



Pravno-informacijski center nevladnih organizacij –PIC

Pravni center za varstvo človekovih pravic in okolja
Metelkova ulica 6, 1000 Ljubljana

**POROČILO O UGOTOVITVAH IN OPAŽANJIH O IZVAJANJU
POSTOPKOV VRAČANJA IN SPOŠTOVANJU NAČELA
NEVRAČANJA (*NON-REFOULEMENT*)**

Urša Regvar, mag. prav.

Pravno–informacijski center nevladnih organizacij – PIC

Ljubljana, julij 2018

Poročilo povzema ugotovitve in opažanja s terenskega obiska Pravno-informacijskega centra nevladnih organizacij – PIC v Veliki Kladuši in Bihaću v Bosni in Hercegovini (BiH) junija 2018.¹

Poročilo je pripravljeno v okviru sodelovanja z Evropskim odborom za begunce in izgnance (*European Council on Refugees and Exiles* – ECRE). Pri pripravi poročila sta sodelovala tudi Katarina Bervar Sternad in Luka Štrubelj.

¹ V istem obdobju je bil na misiji tudi *Amnesty International* Slovenije.

KAZALO

UVOD	5
POSTOPKI VRAČANJA IN SPOŠTOVANJE NAČELA NON – REFOULEMENT	7
PРАВNA PODLAGA ZA VRAČANJE	8
POSTOPEK VRNITVE	11
Tolmačenje	15
Izdaja plačilnega naloga zaradi nezakonitega prehoda državne meje	17
Pridržanje	19
POSTOPEK Z MLADOLETNIMI TUJCI.....	20
VRAČANJE NA HRVAŠKO	23
RAZMERE V VELIKI KLADUŠI IN BIHAČU	25
PRIPOROČILA	29

UVOD

Pravno-informacijski center nevladnih organizacij – PIC je med 26.6. in 28.6.2018 opravil terenski obisk Velike Kladuše ter Bihaća (BiH) z namenom preverjanja informacij o domnevnih nezakonitih praksah policije pri vračanju posameznikov, ki izrazijo namero za mednarodno zaščito, iz Republike Slovenije (RS) v Republiko Hrvaško (RH) in njihovem posledičnem vračanju v BiH.

Sočasno s poročanji o domnevnih nezakonitih praksah policije pri vračanju smo zaznali tudi izrazit upad števila novo vloženih prošenj za mednarodno zaščito. Trend se je pričel v začetku junija in se je nadaljeval v času priprave tega poročila. Spremembo prakse pri obravnavi posameznikov v postopku vračanja potrjujejo tudi pridobljeni statistični podatki. V mesecu juniju je bilo zabeleženih 885 nezakonitih prehodov meje,² pri čemer naj bi bilo prisilno vrnjenih 652 oseb. Pri tem iz uradne statistike izhaja, da je bilo v juniju podanih 267 prošenj za mednarodno zaščito,³ vendar je potrebno izpostaviti, da je bilo na dan 1. 6. 2018 v sprejemnih prostorih azilnega doma in izpostave v Logatcu nastanjenih še 92 vlagateljev namere, ki so prispeli v maju ter še niso podali prošnje za mednarodno zaščito. To pomeni, da je bil dostop do azilnega postopka v juniju 2018 omogočen 175 posameznikom.

Statistični podatki tako kažejo, da je v juniju prišlo do štiri in pol kratnega povečanja števila prisilnih vrnitev v primerjavi z mesecem majem, ko je bilo zabeleženih 1.158 nezakonitih prehodov državne meje,⁴ prisilno vrnjenih pa je bilo 148 posameznikov. Ob tem je bilo v mesecu maju vloženih 365 prošenj za mednarodno zaščito.

Namen tega poročila je celostno in sistematično prikazati postopke vračanja v Republiki Sloveniji ter oceniti njihovo izvajanje z vidika spoštovanja človekovih pravic, predvsem v juniju 2018. Za namen priprave te analize smo izvedli strukturirane intervjuje z 20 osebami, oceno razmer v Veliki Kladuši in Bihaću, pregledali veljavno zakonodajo, sodno prakso ter dostopne statistične podatke. Za interpretacijo in pojasnila glede izvajanja pravnih aktov v

² Vir: Policija; dostopno prek: https://www.policija.si/images/stories/Statistika/MejnaProblematika/IlegalneMigracije/2018/Januar-junij_2018.pdf.

³ Vir: Ministrstvo za notranje zadeve; dostopno prek: http://www.mnz.gov.si/si/mnz_za_vas/tujci_v_sloveniji/statistika/.

⁴ Vir: Policija; dostopno prek: https://www.policija.si/images/stories/Statistika/MejnaProblematika/IlegalneMigracije/2018/Januar-junij_2018.pdf.

praksi smo zaprosili tudi pristojne organe RS, vendar v času priprave tega poročila še nismo prejeli vseh zaprošenih statističnih podatkov ter pojasnil.

Na podlagi zbranih ugotovitev smo pripravili seznam ugotovljenih kršitev in priporočil pristojnim organom RS. Namen priporočil je takojšnja odprava nezakonitosti, zagotavljanje doslednega spoštovanja človekovih pravic v postopkih s tujci in zagotavljanje večje transparentnosti z vzpostavitvijo neodvisnega spremljanja teh postopkov.

POSTOPKI VRAČANJA IN SPOŠTOVANJE NAČELA NEVRAČANJA (*NON-REFOULEMENT*)

Splošna deklaracija človekovih pravic v 14. členu določa, da ima vsakdo pravico v drugih državah iskati in uživati pribežališče pred preganjanjem. Pravica do azila je priznana tudi z Listino Evropske unije (EU) o temeljnih pravicah.

Vsaka suverena država ima pravico izvajati nadzor na svojem ozemlju in mejah, vse to pa mora izvajati skladno s svojo nacionalno zakonodajo ter z mednarodnopravnimi obveznostmi, tj. ob spoštovanju vseh temeljnih človekovih pravic posameznikov, ki jih v zvezi s tem obravnava.

Slovenija se je zavezala zagotavljati pošten in učinkovit azilni postopek, v katerem se lahko presodi o potrebi po zaščiti vseh, ki izrazijo namero zaprositi za mednarodno zaščito. Prosilcev za azil brez ustreznih postopkov ali brez utemeljenih razlogov ne sme zavrniti.

Načelo nevračanja (*non-refoulement*), ki izhaja iz prepovedi mučenja ali drugega nečloveškega ali ponižujočega ravnanja, je mednarodnopravno načelo, ki prepoveduje državam, da bi kogarkoli poslale, bodisi posredno ali neposredno, nekam, kjer bi obstajal dobro utemeljen sum, da se bo tam soočal z resno nevarnostjo, da bo podvržen mučenju ali drugemu nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju. Slovenija se je spoštovanju tega načela zavezala tudi s sprejemom Zakona o tujcih.⁵

⁵ Zakon o tujcih (ZTuj-2); Uradni list RS, št. 50/11, 57/11 – popr., 26/14, 45/14 – UPB1, 90/14, 19/15, 47/15 – ZZSDT, 5/17, 16/17 – UPB2, 59/17, 1/18 – UPB3, 9/18 – popr.

PРАВNA PODLAGA ZA VRAČANJE

Zakon o tujcih ureja dve vrsti postopkov vračanja; prvi so formalni postopki vračanja, v katerih se tujcem, ki nezakonito bivajo v RS, izda odločba o vrnitvi. Drugi se nanašajo na primere, ko je tujec prijet pri nezakonitem prehodu državne meje ali v povezavi z njim in se odločba v postopku vračanja ne izda.⁶ V tem primeru gre za neformalni postopek vračanja, za katerega pravno podlago predstavlja Sporazum med vlado RS in vlado RH⁷ (v nadaljevanju: Sporazum). Postopki vračanja, zajeti v tem poročilu, so bili izpeljani na podlagi Sporazuma.

Sporazum v prvem odstavku 2. člena določa, da država pogodbenica na zahtevo druge države sprejme državljan tretje države ali osebo brez državljanstva, ki ne izpolnjuje ali ne izpolnjuje več pogojev za vstop ali prebivanje na njenem območju, če se dokaže ali domneva, da je oseba vstopila na njeno državno območje preko prehoda druge države pogodbenice.

