



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

1

Številka: 061-01/17-1/
Ljubljana, 2. 2. 2017

Osnutek

Z a p i s n i k

**27. izredne seje Državnega sveta Republike Slovenije,
ki je bila v sredo, 1. 2. 2017**

Predsednik je pričel 27. izredno sejo Državnega sveta Republike Slovenije, ki jo je sklical na podlagi 53. člena Zakona o Državnem svetu in prvega odstavka 30. člena Poslovnika Državnega sveta Republike Slovenije.

Seja se je začela ob 15.00 in zaključila ob 18.48 uri.

Ostali odsotni:

- Boris Popovič
- Peter Vrisk

Na sejo sta bila vabljeni:

- mag. Vesna Györkös Žnidar, ministrica za notranje zadeve (k 1. točki dnevnega reda),
- Marjan Fank, generalni direktor policije (k 1. točki dnevnega reda).

Seje so se udeležili:

- mag. Vesna Györkös Žnidar, ministrica za notranje zadeve,
- Nina Gregori, generalna direktorica Direktorata za upravne notranje zadeve, migracije in naturalizacijo, Ministrstvo za notranje zadeve,
- Melita Močnik, Policija, Ministrstvo za notranje zadeve.

* * *

O sklicu izredne seje je predsednik obvestil predsednika Državnega zbora Republike Slovenije dr. Milana Brgleza in predsednika Vlade Republike Slovenije dr. Mira Cerarja.

* * *

S sklicem 30. 1. 2017 so državne svetnice in svetniki prejeli dnevni red, ki je bil naslednji:

1. Predlog odločilnega veta na Zakon o spremembi in dopolnitvah Zakona o tujcih (ZTuj-2D), EPA 1703-VII

* * *

1. točka dnevnega reda:

– Predlog odločilnega veta na Zakon o spremembi in dopolnitvah Zakona o tujcih (ZTuj-2D), EPA 1703-VII

Državni zbor je zakon sprejel na 26. redni seji 26. 1. 2017 in so ga državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Predlog odločilnega veta, ki ga je predlagala skupina državnih svetnikov s prvopodpisanim Samerjem Khalilom, so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem izredne seje.

Predlog odločilnega veta je obravnavala Komisija za državno ureditev. Poročilo komisije in predlog zahteve Državnega sveta, da Državni zbor pred razglasitvijo zakona o njem ponovno odloča, so državne svetnice in svetniki prejeli na klop.

Na klop so državne svetnice in svetniki prejeli stališče Interesne skupine delojemalcev k predlogu odločilnega veta.

Predlog odločilnega veta je predstavil Samer Khalil, prvopodpisani predlagatelj.

Besedo je imela mag. Vesna Györkös Žnidar, ministrica za notranje zadeve in predstavnica predlagatelja zakona.

Predstavnik Komisije za državno ureditev, podpredsednik komisije Toni Dragar, je predstavil stališče komisije.

V razpravi so sodelovali: mag. Dušan Semolič, Milan Ozimič, Alojz Kovšca, dr. Zoran Božič, Branimir Štrukelj, dr. Radovan Stanislav Pejovnik, Milan Lukić, mag. Stojan Binder.

Predsednik Mitja Bervar, mag. manag. je zaradi tehničnih težav sejo prekinil za 10 minut.

Razpravljali so: Bojan Kontič, mag. Stojan Binder (replika), Oskar Komac, dr. Janvit Golob, Branimir Štrukelj (replika), Oskar Komac (replika), mag. Marija Lah, Drago Ščernjavič, Cvetko Zupančič, Samer Khalil, mag. Darija Kuzmanič Korva, dr. Zoran Božič (postopkovno), Branimir Štrukelj (postopkovno), Franc Golob, Milan Lukić (replika), Tomaž Horvat, mag. prava in Rajko Fajt.

Dodatno obrazložitev je podala mag. Vesna Györkös Žnidar, ministrica za notranje zadeve in predstavnica predlagatelja zakona.

Svoj glas so obrazložili: Alojz Kovšca, Jože Slivšek in Samer Khalil.

Predsednik je dal na glasovanje predlog zahteve:

Državni svet Republike Slovenije je na 27. izredni seji 1. 2. 2017, ob obravnavi Zakona o spremembi in dopolnitvah Zakona o tujcih (ZTuj-2D), ki ga je Državni zbor sprejel na 26. redni seji 26. 1. 2017, na podlagi tretje 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 in 47/13), sprejel

ZAHTEVO,

da Državni zbor Republike Slovenije ponovno odloča o Zakonu o spremembi in dopolnitvah Zakona o tujcih (ZTuj-2D).

