri varovanju državne meje. Zaradi aktivnosti vaških straž za varovanje meje bi lahko ob stiku pripadnikov teh straž z nezakonitimi migranti prišlo tudi do nepredvidljivih posledic za javni red in mir ter javno zdravje.

Navedena ravnanja kot taka praviloma niso prekršek. Ko pa opisana ravnanja pri posamezniku povzročijo občutek ponižanosti, ogroženosti, prizadetosti ali strahu, pa ima takšno ravnanje vse znake prekrška, predvsem po Zakonu o varstvu javnega reda in miru. Navedena početja preidejo v kaznivo dejanje šele potem, ko kdo opravi kakšno dejanje, ki ga je upravičena opraviti samo uradna ali vojaška oseba, torej izvede v zakonu navedena pooblastila oziroma izvede uradno poslovanje ali pa uresniči znake kakšnega drugega uradno pregonljivega kaznivega dejanja. Takšno je mnenje več okrožnih državnih tožilcev, ki se v primeru podanih poročil policije, v opisanih primerih, niso odločila za kazenski pregon.

Ker gre pri opisanih ravnanjih tako imenovanih vaških straž za očiten ali prikrit namen izvajanja nadzora državne meje, ki se izvaja na način, ki je enak ali podoben oblikam opravljanja policijskih nalog pri izvajanju nadzora državne meje, ki lahko v skrajni obliki preidejo v izvrševanje nalog, ki so v izključni pristojnosti državnih organov (uresničitev znakov kaznivega dejanja) ali ovirajo policijo pri nadzoru državne meje, je treba tovrstna ravnanja (izvajanje oblik opravljanja policijskih nalog) opredeliti kot kazniva, da se lahko učinkovito preprečujejo in onemogočajo. Navedena ravnanja pa lahko predstavljajo tudi resno grožnjo javni varnosti, saj je lahko policist pri opravljanju nalog nadzora državne meje v stiku s tako osebo ali skupino oseb zaveden in bi v cilju zagotavljanja lastne varnosti, varnosti ljudi in premoženja uporabil nesorazmerna prisilna sredstva, z uporabo katerih bi lahko bilo ogroženo življenje teh ljudi.

Osnovna dolžnost in naloga ter poslanstvo policije je zagotavljanje varnosti posameznikom in skupnosti, zato je zakonsko področje treba nadgraditi s kaznivostjo določenih ravnanj, da bo policija lahko učinkovito izvajala svoje zakonsko določene dolžnosti oziroma nalogo varovanja državne meje ter učinkovito ukrepala zoper (samo)organizirane skupine v primeru ugotovljenih kršitev.

2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA

2.1 Cilji

Cilj predloga zakona je zagotoviti učinkovitejše varovanje državne meje, učinkovito izvajanje dolžnosti in nalog policije oziroma učinkovito vodenje prekrškovnih postopkov, ki so neposredno povezani z zagotavljanem varnosti posameznikom in skupnosti.

2.2 Načela

Predlog zakona ne odstopa od načel, ki so bila upoštevana že ob pripravi veljavnega zakona. Upoštevana so zlasti načela ustavnosti, zakonitosti, enakosti in sorazmernosti.

2.3 Poglavitne rešitve

Predlagane spremembe in dopolnitve ZNDM-2 prinašajo naslednje rešitve:

Za zagotovitev učinkovitejšega varovanja državne meje in jasne razmejitev pristojnosti varovanja državne meje se:

- v novem drugem odstavku 4. člena jasno in nedvoumno določa, da je prepovedano vsakršno ravnanje posameznika ali skupine, ki se z namenom nadzora državne meje izvaja na način, ki je enak ali podoben oblikam opravljanja policijskih nalog pri izvajanju nadzora državne meje, ali ki ovira policijo pri izvajanju nadzora državne meje, za kršitev pa je določena tudi globa, ki pa je lahko izrečena tudi višja od najnižje predpisane.

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

Predlog zakona nima finančnih posledic za državni proračun, niti za 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 porabe dodatnih proračunskih sredstev za izvajanje zakona.

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

Predlog zakona ni predmet usklajevanja s pravnim redom Evropske unije.