Sklenjeni sporazum državam pogodbenicama omogoča, da vračajo in sprejemajo državljane tretjih držav ali osebe brez državljanstva brez formalnosti v t.i. skrajšanem postopku. Pogoji za vrnitev po skrajšanem postopku je, da mora država pogodbenica sprejem posameznika najaviti najpozneje v 72 urah po nezakonitem prestopu državne meje. Skrajšani postopek se uporablja le, če pristojni organ navede podatke, ki omogočajo ugotovitev, da je oseba nezakonito prestopila skupno državno mejo. Če se sprejem po skrajšanem postopku oz. postopku po Sporazumu zavrne, se vračanje tujca še vedno lahko opravi na podlagi ZTuj-2.⁸ Država pogodbenica mora sprejeti osebe, ki se vračajo v skrajšanem postopku, takoj, najpozneje pa v 24 urah od prejema najave.⁹

Postopek, ki se izvede na podlagi ZTuj-2, se od skrajšanega postopka, določenega v Sporazumu, bistveno razlikuje, saj gre za formalni postopek vračanja, v katerem je posamezniku izdana odločba o vrnitvi. Zoper odločbo o vrnitvi ima tujec v roku 3 dni možnost pritožbe, v postopku pa ima pravico do brezplačnega pravnega svetovanja, pod zakonsko določenimi pogoji, pravico do brezplačne pravne pomoči v postopkih pred sodišči.¹⁰ Tako imajo tujci, katerih postopek vračanja se izvaja na podlagi ZTuj-2, v postopku zagotovljenih

⁶ Prvi odstavek 64. člena Ztuj-2, Ur. l. RS, št. 1/18 in 9/18.

⁷ Sporazum med vlado RS in vlado RS o izročitvi in sprejemnu oseb, katerih vstop ali prebivanje je nezakonito, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 8/06.

⁸ Tretji odstavek 3. člena Sporazuma med RS in RH.

⁹ Tretji odstavek 13. člena Sporazuma med RS in RH.

¹⁰ Prvi, tretji, četrti in peti odstavek 64. člena ZTuj-2.

več procesnih pravic. Ker je skrajšani postopek po Sporazumu neformalen, posameznikom v postopku ni izdana odločba o vrnitvi, nimajo možnosti pritožbe, v postopku pa jim ni zagotovljena pravica do brezplačnega pravnega svetovanja ali brezplačne pravne pomoči.

Pri tem se postavlja vprašanje obsega uporabe Sporazuma. ZTuj-2¹¹ namreč določa, da se odločba o vrnitvi ne izda v primeru, ko je tujec prijet pri nezakonitem prehajanju državne meje ali v povezavi z njim. V tem primeru policija opravi vračanje po Sporazumu, pri čemer se postavlja vprašanje, kako se besedna zveza »v povezavi z njim« interpretira v praksi. Omenjeni standard je namreč dokaj širok in ohlapien. Ker standard vsebinsko ni zapolnjen, ni jasno, katera dejstva in okoliščine ter kako se presojujejo pri uporabi omenjenega standarda in v katerih primerih se uporablja omenjeni del določbe.

V sklopu skupne misije smo namreč zabeležili primere, ko so bili na podlagi Sporazuma, torej brez odločbe o vračanju, vrnjeni posamezniki, ki niso bili prijeti pri nezakonitem prehajanju meje ali v njeni okolici, ampak v notranjosti države. V Sporazumu je sicer navedeno, da je mogoče na njegovi podlagi vračati posameznike, če se dokaže ali domneva, da je oseba vstopila na državno območje preko prehoda druge države pogodbenice,¹² pri čemer je uporaba skrajšanega postopka mogoča le, če pristojni organ navede podatke, ki omogočajo ugotovitev, da je oseba nezakonito prestopila skupno državno mejo. Protokol o izvajanju sporazuma¹³ (v nadaljevanju: Protokol) določa, da lahko posredne dokaze za domnevo med drugim predstavljajo uradni spisi organov ali ustanov, ki so bili osebi izdani med prebivanjem ali preходом čez državno območje države pogodbenice, vozovnice, hotelski račun na ime, potrdila o menjavi denarja, lastnoročno napisane izjave ali izjave osebe, ki so napisane v obliki uradnih zaznamkov in jih je mogoče preveriti, izjave prič, ki jih zapišejo pristojni organi in jih je mogoče preveriti.¹⁴ V skladu s Protokolom se za nezakonit prehod prestop državne meje šteje, če oseba prestopi skupno državno mejo med pogodbenicama zunaj označenega mejnega prehoda ali na označenem mejnem prehodu brez veljavnih potnih listih ali če se na mejnem prehodu izogne mejnemu nadzoru.¹⁵ Nezakonit prehod se lahko med drugim dokazuje z lastnimi izjavami in/ali izjavami prič, fotografijami, videoposnetki ali

¹¹ Prvi odstavek 64. člena ZTuj-2.

¹² Prvi odstavek 2. člena Sporazuma med RS in RH.

¹³ Protokol med Ministrstvom za notranje zadeve RS in Ministrstvom za notranje zadeve RH o izvajanju sporazuma med vlado RS in vlado RH o izročitvi in sprejemu oseb, katerih vstop ali prebivanje je nezakonito – Mednarodne pogodbe 8/06, Ur. l. RS, št. 33/06.

¹⁴ Prvi odstavek 5. člena Protokola o izvajanju sporazuma, točke c, f, g, h, i in j.

¹⁵ Prvi odstavek 6. člena Protokola o izvajanju sporazuma.

termovizijskimi posnetki, zapisniki o zaslišanju oseb ali tistih, ki so jim pomagali pri nezakonitem prestopu državne meje, poročili policijskih patrolj, drugimi materialni dokazi...

Kjub temu se postavlja vprašanje, kdaj je tujec »prijet v povezavi« z nezakonitim prehodom državne meje in posledično obravnavan v postopku vračanja po Sporazumu. Načelo pravne varnosti oziroma načelo varstva zaupanja v pravo, ki je eno temeljnih načel slovenskega pravnega sistema, med drugim zahteva, da je učinek zakonodaje za posameznika, na katerega se nanaša, jasen in predvidljiv. **Uporaba Sporazuma tudi v primerih, kadar se tujci nahajajo že v notranjosti države, celo tik pred Ljubljano, in hkrati neenotna praksa med posameznimi primeri ne zagotavljata zadostne pravne varnosti ter postavljata vprašanje zakonitosti omenjene prakse.**

POSTOPEK VRNITVE

Med obiskom Velike Kladuše in Bihaća smo zaznali različne položaje posameznikov, ki so bili vrnjeni na podlagi Sporazuma med RS in HR v neformalnem, t.i. skrajšanem postopku vračanja. Položaj posameznikov, ki so bili vrnjeni na podlagi Sporazuma, se z vidika skladnosti postopka z veljavnimi pravnimi akti razlikuje glede na dejstvo, ali so posamezniki tekom postopka izrazili namero, da bi v RS zaprosili za mednarodno zaščito, in s tem povezanim vprašanjem omejevanja pravice dostopa do azilnega postopka, ki mu je v poročilu posvečeno posebno poglavje. Da bi lahko lažje ločevali primere, v katerih je v postopkih prišlo do omejevanja pravice dostopa do azilnega postopka, smo vprašanja tekom intervjujev, na katerih temelji ta analiza, oblikovali široko in sledili smernicam za opravljanje intervjujev na terenu. V skladu s tem smo se izogibali zaprtim in sugestivnim vprašanjem, kot je npr. vprašanje »Ali ste zaprosili za azil?« Namesto tega smo postavljali vprašanje: »Kaj ste povedali policiji v postopku?«

Tekom obiska Velike Kladuše in Bihaća smo opravili strukturirane intervjuje z 20 osebami. Med našimi sogovorniki so bili najpogostejši primeri državljanov tretjih držav, teh je bilo 18, ki so bili obravnavani zaradi nezakonitega prehoda meje. Zasledili smo tudi dva primera, ko sta bila posameznika na podlagi Sporazuma vrnjena po končanem postopku mednarodne zaščite v RS ali po t.i. predhodnem postopku, vendar pred podajo prošnje za mednarodno zaščito.

