

Delovanje Slovenske vojske na zunanji meji Evropske unije

Operations of the Slovenian Armed Forces at the external border of the European Union

Povzetek

Delovanje Slovenske vojske na zunanji meji Evropske unije v Republiki Sloveniji sovpada z največjim migrantskim valom iz leta 2015. Zaradi vzdržnosti nadzora državne meje je jeseni 2015 Vlada Republike Slovenije sprejela odločitev, da Slovenska vojska sodeluje s Policijo pri širšem varovanju državne meje oziroma Schengena. Sodelovanje Slovenske vojske s Policijo se je uredilo s podpisom operativno-taktičnega načrta med obema subjektoma nacionalnovarnostnega sistema. V prispevku predstavljamo ravnanje na področju vračanja migrantov, ki ilegalno prehajajo zunanjo mejo Evropske unije v Republiki Sloveniji, v izvorne države.

Ključne besede: Slovenska vojska, Policija, zunanja meja Evropske unije, migrant, ilegalni prehod državne meje, mednarodna zaščita, azil.

Abstract

The operations of the Slovenian Armed Forces at the external border of the European Union in the Republic of Slovenia coincided with the largest wave of migrants, in 2015. In order to maintain control of the national border, in the autumn of 2015 the Government of the Republic of Slovenia made the decision that the Slovenian Armed Forces would cooperate with the police in the wider protection of the national border and the Schengen area. The cooperation of the Slovenian Armed Forces with the police was regulated by the signing of an operational-tactical plan between the two entities of the national security system. This paper presents their actions in the field of returning migrants who illegally crossed the external border of the European Union in the Republic of Slovenia to their countries of origin.

Key words: *Slovenian Armed Forces, police, external border of the European Union, migrant, illegal crossing of the national border, international protection, asylum.*

1 Uvod

Ilegalne migracije so težava celotne Evropske unije, torej tudi Republike Slovenije. Za ilegalne migracije so po navadi odgovorne dobro organizirane kriminalne združbe, ki predstavljajo grožnjo nacionalni varnosti države. Množične migracije, ki so se v Republiki Sloveniji pojavile leta 2015, so pomembno vplivale na dojemanje varnosti na ravneh posameznika, družbe in države. Pomembno so tudi zaznamovale našo soseščino in preostali mednarodni prostor. Kot družba smo bili izpostavljeni spremembam in izzivom na nacionalnovarnostnem področju v Republiki Sloveniji, kar je vplivalo na številna področja delovanja države. Ilegalne migracije in sodelovanje organiziranega kriminala so pri tem še dodatno otežili delovanje učinkovitega izvajanja nadzora in dela organov nacionalnovarnostnega sistema. Za potrebe varovanja zunanje meje Evropske unije oziroma Schengena je bila angažirana tudi Slovenska vojska, in to že takoj na začetku migrantskega vala leta 2015.

Sodelovanje med obema subjektoma nacionalnovarnostnega sistema, tj. Slovensko vojsko in Policijo, se še danes izpopolnjuje in prilagaja trenutnim izzivom na področju migracij. Za namene boljšega in transparentnejšega sodelovanja med Slovensko vojsko in Policijo sta obe organizaciji podpisali načrt skupnega sodelovanja (operativno-taktični načrt sodelovanja vojske in policije pri varovanju državne meje), ki določa oblike njunega sodelovanja, operacionalizira nacionalne interese ter omogoča sinergične učinke nacionalnovarnostnega sistema pri zagotavljanju stabilnosti in notranje varnosti prebivalcem Slovenije. Pripadniki Slovenske vojske sodelujejo pri nalogah varovanja meje predvsem v obliki mešanih patrolj skupaj s Policijo, s samostojnim opazovanjem pa spremljajo razmere in o zaznavah nezakonitih prehodov meje poročajo policistom. Danes znova naraščajo ilegalni prehodi državne meje, kar pa poskuša Slovenska vojska omejiti tudi s povečano prisotnostjo v obmejnem pasu in z izvedbo vojaških vaj na območju zaznave povečanih nezakonitih migracij. Namen prispevka je tako predstaviti ravnanje na področju vračanja migrantov, ki ilegalno prehajajo zunanjo mejo Evropske unije v Republiki Sloveniji, v izvirne države.

V prispevku poskušamo na podlagi deskriptivne metode in analize javno dostopnih virov ovrednotiti tri teze: (1) ilegalni prehod državne meje je razlog za izgon iz države, (2) človekove pravice ne zagotavljajo bivanja pri ilegalnem

vstopu v državo in (3) pri ilegalnem prehodu državne meje je zgolj prošnja za azil razlog za bivanje v državi in dodelitev statusa za mednarodno zaščito.

2 Varnost

Slovenija je zaradi svoje lege, kulturnih, manjšinskih, jezikovnih in zgodovinskih okoliščin ter geoekonomskih interesov pod vplivom procesov, ki oblikujejo politično, družbeno, ekonomsko in varnostno podobo Zahodnega Balkana in posledično tudi organiziranega kriminala. Na varnost Republike Slovenije vplivajo tudi pojavi in procesi, ki potekajo na območju Zahodnega Balkana ter v globalni periferiji Evropske unije pa na Bližnjem vzhodu in v severni Afriki. Predvidevanja kažejo, da naj bi varnostno nestabilne razmere na tem območju in ozemljih Afganistana ter Pakistana dolgoročno vplivale na problematiko ilegalnih migrantov s teh območij. Balkanska pot je po številu ilegalnih migrantov, ki jo prečkajo, v zadnjem obdobju ena izmed bolj obremenjenih vstopnih smeri proti Evropski uniji. Vendar pa je Republika Slovenija kot članica Evropske unije podvržena istim varnostnim grožnjam kot druge države Evropske unije, vključno s pojavnimi oblikami resnih in organiziranih oblik kriminalitete. S problemom migracij se tako Republika Slovenija spoprijema skupaj z Evropsko unijo (Resolucija o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2019–2023, 2019).