Obrazložitev:

Državni zbor Republike Slovenije je na 26. redni seji, dne 26. 1. 2017, po nujnem postopku sprejel Zakon o spremembi in dopolnitvah Zakona o tujcih (ZTuj-2D), ki ga je v zakonodajni postopek vložila Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Vlada).

Državni svet je prepričan, da obstaja več tehtnih, vsebinsko utemeljenih, postopkovnih in ustavno-pravnih razlogov, ki po mnenju številnih strokovnjakov s področja ustavnega in mednarodnega prava ter članov medvladnih in nevladnih organizacij nesorazmerno posegajo v ustavno in mednarodnopravno zagotovljene pravice.

Iz postopkovnih razlogov je sporen sam proces sprejemanja zakona. Vlada je Državnemu zboru predlagala, naj o zakonu odloča po nujnem postopku, saj bi drugače po njenem mnenju lahko nastale težko popravljive posledice za delovanje države. Po drugi strani Vlada v obrazložitvi predloga zakona ugotavlja, da se uvaja možnost uvedbe nujnega in začasnega ukrepa, s katerim se zagotavlja javni red in notranja varnost, aktivira pa ga Državni zbor šele, ko so za aktivacijo ukrepa izpolnjeni utemeljeni razlogi, kar pomeni, da predlaga sprejem zakona 'na zalogo'.

Predlog zakona je Ministrstvo za notranje zadeve pripravljalo nepregledno in skrito pred očmi javnosti, brez temeljite in ustrezne javne razprave, kar meče slabo luč tako na Ministrstvo za notranje zadeve kot tudi na Vlado. Državni svet je zato prepričan, da sprejemanje tako občutljivih in pomembnih ukrepov zahteva široko družbeno in politično soglasje, s temeljito in poglobljeno javno razpravo. Prav tako menimo, da je bilo neustrezno prepustiti pripravo predloga samo notranjemu resorju, ampak bi morali pri pripravi aktivno sodelovati tudi drugi resorji, zlasti Ministrstvo za zunanje zadeve.

Sprejeti zakon po mnenju številnih uglednih domačih in tujih pravnih strokovnjakov kot tudi nevladnih in medvladnih organizacij, kot je Svet Evrope, nesorazmerno krši človekove pravice in temeljne svoboščine, še zlasti pravico do azila. Tako Listina Evropske unije o temeljnih pravicah¹ v 18. členu kot tudi Splošna deklaracija človekovih pravic Združenih narodov² v 14. členu določata, da ima vsak posameznik pravico v drugih državah iskati in uživati pribežališče pred preganjanjem. Pravica do azila je zato absolutna in jo je v skladu s 16. členom Ustave Republike Slovenije³ (v nadaljnjem besedilu: Ustava) mogoče začasno omejiti samo v vojnem in izrednem stanju, pri čemer omejevalni ukrepi ne smejo povzročati neenakosti, temelječe na rasi, narodni pripadnosti, spolu, jeziku, veri, političnem ali drugem prepričanju, gmotnem stanju, rojstvu, izobrazbi, družbenem položaju ali katerikoli drugi osebni okoliščini.

Sprejeti zakon tako krši Ustavo, mednarodne pogodbe, ki jih je Slovenija ratificirala, med njimi še posebej očitno Ženevsko konvencijo o statusu beguncev iz leta 1951 in njen Protokol iz leta 1967, ter Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin⁴ (v nadaljnjem besedilu: EKČP) kot tudi mednarodno običajno pravo, s čimer se strinja tudi predsednik Državnega zbora dr. Milan Brglez. Obenem pomeni kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki so določene v Ustavi. Državni svet je prepričan, da bi zato imela uveljavitev omenjenega zakona nepopravljive zunanjepolitične in mednarodnopravne posledice za Republiko Slovenijo in njene interese v mednarodni skupnosti, Svetu Evrope in Evropski uniji.

Opozorila, da zakon posega v človekove pravice in temeljne svoboščine, je v svojem mnenju izrazila tudi Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora (v nadaljnjem besedilu: ZPS). Tak

¹ Uradni list Evropske unije št. C 326/391 z dne 26. 10. 2012

² Sprejela in razglasila jo je Generalna skupščina Združenih narodov 10. 12. 1948 z resolucijo št. 217 A (III).

³ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121, 140, 143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90, 97, 99 in 75/16 – UZ70a

⁴ Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spremenjene s protokoli št. 3, 5 in 8 ter dopolnjene s protokolom št. 2, ter njenih protokolov 1, 4, 6, 7, 9, 10 in 11 (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/94)

poseg namreč po njenem mnenju zahteva temeljit ustavnopravni in mednarodnopravni razmislek, pri čemer je treba še posebej upoštevati zahtevo po ustavnosti in zakonitosti predlaganih rešitev ter načelo jasnosti in določnosti. ZPS tako problematizira samo naravo zakona, ki ni skladna z njegovo vsebino, kot tudi ustreznost pravnega pristopa, saj zakon posega v dva druga zakona. ZPS izpostavlja več neskladnosti z Ustavo, na primer glede izhodiščnega kriterija opredeljevanja okoliščin, ki bi zahtevale sprožitev določb tega zakona, nejasnost določanja območja izvajanja ukrepa ter postopke za prenehanje ukrepa. Dvom se pojavlja predvsem v odnosu do 92. člena Ustave, ki uvaja okoliščine in postopke za uvedbo izrednega in vojnega stanja.

Izpostavljena je tudi pravica do pribežališča, še posebej v odnosu do 18. člena Ustave, ki se nanaša na prepoved mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja. Slednjega ni mogoče omejiti ali razveljaviti niti v vojnem ali izrednem stanju, saj gre za kogentno normo mednarodnega prava. V povezavi s pravico do nevračanja je pravica do prepovedi mučenja absolutna in je uveljavljena na mednarodni ravni (3. člen EKČP), kot tudi v našem pravnem redu kot osnovno civilizacijsko načelo. Vsakršen poseg v to pravico je zato nedopusten.

Podobno problematično je omejevanje pravice tujca do poštenega in učinkovitega postopka, ki nujno zahteva natančno in individualno presojo o tem, ali bi vrnitev vodila do mučenja ali nečloveškega ravnanja s prosilcem. Ta pravica se nanaša tako na individualno kot kolektivno vračanje, čeprav v varno tretjo državo, a spet pod pogojem predhodne obravnave individualnih okoliščin vrnitve tega prosilca ali tujca pred za to pristojnim organom. Vsakršno vračanje mora vedno upoštevati pravico do učinkovitega pravnega varstva, ki mora biti realno uresničljiva, v nasprotnem primeru gre za kršitev načela pravne države iz 2. člena Ustave in 13. člena EKČP.

Ob tem ZPS problematizira še določbe zakona o ranljivih skupinah, ki ne upoštevajo načela združevanja družine, varovanega na mednarodnopravni ravni in ravni Evropske unije.

Podobne zadržke je do zakona z vidika kršitev temeljnih pravic, še posebej do učinkovitega in poštenega azilnega postopka, prepovedi kolektivnega izгона in prisilnega vračanja (pushbacks) do načela nevračanja (non-refoulement) ter pravice do učinkovitega pravnega sredstva izrazilo več nevladnih organizacij kot tudi funkcionarjev Sveta Evrope, ki so Slovenijo na te nepravilnosti uradno opozorili.

Državni svet še ugotavlja, da so bile stranke v Državnem zboru pri glasovanju zelo neenotne v podpori zakonu, poslanci dveh poslanskih skupin pa so zakonu enotno nasprotovali. Sprejeto dopolnilo poslanske skupine Nove Slovenije – krščanskih demokratov, da je za aktivacijo ukrepa namesto dvotretjinske, torej ustavne večine, potrebna zgolj večina vseh poslancev, kar je bila ena izmed ključnih varovalk v zakonu tako po mnenju Vlade kot predsednika Vlade dr. Mira Cerarja, je to varovalko izničilo. Upoštevajoč, da zakon posega v temeljne človekove pravice, ki so vsem zajamčene tudi z Ustavo, je to sprejeto dopolnilo posebej problematično.

Državni svet meni, da tako občutljiva in pomembna tematika zahteva temeljit razmislek in vsebinsko ter poglobljeno razpravo z zainteresirano javnostjo, kar pa sprejemanje zakona po nujnem postopku ni omogočalo. Z izglasovanjem odločilnega veta v Državnem svetu bo Državni zbor imel priložnost sprejeti izboljšave besedila ali celo namesto novele Zakona o tujcih sprejeti zakon o uvedbi izrednega stanja, ki bi bil skladen z Ustavo in mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo, in s tem boljše podlago za pripravo na morebitni nov val beguncev. Državni svet zato predlaga, da Državni zbor ponovno odloča o Zakonu o spremembi in dopolnitvah Zakona o tujcih.

* * *

Za poročevalca na seji Državnega zbora je bil določen državni svetnik Samer Khalil.

Predlagana zahteva NI BILA SPREJETA (36 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 16 jih je glasovalo za, 19 pa jih je bilo proti).

- - -

Predsednik je zaključil 27. izredno sejo Državnega sveta Republike Slovenije in se državnim svetnicam in svetnikom ter vabljenim zahvalil za razpravo in sodelovanje.

Marjan Maučec, mag. posl. ved
sekretar

Mitja Bervar, mag. manag.
predsednik