Z namenom preverjanja pridobljenih informacij smo se med misijo osredotočili na posameznike, ki so imeli dokaze, da so se nahajali na ozemlju RS oz. bili iz RS vrnjeni. Za potrebe analize smo jih razvrstili v dve skupini: tiste, skozi katerih pričevanja ni bilo mogoče potrditi, da so v RS izrazili namero za podajo prošnje za mednarodno zaščito, in tiste, ki so povedali, da so v razgovoru s policijo namero jasno izrazili. Za potrebe tega poročila smo se v intervjujih osredotočili predvsem na slednje. Takih primerov je bilo 12. Zasledili smo tudi 8 primerov, v katerih so posamezniki zatrjevali, da so bili vrnjeni iz RS brez kakršnekoli obravnave oz. postopka s strani policije. Zaradi izjemno težke preverljivosti pridobljenih informacij tovrstnih navedb in izjav nismo vključili v poročilo, kljub temu da so predmet nadaljnjega spremljanja ter preverjanja.¹⁶

Z namenom ugotavljanja nedovoljenega vstopa, preprečevanja in odkrivanja nedovoljenih migracij ter čezmejne kriminalitete lahko policisti zoper osebe, v skladu z Zakonom o nadzoru

¹⁶ Spremljanje teh primerov nam omogoča sodelovanje s tujimi nevladnimi in mednarodnimi organizacijami na Hrvaškem ter v BiH.

državne meje, izvajajo izravnalne ukrepe.¹⁷ Izravnalni ukrepi zajemajo kontrolo osebe, preverjanje osebe, pregled listin in pregled prevoznega sredstva ter stvari.¹⁸ Policija s posamezniki opravi kontrolo osebe, kar pomeni, da z rokami pretipa oblačila in pregleda vsebino predmetov, ki jih imajo pri sebi.¹⁹

Kot izhaja iz izpovedi sogovornikov, policija s tujci, ki so obravnavani zaradi nezakonitega prehoda državne meje, opravi ogled kraja nezakonitega prehoda državne meje. To v praksi pomeni, da morajo tujci (vsi ali pa le eden iz skupine) skupaj s policijo oditi na točko, kjer so nezakonito prečkali mejo, in opisati pot, po kateri so prišli. Zaradi dolgotrajne poti so posamezniki velikokrat utrujeni, dehidrirani, zmedeni in na splošno v slabem fizičnem ter psihičnem stanju. Nato so odpeljani na policijsko postajo, kjer začnejo s postopkom preverjanja oseb in njihovih listin. Ker begunci zaradi pomanjkanja potnih listin, osebnih dokumentov ali drugih dokumentov velikokrat v postopku ne morejo izkazati svoje istovetnosti, smejo policisti preveriti njihove biometrične podatke, kar pomeni, da smejo odvzeti njihove prstne odtise, odtise dlani in preveriti druge identifikacijske značilnosti, če te izhajajo iz zbirk podatkov, namenjenih ugotavljanju ter preverjanju istovetnosti posameznikov.²⁰

V postopku zaradi nezakonitega prehoda državne meje policija s posamezniki opravi tudi razgovor, na podlagi katerega se naredi uradni zaznamek o zbranih obvestilih, ki sestavlja del policijske depeše oz. dokumentacije o postopku. Tekom razgovora jih sprašuje po osebnih podatkih, predmetih in finančnih sredstvih, ki jih imajo pri sebi, poti, po kateri so prišli, državi, kamor so namenjeni, višini finančnih sredstev, ki so jih porabili za pot, itd. Policija izda sklep, v katerem navede, ali je posamezniku začasno vzela dokumente in predmete ali ne oz. katere.

Nadaljevanje in izpeljava postopka je odvisna od tega, ali posameznik na kakršenkoli način v katerikoli fazi postopka poda namero oz. izrazi željo podati prošnjo za mednarodno zaščito. Tovrsten izraz želje mora biti v spisu ustrezno zabeležen, od policije pa zahteva izpeljavo ustreznih nadaljnjih postopkov.

¹⁷ Prvi odstavek 35. člena Zakona o nadzoru državne meje (ZNDM-2), Ur. l. RS, št. 35/10, 15/13. 5/17 in 68/17.

¹⁸ Drugi odstavek 35. člena ZNDM-2.

¹⁹ Četrty odstavek v povezavi z drugim odstavkom 35. b člena ZNDM-2.

²⁰ Četrty odstavek 35.a člena ZNDM-2.

Dostop do azilnega postopka

Da bi lahko ugotovili, katere osebe potrebujejo zaščito kot begunci v skladu s 1. členom Ženevske konvencije ali subsidiarno zaščito, mora imeti vsak prosilec zagotovljen učinkovit dostop do postopka mednarodne zaščite. Kot je v nadaljevanju razvidno iz preambule Direktive 2013/32/EU o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (v nadaljevanju: Postopkovna direktiva),²¹ je potrebno za povečanje dostopnosti postopka na mejnih prehodih in ustanovah za pridržanje posameznikom dati na voljo informacije o možnosti, da zaprosijo za mednarodno zaščito.²²

Zakon o mednarodni zaščiti²³ določa, da je vlagatelj namere državljan tretje države ali oseba brez državljanstva, ki je v RS in je pred uradnimi organi izrazil namen podati prošnjo za mednarodno zaščito.²⁴ Ko oseba izrazi namero za podajo prošnje za mednarodno zaščito, mora biti obravnavana kot vlagatelj namere, policija pa mora izpeljati t.i. predhodni postopek, po katerem je oseba nastanjena v azilnem domu.²⁵ Vrnitev posameznikov, za katere je država začela postopek za priznanje mednarodne zaščite, do sprejetja končne odločitve v skladu z ZMZ-1 izključuje tudi Sporazum.²⁶

Obveznost policije, da zagotovi informacije o možnostih podaje prošnje za mednarodno zaščito, nastopi že pred podajo namere, saj morajo v skladu s Postopkovno direktivo, kadar je tekom postopka mogoče sklepati, da želi državljan tretje države ali oseba brez državljanstva podati prošnjo za mednarodno zaščito, posameznikom priskrbeti informacije o možnosti, da to storijo.²⁷ Načini, na katere lahko posamezniki izrazijo namero za podajo prošnje za mednarodno zaščito, so zelo različni, pri čemer se od prosilcev, ki so prava neuke stranke, med njimi in uradnim organom pa so tudi jezikovne razlike, ne more pričakovati, da bodo namen za podajo prošnje za mednarodno zaščito vedno izrazile z besedami »azil« ali »mednarodna zaščita«. To potrjuje tudi sodna praksa, v skladu s katero se »od osebe, ki je preganjana do te mere, da je zaradi tega morala zapustiti izvorno državo in iskati varnost

²¹ Direktiva 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta, z dne 26. 6. 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (prenovitev).

²² 25. točka preambule Postopkovne direktive.

²³ Zakon o mednarodni zaščiti (ZMZ-1), Uradni list RS, št. 22/16, 5/17 – ZTuj-2D, 16/17 – UPB1.

²⁴ Deseti odstavek 2. člena ZMZ-1.

²⁵ Drugi in tretji odstavek 42. člena.

²⁶ 3. člen Sporazuma med RS in RH, točka e.