2.1 Država in pomen državne meje

Znotraj družbe je država pomemben in politično organiziran del, ki varuje enakopravnost posameznika, postavlja skupna pravila in skrbi za napredek vseh, saj sta blagostanji države in družbe neločljivo povezani. Skladno s 5. členom Ustave Republike Slovenije država na svojem ozemlju varuje človekove pravice in temeljne svoboščine. Varnost je najpomembnejša temeljna vrednota, na kateri slonijo druge temeljne vrednote. Boj proti organiziranemu kriminalu in terorizmu je zlasti po številnih terorističnih napadih v zadnjih dveh desetletjih v Evropi ponovno postal pomemben. Tudi zaradi dejstva, da je ogromno migrantov prišlo iz Sirije, kjer so se borili na strani Islamske države, zaradi česar predstavljajo potencialno varnostno grožnjo. Pravosodno in policijsko sodelovanje se še naprej pogloblja, varovanje skupnih zunanjih meja Evropske unije pa se krepi, predvsem in zaradi množičnih prihodov migrantov proti Evropski uniji, ki se odločajo za odhod iz svoje države zaradi slabih in negotovih razmer ter tudi vojne. Pa vendar ima Evropska unija na področju prehajanja meja in azilne politike jasne

normativne akte, ki jih morajo spoštovati vse osebe, ki pridejo na ta prostor (Strategija vlade na področju migracij, 2019).

S sodelovanjem na področjih kazenskega pregona, upravljanja meja, civilne zaščite in obvladovanja nesreč si Evropska unija prizadeva za okrepitev notranje varnosti. To vključuje ukrepanje proti organiziranim kriminalnim združbam in pomoč nacionalnim policijam za krepitev sodelovanja v okviru Evropskega policijskega urada (Europol). Evropska unija si tudi prizadeva za usklajeno politiko priseljevanja, ki omogoča izkoristiti prednosti zakonitega priseljevanja, po drugi strani pa preprečuje nezakonito priseljevanje. Zavzema se za učinkovitejši nadzor na zunanjih mejah, ki naj bi okrepil notranjo varnost, hkrati pa olajšal vstop v Evropsko unijo vsem, ki imajo do tega pravico (Schengen: vodič po evropskem območju prostega gibanja).

Slovenska vojska ima pri obrambi države pomembno vlogo. V skladu z 2. členom Zakona o obrambi (ZObr) obsega njen temeljni namen obrambo neodvisnosti in celovitosti države ter odvracanje napada na državo. V 3. členu ZObr je obramba države razdeljena na vojaško in civilno obrambo. Vojaško obrambo izvajajo obrambne sile, ki jih sestavlja Slovenska vojska, delujejo pa samostojno ali v okviru zavezništva. Naloge Slovenske vojske so opredeljene v 37. členu ZObr:

- »izvaja vojaško izobraževanje in usposabljanje za oboroženi boj in druge oblike vojaške obrambe;
- zagotavlja potrebno ali zahtevano pripravljenost;
- ob napadu na državo izvaja vojaško obrambo;
- ob naravnih in drugih nesrečah v skladu s svojo organizacijo in opremljenostjo sodeluje pri zaščiti in reševanju;
- izvršuje obveznosti, ki jih je država sprejela v mednarodnih organizacijah in z mednarodnimi pogodbami«.

V četrti točki ZObr je opredeljeno, da lahko Slovenska vojska sodeluje s Policijo pri širšem varovanju državne meje v notranjosti državnega ozemlja v skladu z načrti in po predhodni odločitvi vlade. Kot je omenil že Potočnik (2020, str. 74), Slovenska vojska sodeluje pri varovanju državne meje s Policijo neprekinjeno od začetka migrantskega vala, to je od leta 2015. Medtem je to postala že stalna naloga, s katero vojska sodeluje s policijo pri odvracanju ilegalnih migracij na poti v Evropsko unijo. Policija je eden izmed subjektov sistema nacionalne varnosti. Organiziranost in delovanje slovenske Policije sta urejena v Zakonu o organiziranosti in delu v policiji (ZODPol). Policija spremlja, analizira in ocenjuje