Republika Avstrija

Fremdenpolizeigesetz (FPG – Uradni list Avstrije, št. 100/2005) v 33. do 40. členu določa pooblastila policije pri opravljanju kontrol tujcev znotraj ozemlja Republike Avstrije. Za te namene imajo policisti naslednja pooblastila:

- zahtevati informacije,
- preverjati istovetnost,
- nadzirati zakonitost vstopa in prebivanja,
- vstopati v nepremičnine, prostore, poslovne prostore in vozila,
- pregledati osebe,
- zavarovati dokaze,
- pridržati osebe za nujno potreben čas.

Navedena pooblastila policije so večinoma primerljiva z določbami Zakona o nadzoru državne meje v Republiki Sloveniji v delu, ki določa izvajanje izravnalnih ukrepov.

Glede nadzora zakonitosti vstopa in prebivanja tujcev lahko policisti ugotavljajo okoliščine, če nekatera dejstva upravičujejo domnevo, da je tujec nezakonito vstopil na ozemlje države ali na njem nezakonito prebiva. Glede ugotavljanja istovetnosti in vstopa v nepremičnine, prostore, poslovne prostore in vozila lahko policisti izvajajo pooblastilo, kadar na podlagi določenih dejstev menijo, da je tak ukrep potreben za ugotovitev istovetnosti in posledično za prijetje tujcev, ki nezakonito bivajo ali delajo na ozemlju države.

Nemčija

Polizeiaufgabengesetz (PAG, objavljen 14. septembra 1990 (GVBl S. 397)) določa pogoje ugotavljanja istovetnosti oseb, ki se uporabljajo tudi za tujce. Pristojni organi lahko med drugim ugotavljajo istovetnost oseb zaradi ugotavljanja zakonitosti bivanja (13. člen omenjenega zakona). Ugotavljanje istovetnosti oseb, ki prestopajo notranjo mejo, je omejeno na 30-kilometrski pas od državne meje v notranjost ozemlja in na čezmejne komunikacije. Policisti lahko ugotavljajo istovetnost oseb zaradi preprečevanja in ugotavljanja nedovoljenega prestopa državne meje, nezakonitega bivanja ali odkrivanja čezmejne kriminalitete.

Glede ugotavljanja istovetnosti policisti izvajajo pooblastilo v vseh primerih, ko je oseba v 30-kilometerskem pasu ob državni meji, tak ukrep pa je potreben za ugotovitev istovetnosti in posledično za nadaljnje postopke s tujci, ki nezakonito vstopijo na ozemlje države ali bivajo na njem.

Madžarska

Policija ima pooblastilo, da sama ali v sodelovanju z drugimi organi opravlja poostrene nadzore zunaj mejnega območja za odkrivanje nedovoljenih migrantov. Take kontrole ne smejo biti enake mejni kontroli. Določena sta identifikacijski postopek za ugotavljanje zakonitosti zadrževanja v državi in upravičenost policistov, da v primerih suma storitve kaznivega dejanja ali prekrška pregledajo osebo, oblačila in vozilo.

Švedska

Švedski Zakon o tujcih (Foreigners Act (2005: 716, dopoljen 2009: 1013) v 9. členu 9. poglavja (Kontrola in prisilni ukrepi: Nadzor oseb v skladu z Zakonikom o schengenskih mejah) določa pooblastila pristojnih švedskih organov pri kontroli tujcev. Pristojni organi tako lahko opravljajo kontrolo tujcev na območju celotne države, kar vključuje preverjanje pogojev za prestop notranjih meja in kontrolo zakonitosti bivanja v notranjosti. Pogoji za izvajanje pooblastila se nanašajo na domnevo, da oseba nima pravice do zakonitega bivanja na Švedskem, ali na obstoj posebnih razlogov za nadzor. Policisti so pooblaščen za opravljanje kontrole tujca zaradi:

- ugotavljanja identitete osebe,
- preverjanja dokumentov,

- ugotavljanja zakonitosti bivanja in
- kontrole prtljage in prevoznega sredstva, s katerim potujejo.

V opisanih primerih gre za standard izvajanja policijskih pooblastil, ki pooblaščenim osebam omogoča izvajanje nujnih ukrepov v zvezi z ugotavljanjem zakonitosti vstopa in bivanja tujcev na ozemlju omenjenih držav.