²⁷ 8. člen Postopkovne direktive.

drugje, utemeljeno pričakuje, da bodo vsa njena dejanja usmerjena izključno v iskanje zaščite in bo za pomoč zaprosila takoj, ko se ji bo za to ponudila možnost, pri čemer se niti ne pričakuje, da bo pri tem poznala besedni zvezi azil ali mednarodna zaščita²⁸ ter da »namen vložitve prošnje za mednarodno zaščito za prosilca ne predstavlja nobenega formaliziranega postopka, ki bi ga, glede na njegove individualne okoliščine, lahko oviral pri izražanju svoje potrebe po zaščiti, saj lahko tujec namen vložitve prošnje za mednarodno zaščito izrazi ustno, s svojimi preprostimi besedami, naloga pristojnih organov pa je, da na tej podlagi izvedejo nadaljnje postopke²⁹. Da mora organ poskrbeti, da nevednost in neukost stranke v postopku nista v škodo pravic, ki ji pripadajo po zakonu, določa tudi Zakon o splošnem upravnem postopku(ZUP).³⁰

Na podlagi intervjujev s posamezniki, ki so prečkali slovensko-hrvaško mejo, je mogoče sklepati, da so v postopku na meji izrazili namero za podajo prošnje za mednarodno zaščito in tudi navajali razloge, zaradi katerih so zapustili svojo izvirno državo. Da so navajali razloge za zapustitev izvirne države, je bilo v dveh primerih razvidno iz zapisnika o prekršku zaradi nezakonitega prehoda državne meje, zoper katerega sta posameznika kot razlog za zapustitev izvirne države navedla preganjanje na podlagi pripadnosti določeni družbeni skupini in oborožene spopade v izvorni državi. Četudi v takem primeru posamezniki ne bi jasno izrazili namere za podajo prošnje za mednarodno zaščito, bi jim morala policija v skladu s Postopkovno direktivo v tovrstnih primerih podati vsaj informacije o možnosti, da to lahko storijo. Iz razgovorov z intervjuvanimi posamezniki izhaja, da se to ni zgodilo. Zaskrbljujoče so navedbe, da kljub očitno izraženi nameri za podajo prošnje za mednarodno zaščito posamezniki niso bili obravnavani kot vlagatelji namere, čeprav so v postopku od policije dobili povratno informacijo, da bodo imeli možnost zaprositi za mednarodno zaščito in da bodo nastanjeni v azilnem domu.³¹V nekaterih primerih posamezniki do zadnjega trenutka niso vedeli, da bodo v resnici vrnjeni na Hrvaško, medtem ko naj bi nekaterim izmed njih policija povedala, da v RS ne morejo zaprositi za azil.

²⁸ Sodba Upravnega sodišča I U 161/2013 z dne 31. 1. 2013.

²⁹ Sodba Upravnega sodišča I U 1751/2011 z dne 13. 10. 2011.

³⁰ Četrty odstavek 7. člena Zakona o splošnem upravnem postopku, Ur. l. št. 24/06, 105/06, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13.

³¹ Tovrstne izjave o poteku postopka so podali tako posamezniki, s katerimi smo opravili intervjuje v sklopu skupne misije in na čigar primerih temelji ta analiza, kot tudi posamezniki, katerih primere smo zasledili v medijskih poročanjih, na podlagi katerih smo se odločili za izpeljavo skupne misije.

Ker policija s posamezniki, ki so v postopku podali namero za mednarodno zaščito, ni opravila predhodnega postopka v skladu z 42. členom ZMZ-1, je po našem mnenju prišlo do omejevanja dostopa do azilnega postopka in s tem kršitve posameznikove pravice do azila.

Pri tem se tako postavlja vprašanje vodenja postopka oz. kako so bili posamezniki seznanjeni z vsemi dejstvi in okoliščinami, ki so za postopek pomembne, ter ali jim je bila dana možnost, da uveljavijo in zavarujejo svoje pravice ter pravne koristi v skladu z določbami ZUP. Če so bili posamezniki seznanjeni z vsemi dejstvi in okoliščinami ter jim je bila dana možnost, da se o njih tudi izjavijo, mora biti to ustrezno zabeleženo, vključno z informacijo, ali je posameznik v postopku izrazil namero za mednarodno zaščito.

Iz pridobljene dokumentacije in nekaterih primerov izhaja, da se informacije, na podlagi katerih je bila sprejeta odločitev o vrnitvi posameznika, ne skladajo z izjavami posameznikov v postopku. Tako smo zabeležili primere, ko je bilo v policijskih depešah kot razlog zapustitve države navedeno, da so posamezniki ekonomski migranti, čeprav prihajajo iz konfliktnih območij, medtem ko je bilo v nadaljevanju navedeno, da so državo zapustili zaradi vojne ali preganjanja.

Tolmačenje

Kot smo razbrali iz pričevanj naših sogovornikov, je vprašanje vodenja postopka tesno povezano s tolmačenjem.

Osnovna komunikacija v postopku, ki je potrebna, da pristojni organ lahko razume, kdaj osebe izrazijo željo po vložitvi prošnje za mednarodno zaščito, se v postopku zagotovi s tolmačenjem.³² Stranke, ki ne znajo jezika, v katerem teče postopek, imajo namreč pravico spremljati postopek po tolmaču, organ pa jih je o tem dolžan poučiti.³³ Tovrsten pouk mora biti ustrezno zabeležen, prav tako tudi način, na katerega se je posameznik pravici odpovedal.

Tudi v skladu z ZMZ-1 mora biti vsaki osebi v postopku zagotovljeno tolmačenje in prevajanje v jezik, ki ga oseba razume.³⁴ To ni nujno posameznikov materni jezik, pri čemer je na strani policije, da presodi, ali posameznik jezik razume.

Iz opravljenih razgovorov je bilo razvidno, da tolmačenje ni bilo zagotovljeno v vseh postopkih vračanja. V postopkih naših sogovornikov je policija namesto zagotavljanja tolmačenja

³² 28. točka preambule Postopkovne direktive.

³³ Sedmi odstavek 62. člena ZUP.

³⁴ 4. člen ZMZ-1 in prvi odstavek 6. člena ZMZ-1.

razgovor opravila v angleškem jeziku. Pri tem je nekaj posameznikov izpostavilo, da jezika ne razumejo v zadostni meri, da bi lahko v njem spremljali postopek, drugi pa z jezikom v postopku niso imeli težav.

Vendar pa se je v nekaterih primerih, ko je bilo tolmačenje v postopku zagotovljeno, posameznikom postavilo vprašanje njihove strokovnosti in ustreznega tolmačenja/prevajanja. Pri tem so izpostavljali, da so imeli občutek, da od prevajalca niso prejeli vseh informacij, ki jim jih je želela prenesti policija, ali da informacije, ki so jih želeli prenesti sami, niso bile posredovane policiji. V nekaj primerih so posamezniki navajali, da so bili strani tolmačev deležni posmehovanj, žalitev in groženj, da bodo vrnjeni na Hrvaško.

Ker v postopku ni zagotovljenega sistematičnega nadzora nad vodenjem postopkov s strani policije in delom tolmačev, bi bilo potrebno v postopku uvesti snemanje, ki bi zagotovilo celovit pregled nad potekom postopka. S tem bi se lahko hitreje ovrgli morebitni dvomi v vodenje postopka, hkrati pa bi se zagotavljalo lažje odkrivanje morebitnih kršitev.

Za zagotavljanje lažjih pogojev dela in večjega pregleda nad količino, kakovostjo ter vsebino dela in s tem zagotavljanjem kakovostnega dela tolmačev bi bilo potrebno spremeniti pravno podlago za njihovo sodelovanje ter z njimi skleniti pogodbe o zaposlitvi. Glede opravljanja dela na podlagi sklenjenih pogodb o sodelovanju se postavlja vprašanje, ali obseg in način sodelovanja že sedaj izpolnjuje elemente delovnega razmerja.

Zaradi odsotnosti uporabe sodobne tehnologije pri zagotavljanju prevajalskih storitev in storitev tolmačenja so prevajalci/tolmači podvrženi (dolгим) prevozom z ene policijske postaje na drugo ter posledično preutrujenosti, poleg tega pa na ta način posamezni prevajalec sodeluje v manj postopkih, kot bi sicer lahko. **Omogočiti bi se moralo prevajanje preko varnih video konferenc s pomočjo informacijsko-komunikacijske tehnologije (IKT), kar bi v primeru povečanega obsega dela razbremenilo tolmače in jim omogočalo lažje pogoje dela.** To bi prav tako povečalo storilnost tolmačev, saj bi povečalo število postopkov, v katerih lahko sodelujejo. Ne samo da bi uporaba tovrstne tehnologije ustvarila pogoje za redno zaposlitev tolmačev/prevajalcev, hkrati bi policiji omogočala izbiro zaposlitve najboljših tolmačev/prevajalcev na trgu.