varnostne razmere v državi. Pomembna je tudi na področju nadzora državne meje in pri preprečevanju ilegalnih prehodov meje ter kriminalitete na področju tihotapljenja migrantov. Policija je edina pristojna za izvajanje postopkov s tujci pri prehodu državne meje. Na področju nadzora državne meje deluje v skladu z Zakonom o nadzoru državne meje, ki določa organizacijo in način opravljanja nadzora državne meje, izvaja izravnalne ukrepe in mednarodno policijsko sodelovanje (ZODPol). Na ravni Evropske unije za nadzor zunanje meje deluje Evropska agencija za mejno in obalno stražo – Frontex. Skupaj z državami članicami zagotavlja varne in dobro delujoče zunanje meje, ki zagotavljajo varnost Unije. Agencija Frontex razvija skupne standarde usposabljanja za mejne organe, da bi se uskladilo izobraževanje mejne in obalne straže v državah Evropske unije ter pridruženih schengenskih državah. Usposabljanje hkrati omogoča učinkovito sodelovanje pripadnikov mejne in obalne straže iz različnih držav v operacijah agencije Frontex. Agencija Frontex analizira podatke v povezavi s stanjem na zunanjih mejah Evropske unije za pomoč pri prepoznavanju migracijskih vzorcev in trendov v čezmejnih kriminalnih dejavnostih. Frontex zbrane podatke na mejah deli z ustreznimi nacionalnimi organi, Europolom in drugimi evropskimi agencijami. To vključuje informacije o osebah, osumljenih vpletenosti v kriminalne dejavnosti, kot so tihotapljenje migrantov, trgovina z ljudmi in terorizem. Agencija izvaja skupne operacije in hitra posredovanja na zunanjih mejah Evropske unije. Ob tem je sposobna napotitve do 1500 mejnih policistov v enote hitrega posredovanja. Agencija podpira države članice pri pregledih, poročanju, identifikaciji in jemanju prstnih odtisov migrantov. Migranti, ki želijo zaprositi za mednarodno zaščito, lahko dobijo informacije od uradnikov Frontex, pri čemer sodelujejo tudi z nacionalnimi organi (Frontex, 2022). O tem, katera oseba je upravičena do mednarodne zaščite, odločajo izključno nacionalni organi. Agencija Frontex pomaga državam članicam pri prisilnem vračanju ljudi, ki so izčrpali vse pravne poti za bivanje v Evropski uniji in tudi pri vračanju na svojo željo.

2.2 Nezakonito prehajanje državne meje

Kadar na svojih poteh prečkamo državne meje suverenih držav, jih moramo prečkati na uradnih mejnih prehodih, na katerih se identificiramo z osebnim dokumentom in, če je taka zahteva, predložimo tudi vizo. Drugačen način vstopa v državo je kaznivo dejanje (ZNDM-2, 2007). Pomembno dejstvo pri ilegalnih prehodih državne meje je, da so migranti, ki nedovoljeno prehajajo mejo, večinoma neupravičeni do mednarodne zaščite. V nasprotnem primeru

bi državno mejo prečkali na uradnih mejnih prehodih oziroma bi vlogo za mednarodno zaščito vložili na veleposlaništvu ciljne države. Iz tega lahko sklepamo, da področje nezakonitih migracij in predvsem sistem vračanja tistih migrantov, ki jim mednarodna zaščita ne pripada, ne deluje v popolnem obsegu. Z drugimi besedami, migranti, ki niso upravičeni do mednarodne zaščite, načrtno zlorablajo sistem človekovih pravic v Evropski uniji in tam bivajo nezakonito.

Slovenija je križišče med vzhodno in zahodno Evropo. Čeznjo poteka t. i. zahodna balkanska pot, ki je hkrati pot nezakonitega priseljevanja v Evropsko unijo. Za nezakonita potovanja v zahodnoevropske ciljne države jo uporabljajo predvsem državljani indijskega podkontinenta, Srednjega in Bližnjega vzhoda, v zadnjem obdobju pa tudi državljani držav magrebskega območja in podsaharske Afrike. Zahodnobalkanska smer nezakonitih migracij po obdobju množičnih migracij v letih 2015/2016 postaja privlačna predvsem zaradi nepripravljenosti, neučinkovitosti in slabe izvedbe varovanja meja tretjih držav na migrantski poti (Strategija vlade na področju migracij, 2019). V obdobju množičnih migracij leta 2015 se je Slovenija prvič spoprijela tudi z neobvladljivim številom nezakonitih migrantov, saj jih je v posameznih dneh mejo prešlo več kot deset tisoč. Upoštevati je treba, da bodo ob ponovnem povečanju množičnih migracij nujni drugačni ukrepi Policije, saj so sosednje države, predvsem Avstrija, Madžarska in Italija, že sprejele restriktivne ukrepe za zaježitev migracij. Upravičeno domnevamo, da bodo ob povečanju migracij sosednje države še stopnjevale ukrepe na svojih mejah s Slovenijo. Ministrstvo za notranje zadeve je ukrepe v navedenih primerih predvidelo v kontingentnem načrtu, ki opisuje nujne aktivnosti ob nenadnem ali povečanem številu migrantov. Kontingentni načrt je preventivni akcijski načrt države o tem, kako se odzvati ob povečanem in nenadnem porastu prosilcev za mednarodno zaščito v Republiki Sloveniji.

Kot država članica Evropske unije in polnopravna članica schengenskega območja je Slovenija odgovorna za učinkovit nadzor 670-kilometerske kopenske meje z Republiko Hrvaško. Na notranjih mejah je zavezana k omejevanju t. i. sekundarnih migracij ter preprečevanju in odkrivanju vseh drugih oblik čezmejne kriminalitete. Standardi nadzora izhajajo iz Zakonika o schengenskih mejah, natančneje pa so opredeljeni v Praktičnem priročniku za mejne policiste (2006). Sistem skladnega upravljanja meja (angl. *Integrated Border Management*) je določen v Uredbi o evropski mejni in obalni straži. Celoten sistem nadzora in upravljanja meja je vsakih pet let deležen rednega ocenjevanja v okviru schengenskih evalvacij. Hkrati Frontex vsako leto v skladu z uredbo

oceni morebitno nacionalno ranljivost glede nadzora meje in oblikuje ustrezna priporočila za njihovo odpravo (Frontex, 2022).