Slovaška

Slovaška ima nadzor meje opredeljen v Zakonu o nadzoru državne meje. Zakon opredeljuje dejavnost nadzora državne meje, določa, kateri ukrepi spadajo v ta pojem, opredeljuje pa tudi pravice oziroma pooblastila policistov pri opravljanju nadzora državne meje. Policisti imajo med drugim pooblastila, da hodijo in se vozijo z vsemi vrstami prevoznih sredstev na ozemlju ob državni meji, da prepovedo dostop osebam na določena mesta ob državni meji in v oddaljenosti do 40 kilometrov od mejne črte preiskujejo osebe, za katere sumijo, da so povezane z nezakonito dejavnostjo, povezano z državno mejo. Zakon v drugem delu daje pravico policiji do uporabe tehničnih sredstev, na primer sredstev za odkrivanje ponarejenih dokumentov, sredstev za preprečevanje nedovoljenih prehodov državne meje in podobno.

Poljska

Poljska ima področje varovanja meje opredeljeno v Zakonu o varovanju državne meje. Zakon določa obmejno območje in omogoča prepoved zadrževanja na njem, določa pa tudi označevanje obmejnega območja. Mejna policija izvaja aktivnosti v zvezi z označevanjem in varovanjem državne meje ter gradnjo kakršnih koli objektov za ta namen. Določa tudi, da mora biti mejna črta vzdrževana tako, da je vidna in da so vidne njene oznake. Mejna policija ima pooblastilo posameznikom odrediti vzdrževanje takšne vidljivosti. Zakon določa prehajanje meje (na mejnem prehodu in izven njega), obveznost podreditve potnikov mejni kontroli in predložitve obrazložitve za prehod meje. Potniki morajo na zahtevo mejnega policista zagotoviti, da so njihovi predmeti, vozila in prtljaga na razpolago za pregled. Pri tem lahko mejna policija uporablja tehnična sredstva in službene pse.

6. PRESOJA POSLEDIC, KI JIH BO IMEL SPREJEM ZAKONA

6.1 Presoja administrativnih posledic:

a) V postopkih oziroma poslovanju javne uprave ali pravosodnih organov:

Sprejetje zakona prinaša učinkovitejše delo policije.

b) Pri obveznostih strank do javne uprave ali pravosodnih organov:

Zakon ne bo imel posledic na obveznosti strank do javne uprave ali pravosodnih organov.

6.2 Presoja posledic za okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki:

Zakon ne bo imel posledic na okolje.

6.3 Presoja posledic za gospodarstvo:

Zakon ne bo imel posledic na gospodarstvo.

6.4 Presoja posledic za socialno področje:

Zakon ne bo imel posledic na socialnem področju.

6.5 Presoja posledic za dokumente razvojnega načrtovanja:

Zakon ne bo imel posledic na dokumente razvojnega načrtovanja.

6.6 Presoja posledic za druga področja:

Zakon ne bo imel posledic na drugih področjih.

6.7 Izvajanje sprejetega predpisa:

Zakon bo predstavljen zainteresirani javnosti ter organizacijskim enotam policije in ministrstva, pristojnega za notranje zadeve.

Izvajanje tega zakona bo spremljalo ministrstvo, pristojno za notranje zadeve. Metodologija za spremljanje doseganja ciljev ni predvidena.

6.8 Druge pomembne okoliščine v zvezi z vprašanji, ki jih ureja predlog zakona:

Drugih posebnih pomembnih okoliščin v zvezi z vprašanji, ki jih ureja predlog zakona, ni.

7. PRIKAZ SODELOVANJA JAVNOSTI PRI PRIPRAVI PREDLOGA ZAKONA:

Predlog zakona se obravnava po nujnem postopku. Javnost ni sodelovala pri njegovi pripravi.

8. PODATEK O ZUNANJEM STROKOVNJAKU OZIROMA PRAVNI OSEBI, KI JE SODELOVALA PRI PRIPRAVI PREDLOGA ZAKONA, IN ZNESKU PLAČILA ZA TA NAMEN:

Pri pripravi zakona niso sodelovali zunanji strokovnjaki.