Izdaja plačilnega naloga zaradi nezakonitega prehoda državne meje

ZTuj-2 določa, da se z globo od 500–1.200 evrov za prekršek kaznuje tujec, če nedovoljeno vstopi v RS,³⁵ na podlagi 57. člena Zakona o prekrških (ZP-1)³⁶ pa se jim izda plačilni nalog. Plačilni nalog se lahko izda, če je uradna oseba prekršek osebno zaznala ali ga ugotovila z uporabo ustreznih tehničnih sredstev ali naprav ali v primeru, da to ugotovi na podlagi obvestil ali dokazov.³⁷ Izjema so prosilci za mednarodno zaščito, ki v primeru, da v najkrajšem možnem času izrazijo namen, da bi vložili prošnjo za mednarodno zaščito, niso obravnavani zaradi nezakonitega prehoda državne meje.³⁸

Med misijo smo zasledili, da je bila posameznikom v postopku obravnavanja zaradi prekrška nezakonitega vstopa v RS praviloma izrečena globa v višini 500 evrov. Skladno s prvim odstavkom 112. člena ZP-1 jim je policija v globo vštela čas pridržanja, preden je bil izdan sklep o prekršku. Od globe se odšteje čas pridržanja v znesku 20 ali 40 evrov, odvisno od tega, ali je pridržanje trajalo več kot 12 ur. Iz sklepov o prekršku je bilo razvidno, da so bili tovrstni zneski v nadaljevanju zmanjšani zaradi pravice do polovičnega plačila izrečene globe. Izrečene globe so tako znašale 230 ali 240 evrov. Iz sklepov, ki so nam jih sogovorniki predložili kot dokaze k njihovim izjavam, je razvidno, ali so izrečene globe dejansko poravnali. Pri tem smo iz pričevanj sogovornikov razbrali, da velikokrat niso imeli zadostnih sredstev, da bi plačilne naloge poravnali. Tisti, ki so izrečene globe poravnali, so povedali, da so jih globe finančno močno obremenile, saj so to sredstva, ki jih potrebujejo za nakup hrane in drugih nujnih življenjskih potrebščin. Zaskrbljujoče so navedbe, da se posamezniki do trenutka izreka globe in tudi po njem velikokrat niso zavedali, da bodo vrnjeni. Eden izmed sogovornikov je celo poudaril, da je policiji povedal, da bo globo plačal, saj si želi le, da bi bil v postopku obravnavan kot prosilec za mednarodno zaščito. Iz dveh prejetih zapisnikov o izjavi kršitelja je bilo mogoče razbrati, da sta v postopku izdaje plačilnega naloga izjavila, da sta svojo izvorno državo zapustila zaradi preganjanja in da je bila njuna ciljna država katerakoli varna država v EU. Tovrstne izjave zadoščajo, da mora na njihovi podlagi policija, v skladu z zahtevami Postopkovne direktive, posameznika obvestiti o možnosti, da zaprosi za mednarodno zaščito,³⁹ po mnenju PIC pa bi jih morala že šteti kot namero za podajo prošnje

³⁵ Prvi odstavek 145. člena ZTuj-2.

³⁶ Zakon o prekrških, Ur. l. RS, št. 7/03.

³⁷ Prvi in drugi odstavek 57. člena ZP-1.

³⁸ 35. člen ZMZ-1.

³⁹ 8. člen Postopkovne direktive.

za mednarodno zaščito. V skladu s 35. členom ZMZ-1 se posameznika, ki poda namero za podajo prošnje za mednarodno zaščito, ne obravnava zaradi nezakonitega prehoda državne meje.

Posebna pravila v postopku prekrška veljajo za mladoletnike.

O prekrškovnem postopku otrok mora prekrškovni organ obvestiti osebo, ki je zanj dolžna skrbeti in, kadar je to potrebno glede na naravo ter težo dejanja, tudi pristojni organ socialnega varstva.⁴⁰ Medtemko se zoper mladoletnike, ki ob storitvi prekrška še niso bili stari 14 let, ne smejo voditi postopki za prekrške in izreči sankcije, se smejo mladoletnikom, ki so že stari 14 let, niso pa še dopolnili 16 let, izreči le vzgojni ukrepi. Mladoletnikom, ki so ob storitvi prekrška že stari 15 let, niso pa še dopolnili 18 let, se smejo izreči le vzgojni ukrepi, izjemoma pa se mu sme izreči globa.⁴¹ Globa se mu sme izreči, če je v času storitve prekrška glede na svojo duševno razvitost mogel razumeti pomen prekrška in če jo je po svojih premoženjskih razmerah zmožen plačati. Izreči se mu jo sme le zaradi hujših posledic prekrška ali večje stopnje odgovornosti za prekršek, če ne bi bilo upravičeno uporabiti vzgojnega ukrepa.⁴²

Tekom misije nismo zasledili primerov, v katerih bi bil plačilni nalog izdan otrokom brez spremstva. Kljub temu želimo poudariti, da je stališče naše organizacije, da se v postopkih zaradi nezakonitega prehoda meje plačilni nalogi ne bi smeli izdajati zoper nobenega otroka brez spremstva.⁴³ Tovrstno izrečene globe namreč nesorazmerno obremenijo družine z otroci ali otroke brez spremstva in dodatno povečajo njihovo ranljivost.

⁴⁰ Drugi odstavek 30. člena ZP-1.

⁴¹ Prvi odstavek 30. člena ZP-1 ter prvi in drugi odstavek 31. člena ZP-1.

⁴² Prvi in drugi odstavek 39. člena ZP-1.

⁴³ Pojem otrok tukaj zajema osebo mlajšo od 18 let, medtem ko v skladu z ZP-1 zajema mladoletnika, mlajšega od 14. let.

Pridržanje

Policija lahko na podlagi prvega odstavka 64. člena Zakona o nalogah in pooblastilih policije⁴⁴ pridrži osebo, ki jo je potrebno izročiti tujim varnostnim organom. Pridržanje sme trajati le nujno potreben čas, vendar največ 48 ur.⁴⁵ Iz pričevanj naših sogovornikov smo razbrali, da so bile osebe v povprečju pridržane dan oz. toliko časa, da se je lahko izpeljal postopek vrnitve tujim varnostnim organom.

Pidržani osebi mora biti izdan in vročen sklep o pridržanju v šestih urah od odreditve pridržanja. Dokler traja pridržanje, ima oseba pravico do pritožbe. Policist, ki izvaja pridržanje, mora poskrbeti, da je pritožba zoper sklep o pridržanju takoj poslana pristojnemu okrožnemu sodišču, ki mora o njej odločiti v 48 urah.⁴⁶

V postopkih pridržanja se ponovno pojavi vprašanje vodenja postopka in pravilne seznanitve s pravnim poukom. V postopkih z našimi sogovorniki namreč ni bila vedno zagotovljena prisotnost tolmača, iz njihovih pričevanj pa izhaja, da jim potek postopka ni bil pojasnjen v zadostni meri. V sklepih o pridržanju je sicer navedeno, da posamezniki v postopku prejmejo brošuro, v kateri so navedene njihove pravice v postopku. Kljub temu so naši sogovorniki navajali, da niso razumeli, da imajo možnost pritožbe, v nekaterih primerih pa celo, da niso vedeli, da podpisujejo sklepe o pridržanju. Omenjene nejasnosti lahko bistveno vplivajo na posameznikovo pravico dostopa do učinkovitega pravnega sredstva. Če k temu dodamo še kratke roke za pritožbo in dejstvo, da posamezniki v postopkih vračanja po Sporazumu nimajo pravice do brezplačnega pravnega svetovanja ter brezplačne pravne pomoči, se postavi vprašanje, v kolikšni meri lahko posamezniki dejansko uveljavljajo pravico do pritožbe. Nekateri izmed naših sogovornikov so navajali, da so tekom postopka večkrat zaprosili za dostop in pogovor z odvetnikom, vendar jim to ni bilo omogočeno.

⁴⁴ Zakon o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol), Uradni list RS, št. 15/13, 23/15 – popr. in 10/17.

⁴⁵ Drugi odstavek 64. člena ZNPPol.

⁴⁶ Peti in šesti odstavek 67. člena ZNPPol.

POSTOPEK Z MLADOLETNI MI TUJCI

Otroci predstavljajo ranljivo skupino, ki ji je potrebno v postopku zagotoviti posebno pozornost in varstvo. V postopkih z otroci brez spremstva je vodilno načelo vedno načelo otrokove največje koristi, ki se mora upoštevati v vseh fazah postopka vračanja.