Slovenska Policija izvaja celoten nadzor meje z Republiko Hrvaško, vključno z izvajanjem mejne kontrole na 58 mejnih prehodih. Vsako leto našo mejo prečka približno 55 milijonov potnikov, pri katerih morajo policisti opraviti mejno kontrolo. Predvsem v poletni počitniški sezoni in ob velikonočnih oziroma božično-novoletnih praznikih je promet na naših mejnih prehodih nesorazmerno povečan in presega infrastrukturne, tehnične ter kadrovske zmogljivosti. Ob morebitni obveznosti izvajanja novih funkcionalnosti mejne kontrole v skladu z zakonodajo Evropske unije bo tudi na naši meji še večji izziv zagotoviti pretočnost prometa (Policija, 2022). Iskanje ravnovesja med izvajanjem mejne kontrole s ciljem zagotavljanja varnosti celotnega schengenskega območja ter omogočanjem čim hitrejšega pretoka oseb in blaga čez mejne prehode je osnovni izziv vseh mejnih policij na zunanjih mejah. Pri tem se slovenska Policija spopada z izjemno velikim številom oseb, ki prehajajo mejo, ter tudi z omejenimi kadrovskimi in infrastrukturnimi zmogljivostmi. Poleg aktivne kadrovske politike bo Policija poskušala predvsem pospešiti promet oseb, ki prehajajo mejo, in sicer z uvajanjem novejših tehničnih opreme za izvajanje mejne kontrole. Uvedba sistema vstopa in izstopa ter evropskega sistema za potovalne informacije in odobritev bo zahtevala na mejnih prehodih vzpostavitev pogojev za odvzem biometričnih podatkov pri potnikih, ki niso državljani Evropske unije oz. Evropskega gospodarskega prostora ali Švice (Policija, 2022).

Dosledno vračanje oseb, ki ne izpolnjujejo pogojev za vstop v Republiko Slovenijo in na schengensko območje, je eden izmed temeljev učinkovitega upravljanja meja in migracijske politike. Ugotavljanje zakonitosti vstopa v državo se na zunanjih mejah izvaja med mejno kontrolo in varovanjem meje, na notranjih mejah in v notranjosti pa z doslednim izvajanjem izravnalnih ukrepov in poostrenimi ciljnim aktivnostmi Policije v notranjosti države. Pri vračanju Policija intenzivno sodeluje s Frontexom, tako na področju izmenjave izkušenj kot pri usposabljanjih, skupnih operacijah vračanja in identifikacijskih postopkih državljanov tretjih držav. Izboljšuje se tudi sodelovanje s (konzularnimi) predstavništvi tretjih držav v smislu ugotavljanja in potrjevanja identitete državljanov, ki so v postopku odstranitve iz države (Frontex, 2022). Ob vstopu Hrvaške na schengensko območje se bo prilagodil tudi način dela policistov pri obvladovanju nezakonitega priseljevanja. Pozornost se bo prenesla iz zunanje meje na notranje oziroma bo v žarišču delovanja preprečevanja sekundarnih

migracij. Veljavnost pridobivajo sporazumi o vračanju kot orodje omejevanja nezakonitega priseljevanja med državami članicami Evropske unije. Slovenija je sklenila sporazume z vsemi štirimi sosednjimi državami (Policija, 2022).

2.3 Naloge Slovenske vojske pri varovanju državne meje

Celotno Evropsko unijo je leta 2015 dobro presenetil migrantski val. Vse države na tako imenovani balkanski migrantski poti so začele težave reševati vsaka po svoje. Dogajalo se je, da je večina držav na tej poti, torej od Grčije proti zahodu, prepuščala skupine migrantov. Na zunanji meji Evropske unije v Republiki Sloveniji se je tako začela zadrževati velika skupina migrantov, ki je pa Policija ni bila sposobna sama obvladati, saj je bilo število migrantov previsoko. Tako je vlada aktivirala še druge državne organe, med njimi tudi Slovensko vojsko.

V Zakonu o obrambi je v 37. členu v točki 4 opredeljeno, da »Slovenska vojska lahko sodeluje s Policijo pri širšem varovanju državne meje v notranjosti državnega ozemlja v skladu z načrti in po predhodni odločitvi vlade. Pripadniki Slovenske vojske pri opravljanju teh nalog nimajo policijskih pooblastil« (ZObr, 1994). Da bi bila učinkovitost Slovenske vojske na meji še večja, je državni zbor sprejel dodatna pooblastila za Slovensko vojsko in jih umestil v 37.a člen Zakona o obrambi. Podrobneje so predstavljena v poglavju 4.1. Kot je omenil že Potočnik (2016, str. 82), ima Slovenska vojska že iz mednarodnih operacij in z misij izkušnje na področjih pregleda oseb, ugotavljanja njihove identitete, prijetja in pridržanja, omejevanja gibanja, uporabe prisilnih sredstev idr., kar ne bi predstavljalo težav pri opravljanju nalog sodelovanja s Policijo pri širšem varovanju državne meje. Ob aktivaciji Slovenske vojske leta 2015 zaradi sodelovanja s Policijo pri širšem varovanju državne meje je bil sprejet tudi operativno-taktični načrt med Policijo in Slovensko vojsko, ki je urejal sodelovanje med obema organizacijama. 22. februarja 2016 je državni zbor izglasoval izjemna pooblastila Slovenske vojske za dobo treh mesecev, ki so 24. februarja 2016 začela potekati na terenu. Izjemna pooblastila vojske so predpisana v 37.a členu Zakona o obrambi (predstavljena v poglavju 4.1). Za delovanje Slovenske vojske na meji sta Policija in Generalštab Slovenske vojske pripravila načrt delovanja. Iz načrta so izhajala tudi pravila delovanja Slovenske vojske. Omenjena pravila so bila namenjena poveljnikom enot na terenu, s katerimi so izvajali priprave vojakov na nalogi sodelovanja s Policijo pri širšem varovanju državne meje. Med drugim pravila opredeljujejo uporabo primerne in prepričljive sile v posebnih situacijah, če bi bilo nujno. Operativno-taktični načrt predstavlja pristojnosti za delovanje Slovenske vojske