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

- Boštjan Poklukar, minister za notranje zadeve,
- mag. Sandi Čurin, državni sekretar na Ministrstvu za notranje zadeve,
- mag. Melita Šinkovec, državna sekretarka na Ministrstvu za notranje zadeve,
- mag. Lado Bradač, generalni direktor Direktorata za policijo in druge varnostne naloge,
- mag. Zdravko Mele, pomočnik generalnega direktorja Direktorata za policijo in druge varnostne naloge.

II. BESEDILO ČLENOV

1. člen

V Zakonu o nadzoru državne meje (Uradni list RS, št. 35/10 – uradno prečiščeno besedilo, 15/13 – ZNPPol, 5/17, 68/17 in 47/19) se za besedilom 4. člena, ki se označi kot prvi odstavek, doda nov drugi odstavek, ki se glasi:

»(2) Prepovedano je vsakršno ravnanje posameznika ali skupine, ki se z namenom nadzora državne meje izvaja na način, ki je enak ali podoben oblikam opravljanja policijskih nalog pri izvajanju nadzora državne meje, ali ki ovira policijo pri izvajanju nadzora državne meje.«.

2. člen

Za 46. členom se doda nov 46.a člen, ki se glasi:

»46.a člen

(1) Z globo najmanj 1.000 eurov se za prekršek kaznuje posameznik, ki z namenom nadzora državne meje ravna na način, ki je enak ali podoben oblikam opravljanja policijskih nalog pri izvajanju nadzora državne meje, ali ki ovira policijo pri izvajanju nadzora državne meje (drugi odstavek 4. člena).

(2) Če je dejanje iz prejšnjega odstavka storjeno v skupini, se posameznik kaznuje z globo najmanj 1.500 eurov.«.

3. člen

V 48. členu se v prvem odstavku pred 1. točko doda nova 1. točka, ki se glasi:

»1. ki z namenom nadzora državne meje ravna na način, ki je enak ali podoben oblikam opravljanja policijskih nalog pri izvajanju nadzora državne meje, ali ki ovira policijo pri izvajanju nadzora državne meje (drugi odstavek 4. člena).«.

Dosedanje 1. do 5. točka postanejo 2. do 6. točka.

4. člen

Za 49. členom se doda nov 49.a člen, ki se glasi:

»49.a člen

(višina globe v hitrem prekrškovnem postopku)

Za prekrške iz tega zakona se sme v hitrem postopku izreči globa tudi v znesku, ki je višji od najnižje predpisane globe, določene s tem zakonom.«.

KONČNA DOLOČBA

5. člen

(začetek veljavnosti)

Ta zakon začne veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

III. OBRAZLOŽITEV

K 1. členu

Varovanje državne meje je v izključni pristojnosti policije (4. člen). Z namenom učinkovitega opravljanja nalog policije je v novem drugem odstavku določeno, da je prepovedana vsakršna aktivnost oziroma ravnanje posameznika ali skupine, ki se z namenom nadzora državne meje izvaja enako ali podobno kot oblike opravljanja policijskih nalog ali policijo ovira pri izvajanju nadzora državne meje. Namen opravljanja nadzora državne meje se lahko kaže v očitni ali pa prikriti obliki. Oblike opravljanja policijskih nalog so opredeljene v 6. členu ZNPPol, ki določa, da policisti opravljajo policijske naloge zlasti z opazovanjem, patroljiranjem, interveniranjem, zasedo, poostrenim nadzorom in varnostno akcijo. Prekršek je torej lahko storjen, kadar posameznik ali skupina z (očitnim ali prikritim) namenom nadzora državne meje uporablja enake ali podobne oblike opravljanja policijskih nalog (na primer patroljiranje ali opazovanje), kot jih pri svojem delu uporablja policija. Prekršek pa je lahko storjen tudi tako, da posameznik ali skupina s svojo dejavnostjo ovira policijo pri izvajanju nadzora državne meje. Nadzor državne meje z opravljanjem oblik policijskih nalog se lahko izvaja z očitnim namenom, denimo najava tovrstnih aktivnosti državnim organom ali dajanje izjav za javnost, pri katerih je namen izvajanja nadzora državne meje jasno in nedvoumno izražen, ali s prikritim namenom, denimo najava organiziranega opazovanja divjih živali in zanikanje izvajanja nadzora državne meje. V obeh primerih se aktivnosti izvajajo enako, in sicer z opazovanjem, patroljiranjem, zasedo, poostrenim nadzorom ipd., ki so v 6. členu ZNPPol opredeljene kot oblike opravljanja policijskih nalog. Če bi posameznik ali skupina z opravljanjem oblik policijskih nalog z namenom nadzora državne meje prešel na izvajanje dejanj, ki jih je upravičena opraviti samo uradna ali vojaška oseba, torej bi izvedel katero od v zakonu navedenih pooblastil, bi šlo za uresničitev znakov uradno pregonljivega kaznivega dejanja.