ZTuj-2 določa, da mora policija v primeru odstranitve mladoletnega tujca brez spremstva takoj obvestiti center za socialno delo, ki mora mladoletnemu tujcu postaviti skrbnika za posebni primer. Policija lahko mladoletnemu tujcu brez spremstva izda odločbo o vrnitvi potem, ko skrbnik za posebni primer po skrbni preučitvi vseh okoliščin ugotovi, da je to v najboljšem interesu mladoletnega tujca. **To pomeni, da ZTuj-2 izključuje vračanje mladoletnih tujcev po Sporazumu.**

V nadaljevanju zakon določa, da se mladoletnega tujca brez spremstva ne sme odstraniti v matično ali v tretjo državo, ki ga je pripravljena sprejeti, dokler mu tam ni zagotovljen sprejem. Pred odstranitvijo se je potrebno prepričati, da bo mladoletni tujec vrnjen članu družine, izbranemu skrbniku ali ustreznim sprejemnim centrom v državi vrnitve.⁴⁷ **Vračanje po Sporazumu ni zakonito tudi zato, ker se otroke izroča hrvaškimi varnostnim organom (policiji) brez zagotovila, da bo zanje poskrbljeno v skladu z zahtevami ZTuj-2.**

Da ZTuj-2 izključuje vračanje mladoletnih tujcev po Sporazumu, potrjuje tudi podpisani Protokol o sodelovanju med centri za socialno delo in policijo pri izvajanju pomoči mladoletnim tujcem brez spremstva po ZTuj-2, ki določa, da mora policijska postaja ob prijetju mladoletnega tujca brez spremstva, ki je nezakonito vstopil v državo ali v njej nezakonito prebiva, v poslovnem času takoj obvestiti krajevno pristojni center za socialno delo (CSD), izven njegovega poslovnega časa pa interventno službo CSD.⁴⁸

V skladu s protokolom mora CSD ali interventna služba zagotoviti strokovnega delavca in ga takoj napotiti na policijsko postajo. Strokovni delavec mora z mladoletnim tujcem brez spremstva opraviti razgovor, mu nuditi prvo socialno pomoč in pridobiti izjavo o postavitvi skrbnika za posebni primer. Po potrebi mora mladoletnega tujca spremljati pri prevozu v ustrezno nastanitveno ustanovo.⁴⁹ Čeprav ZTuj-2 določa, da se mladoletnega tujca in družino z mladoletnim tujcem nastani v primernih ustanovah za nastanitev mladoletnih oseb in le v

⁴⁷ Prvi in drugi odstavek Ztuj-2.

⁴⁸ Protokol o sodelovanju med CSD in policijo, točka a, prva alineja.

⁴⁹ Protokol o sodelovanju med CSD in policijo, točka a, druga, tretja in četrta alineja.

primeru, da to ni možno, v Center za tujce. Za otroke brez spremstva, ki ne izrazijo namere za podajo prošnje za mednarodno zaščito, druge nastanitvene možnosti v RS trenutno niso zagotovljene na sistemski ravni, na kar je bila država že večkrat opozorjena tudi s strani mednarodnih institucij za varstvo človekovih pravic. Iz tega razloga upamo, da bodo ustrezne sistemske rešitve sprejete v najkrajšem možnem času in bosta primerna nastanitev ter oskrba zagotovljena vsem otrokom brez spremstva, ne glede na njihov pravni status v državi, in da se bo tudi praksa nastanjanja družin z otroki v Center za tujce opustila v najkrajšem času.

Kljub določilom ZTuj-2 in omenjenega protokola smo v sklopu misije zasledili primere, ko so bili otroci brez spremstva vrnjeni po neformalnem skrajšanem postopku.⁵⁰

Zabeležili smo primere, ko so bili otroci brez spremstva pridržani/zadržani v postopku vračanja. Ker niso imeli sklepov o pridržanju, na podlagi katerih bi lahko ugotovili pravno podlago za odvzem prostosti, sklepamo, da so bili otroci brez spremstva zadržani na podlagi prvega odstavka 32. člena ZNDM-2, v skladu s katerim lahko policist za nujno potreben čas, vendar največ 48 ur, zadrži osebo, ki namerava ali je že prestopila mejno črto in obstaja sum, da je nedovoljeno prestopila državno mejo. Zadržanje je potrebno zaradi ugotovitve vseh potrebnih dejstev in okoliščin prehajanja državne meje ali zaradi zavrnitve tujca, ki ne izpolnjuje pogojev za vstop v državo. V primeru, da jim je bilo pridržanje odrejeno na podlagi ZNDM-2, zakon določa, da imajo zadržane osebe pravice pridržanih oseb, ki jim pripadajo po ZNPPol.⁵¹ Ta določa, da mora v primeru pridržanja mladoletnika policija obvestiti pristojni CSD in omogočiti neoviran stik ter pogovor z delavcem centra.⁵²

Druga možnost je, da so bili pridržani na podlagi prvega odstavka 64. člena ZNPPol, v skladu s katerim smejo policisti pridržati osebo, ki jo je treba izročiti tujim varnostnim organom. **Ker vrnitev mladoletnih tujcev po Sporazumu ni mogoča, je tovrstno pridržanje nezakonito.**

Iz pričevanj otrok brez spremstva v BiH je mogoče razbrati, da niso imeli dostopa oz. stika in pogovora z delavcem CSD, zaradi česar se pojavlja vprašanje, ali je bil pristojni center

⁵⁰ V času priprave te analize še nismo prejeli zaprošenih statističnih podatkov o številu vrnjenih mladoletnih tujcev brez spremstva. Analizo bomo po pridobitvi podatkov ustrezno dopolnili.

⁵¹ Drugi odstavek 32. člena ZNPPol.

⁵² Prvi in drugi odstavek 65. člena ZNPPol.

obveščen bodisi o njihovem pridržanju bodisi o tem, da so bili posamezniki v postopku vračanja po Sporazumu.

Policija mora dosledno spoštovati določbe ZTuj-2, ki od policije zahteva, da v postopku z mladoletnim tujcem brez spremstva obvestipristojni CSD, izda odločbo o vrnitvi in se prepriča, da bo tujec vrnjen članu družine, skrbniku ali ustreznim sprejemnim centrom. Pri tem se mora v vseh postopkih presojeti otrokova največja korist.

Iz postopkov vračanja po Sporazumu se mora v skladu s Konvencijo o otrokovih pravicah prav tako izključiti družine z mladoletnimi otroki. Konvencija namreč od držav zahteva, da sprejmejo ukrepe za boj proti nezakonitemu premeščanju in nevračanju otrok iz tujine.⁵³ Določba se nanaša na vse otroke in ne ločuje med otroci brez spremstva ter otroci s spremstvom. Skladno s tem bi morali biti vsi otroci obravnavani enako, iz česar izhaja, da je vračanje družin z mladoletnimi otroki mogoče le v formalnem postopku na podlagi ZTuj-2.

⁵³ Prvi odstavek 11. člena Konvencije o otrokovih pravicah.

VRAČANJE NA HRVAŠKO

Kolikor je bilo mogoče razbrati iz pričevanj naših sogovornikov, postopek dejanske vrnitve na ozemlje RH poteka tako, da slovenska policija posameznike pripelje do slovensko-hrvaške meje, kjer jih izroči hrvaškimi varnostnim organom. Slovenska policija naj bi hrvaškimi varnostnim organom pri tem izročila dokumentacijo o postopku in zasežene predmete ter denar. Hrvaška policija nato posameznike odpelje do hrvaško-bosanske meje, kjer jiho dložijo. Le v enem primeru smo zabeležili, da je pred tem hrvaška policija posameznika odpeljala na policijsko postajo, kjer ga je slikala in vzela njegove osebne podatke, torej izvedla formalni postopek sprejema.

Medtem ko med pričevanji posameznikov nismo zasledili sistematičnega fizičnega ali psihičnega nasilja s strani slovenskih varnostnih organov, pa so sogovorniki jasno povedali, da je s strani hrvaške policije prihajalo od sistematičnega izvajanja nasilja nad vrnjenimi posamezniki.