pri sodelovanju s Policijo pri širšem varovanju državne meje (Miklaužič, P. in Pišlar, M., 2021).

Slovenska vojska izvaja naloge skladno z vojaškimi taktikami, tehnikami in postopki, ob upoštevanju policijskih standardov. Pomembno je poudariti, da vse naloge vodi, usmerja in nadzira Policija. Pripadniki Slovenske vojske pri sodelovanju s Policijo pri širšem varovanju državne meje uporabljajo predpisano formacijsko opremo, kar vključuje avtomatsko puško, dva polna okvirja, zaščitno masko, daljnogled, nočnogled, službeni telefon, svetilko, neprebojni jopič in čelado. Predpisano opremo uporabljajo pripadniki Slovenske vojske v mešanih patruljah skupaj s policisti ter tudi na opazovalnicah, na katerih delujejo samostojno, in med nalogo odstranjevanja tehničnih ovir na državni meji. Delovanje Slovenske vojske pri sodelovanju s Policijo pri širšem varovanju državne meje koordinirajo iz t. i. izpostavljenih poveljniških mest (Grmadnik, J., 2022).

Pred odhodom na nalogo se z vojaki opravijo priprave v matični enoti, ki jih vodi poveljujoči enote. Na pripravah se seznanijo s trenutno situacijo na meji in ponovijo postopke, za katere so zadolženi pri opravljanju naloge. Priprave se izvedejo tudi neposredno pred policijsko izvedbo naloge. Pri izvajanju naloge v mešani patrulji je pozornost usmerjena na nezakonite prehode ali namero za prehod meje ter na poškodbe panelne ograje. Primarna naloga mešane patrulje je preprečiti nezakoniti prehod zunanje evropske meje. Če je zaznan nezakoniti prehod meje, je treba za posredovanje takoj prositi hrvaško stran. Kadar migrantom uspe nezakonito prečkati mejo, patrulja ukrepa skladno s postopki.

Drugi način sodelovanja pripadnikov Slovenske vojske s Policijo pri širšem varovanju državne meje pa je na samostojnih opazovalnicah, na katerih vojaki delujejo samostojno in brez policijske navzočnosti. Kadar opazijo migrante, morajo takoj obvestiti policiste. Sami brez navzočnosti policistov ne smejo posredovati (Grmadnik, 2022), razen v primeru državljske aretacije. V 160. členu Zakona o kazenskem postopku (ZKP) je zapisano, da sme vsakdo vzeti prostost tistemu, ki je zasačen pri kaznivem dejanju, za katero se storilec preganja po uradni dolžnosti. Takoj ga mora izročiti preiskovalnemu sodniku ali Policiji, če tega ne more storiti, pa obvestiti katerega izmed teh organov (1994).

Decembra 2020 sta Slovenska vojska in Policija sprejeli dopolnjen operativno-taktični načrt sodelovanja pri varovanju državne meje, ki operacionalizira nacionalne interese ter omogoča sinergične učinke nacionalnovarnostnega sistema pri zagotavljanju stabilnosti in notranje varnosti prebivalcev Slovenije. Ta

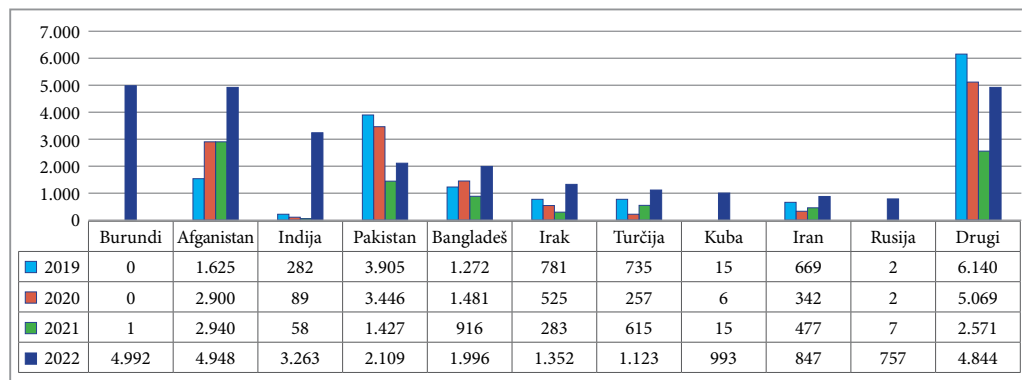
zahteva, da bo Slovenska vojska ob meji poleg standardnih nalog sodelovanja s Policijo izvajala tudi usposabljanja in vaje, da bi povečala prisotnost in aktivnosti pripadnikov Slovenske vojske na območjih, na katerih je ilegalnih prehodov meje največ. Dopolnjen načrt Slovenski vojski omogoča samostojnejši vojaški način opravljanja nalog, večjo učinkovitost pri preprečevanju ilegalnih prehodov meje in varovanje zunanje evropske meje. To aktivnost so poimenovali operacija Odboj in v njenem okviru se je izvedlo več akcij Fokus. Pri teh akcijah so sledili več ciljem: hitri okrepitevi varovanja državne meje ob večjem migrantskem valu, hitremu premiku enot, preverjanju delovanja linije poveljevanja in kontrole, krepitvi civilno-vojaškega sodelovanja z vzpostavljanjem stikov z občinami, krajevnimi skupnostmi in lokalnimi društvi, delovanju ponoči, opazovanju iz zraka itn. S povečano prisotnostjo in delovanjem zunaj ustaljenih časovnic so delovali z namenom odvratanja nezakonitih prehodov državne meje ter doseganja sinergičnih učinkov pri širšem varovanju državne meje in varovanju objektov ter območij v Republiki Sloveniji (Miklaužič in Pišlar, 2021).