K 2. členu

V predlaganem novem 46.a členu, ki določa globo v primeru kršitve novega drugega odstavka 4. člena predloga zakona, je posamezniku določena globa v višini najmanj 1.000 evrov. Če pa je dejanje storjeno v skupini, je posamezniku določena globa v višini najmanj 1.500 evrov.

K 3. členu

V predlagani dopolnitvi 48. člena, ki določa globo v primeru kršitve drugega odstavka 4. člena predloga zakona, je pravni osebi, samostojnemu podjetniku posamezniku ali posamezniku, ki samostojno opravlja dejavnost, določena globa v višini najmanj 2.000 evrov.

K 4. členu

Glede dejstvo, da so za veliko večino prekrškov (razen treh) v zakonu predpisane globe v razponu, se določi pooblastilo iz tretjega odstavka 52. člena Zakona o prekrških (v nadaljevanju: ZP-1), ki bo prekrškovnim (nadзорnim) organom omogočilo, da bodo lahko v hitrem postopku (s pisno odločbo o prekršku – 56. člen ZP-1) izrekli tudi globo, ki je višja od najnižje predpisane. S tem se bodo lahko v postopku o prekršku upoštevale vse okoliščine storitve konkretnega prekrška, ki so pomembne za odmero sankcije.

K 5. členu

Določa se začetek veljavnosti zakona, to je naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. Trenutna pomanjkljiva zakonska urejenost področja v javnosti povzroča vznemirjenost, ovira delo policije in bi lahko negativno vplivala na ugled Republike Slovenije v mednarodnem okolju. Osnovna dolžnost in naloga ter poslanstvo policije je zagotavljanje varnosti posameznikom in skupnosti, zato je zakonsko področje treba čim hitreje nadgraditi s kaznivostjo določenih ravnanj, da bo policija lahko učinkovito izvajala svoje zakonsko določene dolžnosti oziroma nalogo varovanja državne meje ter učinkovito ukrepala zoper (samo)organizirane skupine v primeru ugotovljenih kršitev. Na podlagi navedenega je nujna uveljavitev zakona takoj naslednji dan po objavi v Uradnem listu republike Slovenije.

IV. BESEDILO ČLENOV, KI SE SPREMINJAJO

(prepis določb veljavnega zakona, ki se s predlogom spreminjajo)

4. člen (organ, ki nadzira državno mejo)

Za nadzor državne meje je pristojna policija.

48. člen

(1) Z globo najmanj 2.000 eurov se za prekršek kaznuje pravna oseba ali samostojni podjetnik posameznik ali posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost, ki:

1. ne pusti proste poti za nemoteno opravljanje nalog nadzora državne meje (tretji odstavek 8. člena);
2. ne poskrbi, da bi se mejna kontrola lahko izvajala skladno s tem zakonom (drugi odstavek 21. člena);
3. ne zagotovi službenih prostorov, parkirnih mest, dostopa do objektov in prostorov, brezplačnega prevoza, voznih redov, ne obvešča ali ne obvešča pravočasno o dejanskih prometnih gibanjih (tretji odstavek 21. člena);
4. brez soglasja kakor koli spremeni namembnost objekta ali naprave, ki je na območju mejnega prehoda (prvi odstavek 25. člena);
5. pravna oseba, katere poveljnik plovila ali druga oseba ne izpolni obveznosti poveljnika plovila (prvi, drugi in tretji odstavek 26. člena).

(2) Z globo najmanj 1.000 eurov se kaznuje odgovorna oseba pravne osebe ali samostojnega podjetnika posameznika ali posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost, ki stori prekršek iz prejšnjega odstavka.