O sistematičnih kršitvah s strani hrvaških varnostnih organov int.i. *push-back*-ih, ki zajemajo kršitve prepovedi vračanja ter omejevanja dostopa do azilnega postopka, poročajo tudi hrvaške nevladne organizacije.⁵⁴

Iz izpovedi sogovornikov izhaja, da so jim tekom vračanja hrvaški policisti uničili mobilne telefone, tako da so jim z izvijačem uničili vhod za elektriko ali pa razbili steklo zaslona. Poleg tega je večina izpovedovala, da so jim vzeli in uničili dokumente, ki jim jih je predala slovenska policija, hkrati pa tudi pobrali denar, ki je bil med zaseženimi predmeti. V postopku so jih hrvaški policisti večkrat zmerjali in poniževali, v enem primeru pa v času nekaj urne vožnje do hrvaško-bosanske meje privili gretje, tako da je bilo v zaprtem avtomobilu neznosno vroče. Prošnje posameznikov, naj se gretje izklopi, so namenoma preslišali.

Do fizičnega nasilja, o katerem so pripovedovali naši sogovorniki, ponavadi prihaja v bližini hrvaško-bosanske meje. Hrvaška policija pri tem na posameznikih največkrat uporablja gumijaste palice, v nekaterih primerih so poročali tudi o električnih paralizatorjih; pogoste so tudi brce v noge, hrbet ali trebuh.

Iz zbranih pričevanj je razvidno, da hrvaška policija za razliko od slovenskih varnostnih organov vrnjenih posameznikov uradno ne preda bosanskim varnostnim organom. Vrnjene

⁵⁴ Več informacij na voljo na naslednjih povezavah: <https://www.borderviolence.eu/the-croatian-case/>; <https://www.ecre.org/push-backs-and-police-violence-on-the-rise-at-croatian-border-report-finds/>; <https://www.borderviolence.eu/the-croatian-case/>.

posameznike namreč odpeljejo v bližino hrvaško-bosanske meje, ki jo morajo posamezniki, ponavadi ob priganjanju in nasilju s strani policije, prečkati sami.

ZTuj-2 določa, da načelo nevračanja pomeni obveznost RS, da ne sme odstraniti tujca v državo, v kateri bi bilo njegovo življenje ali njegova svoboda ogrožena zaradi rase, vere, narodnosti, pripadnosti posebni družbeni skupini ali političnega prepričanja, **ali v državo, v kateri bi lahko bil izpostavljen mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju.**⁵⁵

Kadar so informacije o nevarnosti, da bo posameznik ob vrnitvi v državo izpostavljen mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju, s strani večjega kroga virov, je nedvoumna dolžnost držav, da v postopkih vračanja opravijo presojo obstoja tovrstne nevarnosti. V primeru, da posameznike vrnejo, kljub temu da v državi vračanja niso zagotovljeni primerni pogoji sprejema in zakoniti postopki presoje mednarodne zaščite, pride do kršitve načela nevračanja (*non-refoulement*).⁵⁶

Policija bi morala tako v postopkih vračanja po Sporazumu opraviti presojo, ali bi v primeru vrnitve lahko prišlo do kršitve načela nevračanja (*non-refoulement*), pri čemer bi morala pri sprejemu odločitve upoštevati izjave posameznikov v postopku, vse druge dostopne informacije in poročila.

⁵⁵ 72. člen ZTuj-2.

⁵⁶ Sodba ESČP v primeru Ilias in Ahmed proti Madžarski.

RAZMERE V VELIKI KLADUŠI IN BIHAĆU

V skladu z načelom nevračanja (*non-refoulement*) ali prepovedjo vračanja nobena država posameznikov na nikakršen način ne sme izgnati ali prisilno vrniti na ozemlje, kjer bi bilo njegovo življenje ali svoboda ogrožena zaradi njegove rase, vere, državljanstva, pripadnosti določeni družbeni skupini ali določenega političnega prepričanja. Poleg neposredne vrnitve v izvorno državo prepoved nevračanja zajema tudi posredno ali verižno vračanje,⁵⁷ torej prepoved vračanja v državo, v kateri obstaja tveganje, da bo posameznik iz nje vrnjen v državo, kjer obstaja tveganje kršitve 3. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah (EKČP).⁵⁸ Prepoved posrednega vračanja velja ne glede na to, ali je vmesna država pogodbenica EKČP ali pasodeluje v sistemu, kot je npr. Dublinski sistem.⁵⁹

3. člen EKČP prepoveduje mučenje, nečloveško in ponižujoče ravnanje in kaznovanje. Prag nečloveškega ali ponižujočega ravnanja je lahko v določenih primerih prestopljen tudi zaradi slabih razmer v nastanitvenih ali drugih centrih, kjer se nahajajo posamezniki.

Dostop do azilnega postopka v BiH je v tem obdobju praktično nemogoč, saj so vse njihove uradne nastanitvene kapacitete polne (na voljo je 154 mest v celotni državi),⁶⁰ večini tujcev iz tega razloga preneha status prosilca za azil, saj je vodenje postopka prosilcev vezano na dejstvo, ali imajo v postopku določen kraj bivanja, na katerem se nahajajo. Status jim načeloma omogoča dostop do osnovnih storitev, vendar pa je dejanski dostop do teh storitev tudi za registrirane prosilce izjemno vprašljiv. Posamezniki zaradi tega bivajo v izrazito slabih in nevarnih pogojih.⁶¹

V Veliki Kladuši so oblasti posameznike nastanile v šotorena travniku. Ker šotori posameznikov učinkovito ne zavarujejo pred vremenskimi spremembami, prav tako pa jih ni dovolj za vse, ki se nahajajo v Veliki Kladuši, se s pomočjo prostovoljcev gradijo provizorični šotori in strukture iz lesenih palic in izolirnega polivinila. V »kampu« so na voljo štiri pipe s tekočo mrzlo vodo, občina pa na omejenem delu »kampa« zagotavlja osvetlitev. Prav tako so postavljena prenosna stranišča. Štirje provizorični tuši z mrzlo vodo, ki zajemajo vrtno cev

⁵⁷ H. Battjes, *European Asylum Law and International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston 2006, str. 438.

⁵⁸ Odločba Ustavnega sodišča RS, U-I-155/11.

⁵⁹ UNHCR manual on the Case Law of the European regional courts, str. 190.

⁶⁰ United Nations Country Team (UNCT) Operational Update – Refugee/Migrant Situation BiH 2018; dostopno prek: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/63098>.

⁶¹ Več informacij dostopnih prek: <https://refugeeaidserbia.org/wp-content/uploads/2018/04/Report-on-Migration-related-Context-in-BiH-RAS.pdf>.

in so med seboj ločeni s tankim polivinilom, so posameznikom dostopni izven »kampa«. Tuši posameznikom ne omogočajo zasebnosti, zato prostovoljci prerazporejajo urnik tuširanja tako, da je določen termin, znotraj katerega se omogoča tuširanje družinam in drugim ranljivim skupinam.

V času našega obiska v Veliki Klauši ni bila stalno prisotna nobena nevladna ali humanitarna organizacija. Zagotavljanje oblačil, osnovnih higienskih pripomočkov in gradnjo provizoričnih šotorov so prevzeli prostovoljci. Tuja nevladna organizacija naj bi posameznikom nekajkrat na teden vozila hrano. Po izpovedovanju prostovoljcev in posameznikov v »kampu« naj bi velik del pomoči zagotavljalo tudi lokalno prebivalstvo. Brezplačno kosilo je mogoče dobiti v dveh lokalnih restavracijah, kjer posameznikom zagotavljajo tudi dostop do elektrike za polnjenje mobilnih telefonov. Nekateri lokalni prebivalci posameznikom zagotavljajo brezplačno nastanitev po njihovih domovih, medtem ko si je manjše število poiskalo zatočišče v zapuščenih zgradbah.

Enega izmed ključnih problemov v »kampu« predstavlja zagotavljanje varnosti. Stalno varovanje se v »kampu« ne zagotavlja, zaradi težkih higienskih in bivalnih razmer pa zato ni poskrbljeno za varnost družin ter drugih ranljivih skupin, kot so otroci brez spremstva, samske ženske in starejši.

Prav tako v času našega obiska v »kampu« ni bilo na voljo zdravniške pomoči. Nujno zdravniško pomoč sicer zagotavlja zdravstveni dom v Veliki Kladuši. Ta bi bila »kampu« nujno potrebna, saj imajo posamezniki zaradi slabih razmer probleme z dehidracijo, podhranjenostjo, prehladi in slabim počutjem, neoskrbljenimi ranimi, ki so bodisi posledica dolgotrajne hoje, poškodb ali posledic fizičnega nasilja.