3 Ilegalni prehodi državne meje

Upravljanje migracij in varnost zunanjih meja sta izziva tako za Republiko Slovenijo kot za Evropo. Leta 2015 je agencija za zunanje meje Evropske unije Frontex naštel 1,83 milijona nezakonitih prečkanj zunanjih meja Evropske unije. Številka se je med leti zmanjševala, v zadnjem času pa spet narašča. Evropska unija sprejema ukrepe za strožji nadzor nad mejami Unije predvsem zaradi izkušenj migrantskega vala iz leta 2015 ter učinkovito obravnava prošnje za azil (Evropska unija, 2022). Nacionalna zakonodaja s Kazenskim zakonikom opredeljuje sankcije ilegalnega prehoda državne meje. V skladu s 308. členom Kazenskega zakonika (KZ-1) se z zaporom od treh mesecev do treh let ali z denarno kaznijo kaznuje oseba, ki nasilno prestopi slovensko državno mejo ali oborožena nezakonito vstopi na njeno ozemlje. Enako se kaznuje tujec, ki nima dovoljenja za prebivanje v Republiki Sloveniji. Nadalje je v KZ-1 še določeno, da kdor nezakonito organizira prehod državne meje tujcem ali jih prevaža oz. jim pomaga pri skrivanju z namenom pridobitve premoženjske koristi zase, je kaznovan z zaporom od treh do desetih let in z denarno kaznijo. Z isto kaznijo se kaznuje oseba, ki zbira ljudi za nezakonito preseljevanje, jim priskrbi ponarejene dokumente ali prevoz ali pa tudi pri tem preslepi pristojne organe glede pravnega namena vstopa na ozemlje Republike Slovenije. Pri uporabi vozila za prepovedan prehod meje se vozilo zaseže (KZ-1, 2008).

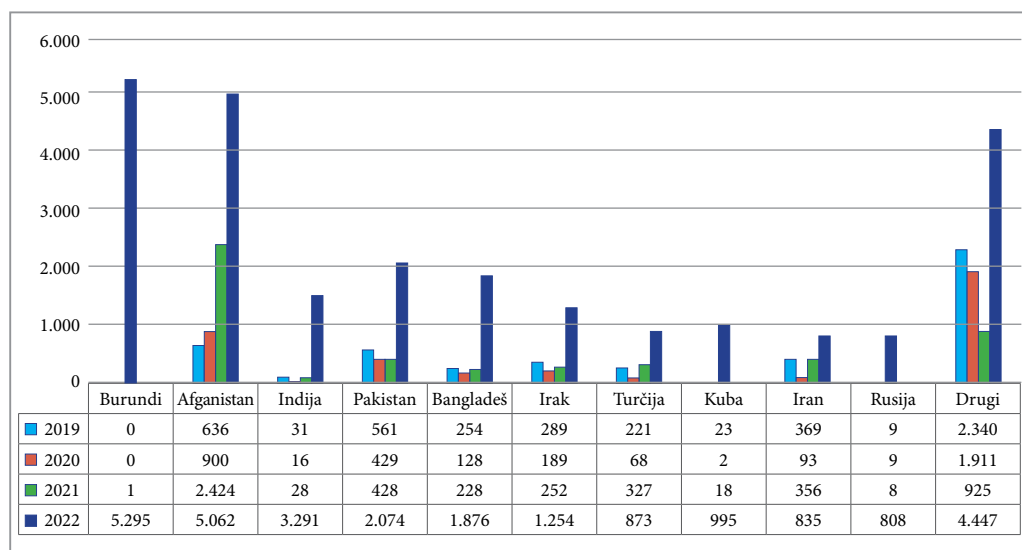
3.1 Statistični podatki o ilegalnih prehodih državne meje

Po podatkih Policije je bilo v prvih 11 mesecih leta 2022 obravnavanih 27.224 nedovoljenih prehodov državne meje. Število je večje za 192,4 % glede na primerljivo obdobje leta 2021, ko je bilo obravnavanih 9310 nedovoljenih prehodov. Najpogosteje so bili obravnavani državljani Burundija, Afganistana in Indije (Policija, 2022).



Slika 1: Nedovoljeni prehodi za obdobje 2019–2022 po državljanstvu (vir: Policija (Nedovoljene migracije na območju Republike Slovenije))

V obdobju od 1. januarja do 30. novembra 2022 je bilo izraženih 26.810 namer vložitve prošelj za mednarodno zaščito. Število je večje za 436,7 % glede na primerljivo obdobje iz leta 2021, ko je bilo evidentiranih 4995 namer (Policija, 2022).



Slika 2: Izražene prošnje za mednarodno zaščito 2019–2022 (vir: Policija (Nedovoljene migracije na območju Republike Slovenije))

V obdobju od 1. januarja do 30. novembra 2022 je bilo obravnavanih 1543 primerov nedovoljenih vstopov na notranjih mejah v Republiko Slovenijo. To je za 60,2 % več glede na primerljivo obdobje leta 2021, ko je bilo zabeleženih 963 primerov (Policija, 2022).

Mejna država/Državljanstvo	2021	2022
Skupaj	963	1.543
Ukrajina	55	157
Maroko	61	145
Pakistan	29	101
Albanija	72	91
Indija	31	89
Bangladeš	9	87
Afganistan	116	62
Kosovo	62	58
Sirija	49	58
Kitajska	30	57
Ostali	449	638
Avstrija	361	496
Italija	290	522
Madžarska	312	525

Slika 3: *Nedovoljeni vstopi na notranjih mejah v Republiko Slovenijo* (vir: Policija (Nedovoljene migracije na območju Republike Slovenije))

Zaradi neizpolnjevanja pogojev za vstop v Republiko Slovenijo oziroma druge države članice Evropske unije je bilo v obdobju od 1. januarja do 30. novembra 2022 na mejnih prehodih v skladu z določbami Zakonika o schengenskih mejah zavrženih skupaj 4181 državljanov tretjih držav, izmed njih večina na kopenski meji s Hrvaško. Število je večje za 3,8 % glede na primerljivo obdobje leta 2021, ko je bilo zabeleženih 4029 primerov (Policija, 2022).

Slovenija ni ciljna država za mednarodne tokove ilegalnih migrantov, temveč predstavlja tranzitno državo. Kriminalne združbe, ki prevažajo migrante in so aktivne v Republiki Sloveniji, so organizatorji transportov v smeri proti Italiji in naprej v druge države Evropske unije. Struktura državljanstev ilegalnih migrantov, ki prečkajo Republiko Slovenijo, se spreminja glede na krizna območja. Največ migrantov prihaja z območja Bližnjega in Srednjega vzhoda ter iz Severne Afrike (Policija, 2022). Poleg tega se slovenska Policija v zadnjih letih spoprijema s povečano problematiko nedovoljenih vstopov na ozemlje Republike Slovenije s

pomočjo zlorab legalnih institutov (npr. zlorab delovnih dovoljenj in dovoljenj za prebivanje, navideznih porok ipd.). Tovrstne oblike uporabljajo predvsem državljani republik nekdanje Jugoslavije in Albanije (Policija, 2022). Dejavnosti kriminalistične policije so usmerjene predvsem v preiskovanje kaznivih dejanj na področju nedovoljenih migracij, v povezavi z delovanjem organiziranih kriminalnih združb in terorizma, kar na daljši rok preprečuje organizacijo nedovoljenih migracij čez Republiko Slovenijo (Policija, 2022).

Mejna država/Državljanstvo	2021	2022
Skupaj	4.029	4.181
Bosna in Hercegovina	939	940
Srbija	710	721
Albanija	549	528
Severna Makedonija	503	503
Kosovo	443	442
Turčija	147	228
Afganistan	166	98
Indija	41	84
Rusija	57	66
Črna Gora	54	54
Ostali	420	517
Hrvaška	3.948	4.092
Letališča	81	89

Slika 4: Zavrnitev vstopa na zunanji meji Evropske unije z Republiko Slovenijo (vir: Policija (Nedovoljene migracije na območju Republike Slovenije))

3.2 Predstavitev sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice, primer N. D. in N. T. proti Španiji

12. oktobra 2015 sta se na Evropskem sodišču za človekove pravice v Strasbourgu (v nadaljevanju sodišče) pritožila malijski državljani N. D. in državljani Slonokoščene obale N. T. Pritožba je bila usmerjena proti Kraljevini Španiji. Pritožnika sta se pritožila nad svojo takojšnjo vrnitvijo v Maroko, kar je po njunem mnenju pomenilo kolektivni izgon, pomanjkanje učinkovitega pravnega sredstva v povezavi s tem in nevarnost grdega ravnanja, ki sta ga bila deležna v Maroku. Trdila sta, da nista imela možnosti za identifikacijo, saj bi tako lahko pojasnila svoje osebne okoliščine ali spodbijala svojo vrnitev s pravnim sredstvom z odločilnim učinkom. Dogodek, zaradi katerega sta se pritožnika pritožila, je potekal v španski enklavi Melila, ki leži na severni obali Afrike,

obdani z maroškim ozemljem. Meja med Melilo in Marokom je zunanja meja schengenskega območja in tako omogoča dostop do Evropske unije. Zaradi tega je podvržena posebej močnemu migracijskemu pritisku, predvsem državljanov podsaharske Afrike. Španske oblasti so zgradile oviro vzdolž 13 km dolge meje, ki ločuje Melilo od Maroka, ki jo od leta 2014 sestavljajo tri vzporedne ograje. Cilj oblasti je migrantom z neurejenim statusom preprečiti dostop do španskega ozemlja. Med Marokom in Španijo so štirje kopenski mejni prehodi, ki so vzdolž trojne ograje, tako da lahko migranti tam zaprosijo za mednarodno zaščito. Pa vendar tihotapci organizirajo množične poskuse preboja mejnih ograj redno in večinoma ponoči. Prvi pritožnik je v Maroko prispel leta 2013 in živel v neformalnem migrantskem taborišču blizu meje z Melilo, drugi pritožnik pa je v Maroko prispel leta 2012.