Poleg Velike Kladuše smo obiskali tudi »kamp« v Bihaću, ki se nahaja v zapuščeni zgradbi na obrobju mesta. Zgradba je slabo ohranjena, zaradi česar v njej ni oken, vrat, kakršnekoli elektrike ali oskrbe s tekočo vodo. Znotraj zgradbe se nahajata dva kontejnerja s tuši in nekaj prenosnih stranišč. Posamezniki v zapuščeni stavbi spijo na žimnicah, ki so postavljene na tleh druga ob drugi. Nekateri so si v zgradbi postavili majhne šotore. Sobe, ki so preštevilčno zapolnjene, ne omogočajo zasebnosti ali varnosti, hkrati pa ne zadostujejo osnovnim higienskim standardom. V Bihaću biva več družin in starejših, ki nimajo dostopa do osnovnih higienskih pripomočkov za oskrbo otrok. Hrano zagotavlja Rdeči križ, ki skrbi za dnevni obrok in osnovno zdravstveno pomoč nastanjenim. Objekt varuje policija z namenom preprečevanja vstopa lokalnim prebivalcem. Zgradba namreč ne izpolnjuje varnostnih standardov, zaradi česar je vstop mogoč le na lastno odgovornost. Poleg policije in Rdečega križa ni prisotne

nobenedruga nevladne ali humanitarne organizacije, ki bi nastanjenim nudila pomoč ter oskrbo.⁶²

Po našem mnenju je zaradi slabih bivalnih razmer v Veliki Kladuši in Bihaću prestopljen prag 3. člena EKČP, saj le te predstavljajo nečloveško ali ponižujoče ravnanje. Ker slovenski varnostni organi pred vrnitvijo posameznikov v RH niso presodili možnosti posrednega vračanja posameznikov v BiH in nevarnosti, da bi ob njihovi vrnitvi lahko prišlo do kršitve 3. člena EKČP, je RS objektivno odgovorna za posredno/verižno vračanje oz. kršitev prepovedi vračanja.

⁶²<https://www.hrw.org/news/2018/04/24/bosnia-failing-protect-asylum-seekers>.

UGOTOVITVE

Na podlagi opravljenih intervjujev z osebami, ki so se v času našega obiska nahajale v BiH, in z osebami, ki so do zaključka priprave tega poročila uspele vstopiti v slovenski azilni sistem, na podlagi temeljitega pregleda ter preučitve dokumentacije, ki so nam jo te osebe predložile, na podlagi statističnih in ostalih podatkov, ki smo jih prejeli s strani Policije ter drugih (tujih mednarodnih in nevladnih) organizacij, menimo, da je:

- v RS prišlo do omejevanja učinkovitega dostopa do azilnega postopka tujcem, ki so vstopili v Slovenijo, s tem pa tudi pravice do azila; tujci niso bili ustrezno informirani o tem, kako lahko zaprosijo za mednarodno zaščito, in niso bili obravnavani v predhodnem postopku, ki bi jim omogočil nadaljevanje podaje prošnje za mednarodno zaščito;
- policijski postopki s tujci, ki so bili obravnavani zaradi nedovoljenega prehoda državne meje, niso bili dosledno vodeni v jeziku, ki ga posamezniki razumejo; pogosto so jim bili dani v podpis dokumenti, ki jih niso razumeli;
- tujci med policijskim postopkom niso bili ustrezno informirani o svojih pravicah in obveznostih ter poteku postopka; s strani policije je prihajalo do zavajajočih informacij o tem, da so obravnavani kot prosilci za mednarodno zaščito, kasneje pa so bili vrnjeni v RH brez možnosti podaje formalne prošnje za mednarodno zaščito;
- tujci, ki so podali namero za podajo prošnje za mednarodno zaščito, ne bi smeli biti obravnavani zaradi nezakonitega prehoda državne meje;
- kljub določilom ZTUj-2 so bili po Sporazumu vrnjeni tudi otroci; tovrstna vračanja so nezakonita, o vodenih postopkih pa ni bil obvešččen CSD;
- tekom intervjujev nismo zasledili sistematičnega fizičnega ali psihičnega nasilja s strani slovenskih varnostnih organov ali ravnanj, ki bi kazala na nespoštljivo ali žaljivo obravnavo.
- zbrane informacije kažejo, da s strani hrvaških varnostnih organov prihaja do sistematičnega nasilja nad tujci ter uničevanja in prilaščanja njihove lastnine.
- bivalne razmere v Bihaću in Veliki Kladuši prestopajo prag 3. člena EKČP ter predstavljajo nečloveško in ponižujoče ravnanje; odgovornost Slovenije je, da presodi primernost vračanja tujcev v državo, v kateri obstaja možnost nadaljnega vračanja ter izpostavljenost oseb takšnim razmeram.

PRIPOROČILA

Z namenom učinkovitejšega in boljšega spoštovanja temeljnih pravnih aktov, ki zavezujejo RS, ter prava človekovih pravic pristojnim organom RS predlagamo:

- da se zagotovi polno spoštovanje obveznosti, h katerim se je zavezala RS na področju prava človekovih pravic, mednarodne zaščite in vračanja, mora policija izvajati informiranja posameznikov o pravici, da zaprosijo za mednarodno zaščito; tovrstna informiranja morajo biti ustrezno beležena, vključno s posameznikovo odločitvijo o podaji prošnje za mednarodno zaščito;
- v postopku se mora opraviti presoja vrnitve posameznika z vidika načela nevračanja (*non-refoulement*), pri čemer se mora policija opredeliti do morebitnih navedb posameznikov o predhodnem fizičnem in psihičnem nasilju s strani tujih varnostnih organov ter morebitnih ostalih kršitev temeljnih človekovih pravic/nezakonitih ravnanj in možnosti posrednega vračanja v BiH;
- policija mora v postopkih opraviti strogo presojo standarda »jezika, ki ga posameznik razume«; med postopkom mora biti ustrezno evidentirano, kako je bil posameznik seznanjen z pravico do prevajalca/tolmača in na kakšen način je potrdil, da govorjeni jezik razume;
- za zagotavljanje lažjih pogojev dela in večjega pregleda nad količino ter vsebino dela in s tem zagotavljanjem kakovostnega dela prevajalcev bi bilo potrebno spremeniti pravno podlago za njihovo sodelovanje ter z njimi skleniti pogodbe o zaposlitvi;
- v postopke izbire sodelovanja s prevajalci in samo sodelovanje z njimi bi bilo potrebno vpeljati ustrezne mehanizme za preverjanje strokovnosti njihovega dela: predhodno preverjanje znanja jezika, osebne primernosti za opravljanja dela, izobraževanja o postopkih ter delu z ranljivimi skupinami;
- vzpostaviti bi bilo treba tolmačenje preko varnih video konferenc s pomočjo IKT, ki omogoča sistematičen nadzor nad vodenjem postopka in delom tolmačev;
- na podlagi Sporazuma se morajo nemudoma prenehati vračanja mladoletnih tujcev brez spremstva in družine z otroci, saj je tovrstno ravnanje v nasprotju z določili Konvencije o otrokovih pravicah, ZTuj-2 in njegovega protokola ter Sporazuma o vračanju med RS in RH;
- dosledno se mora izpolnjevati obveznosti obveščanja CSD o vodenju postopka z mladoletnimi tujci brez spremstva;
- policija mora poskrbeti, da se plačilni nalogi v postopkih ne bodo izdajali otrokom brez spremstva in otrokom v spremstvu družinskih članov, saj to lahko zanje ter za družine predstavlja nesorazmerno finančno breme in še dodatno poveča njihovo ranljivost;

- policija mora statistične podatke o številu vrnjenih tujcev po t.i. sporazumih o vračanju sistematično spremljati in ustrezno agregirati po spolu, starosti, državljanstvu, ranljivosti oz. drugih kriterijih, ki bodo omogočali spremljanje teh postopkov; ti podatki morajo biti na voljo kot informacija javnega značaja;
- policija mora vzpostaviti evidence o podanih namerah za mednarodno zaščito po posameznih policijskih postajah.