13. avgusta 2014 sta se zgodila poskusa nezakonitega prehoda ograje, ki so ju organizirali tihotapci. Oba napada sta se zgodila ponoči in vključenih je bilo več kot 600 migrantov. Pritožnika sta zatrjevala, da jima je uspelo priti do notranje ograje, pa vendar, ko sta se s pomočjo mejne policije spustila na tla, so ju ti vklenili in odpeljali v Maroko. Pritožnika sta trdila, da nista bila podvržena nobenemu identifikacijskemu postopku in da nista imela možnosti pojasniti svojih osebnih okoliščin ali pridobiti pomoči odvetnikov ali tolmačev.

2. decembra oziroma 23. oktobra 2014 sta prvi in drugi pritožnik v okviru nadaljnjih poskusov nezakonitega prehoda meje uspela preplezati ograje in vstopiti v Melilo. Pritožnikoma so bili nato izdani sklepi o izgonu. Odredba o izgonu prvega pritožnika je bila izdana 26. januarja 2015. Ta je bil nastanjen v centru za začasno pridržanje tujcev (CETI) v Melili, preden so ga marca 2015 premestili v barcelonski CETI. Zoper sklep o izgonu je vložil upravno pritožbo. 17. marca 2015, ko se je ta pritožba še obravnavala, je prvi pritožnik vložil prošnjo za mednarodno zaščito. Njegova prošnja je bila 23. marca 2015 zavrnjena z obrazložitvijo, da je neutemeljena in da prosilec ni bil ogrožen, saj je urad UNHCR 20. marca 2015 izdal mnenje, v katerem je ugotovil, da okoliščine prvega pritožnika ne upravičujejo podelitve mednarodne zaščite. Prekinitev upravnega postopka izgonu je bila zato preklicana in prvi pritožnik je bil 31. marca 2015 z letalom poslan nazaj v Mali. Odredba o izgonu drugega pritožnika je bila izdana 7. novembra 2014 in je bila potrjena 23. februarja 2015 po zavrnitvi njegove upravne pritožbe. Nastanjen je bil v Melili CETI in novembra 2014 premeščen na špansko celino. Sklep o njegovem izgonu je postal pravnomočen 11. julija 2015. Drugi pritožnik ni zaprosil za mednarodno zaščito. Ob izteku 60-dnevnega

imigracijskega pripora je bil izpuščen. Od takrat se nezakonito zadržuje v Španiji, brez stalnega naslova, kar so potrdili njegovi odvetniki na zaslišanju pred sodiščem. Oba pritožnika sta med tem postopkom zastopala odvetnika.

Pri tej sodbi je bilo zanimivo tudi dejstvo, da so kot tretje osebe s svojimi stališči sodelovale vlade Belgije, Francije in Italije, ki se prav tako spoprijemajo z množičnimi ilegalnimi migracijami. Po izjavah mejne policije v Melili so migranti, ki preskakujejo ograje, običajno nasilni in z oblastmi ne komunicirajo, temveč jim poskušajo pobegniti. Zato migranti ne zahtevajo mednarodne zaščite niti med plezanjem niti ob prestrezanju na meji ali blizu nje po preskoku ograje. Vlada je trdila, da pritožnika, potem ko sta prestopila ograje, nista sama splezala z »notranje« ograje (tretja ograja na španski strani), temveč so ju prijeli uradniki mejne policije in ju pospremili nazaj v Maroko. Vlada je tudi zagovarjala stališče, da ker pritožnika nista prečkala mejne črte, nista prišla v celotno pristojnost Španije. Španska vlada je priznala, da so bile tri mejne ograje v Melili postavljene na njihovem ozemlju. Sodišče prve stopnje pa je ugotovilo, da ni sporno dejstvo, da so se zadevni dogodki zgodili na španskem ozemlju. Poleg tega so bili pritožniki v času, ko so vložili svoje prošnje pri sodišču, že predmet prej omenjenih individualiziranih postopkov izгона. Samo prvi pritožnik je pozneje zaprosil za azil. Tako so izgubili status žrtve, ko so konec leta 2014 uspeli vstopiti v Španijo, ne da bi popolnoma izkoristili postopke, ki so jim bili na voljo.

Po trditvah vlade bi lahko pritožnika poskušala pridobiti vstopna vizuma za Španijo v svojih matičnih državah. Zlasti prvi pritožnik bi lahko zaprosil za poseben delovni vizum v skladu z okvirnim sporazumom o sodelovanju na področju priseljevanja med Španijo in Malijem z dnem 23. januarja 2007. Med letoma 2015 in 2017 je bilo državljanom Malija izdanih 34 delovnih vizumov in 31 delovnih vizumov državljanom Slonokoščene obale. Prosilci so lahko za azil zaprosili tudi v Maroku ali na katerem koli španskem konzulatu v državah, čez katere so potovali na poti v Maroko, vključno s svojimi državami izvora. Prav tako bi lahko zaprosili na španskem veleposlaništvu v Rabatu, na konzulatu v Nadorju (16,8 km od Melile) ali na uradnem mejnem prehodu Beni Enzar, od koder bi jih odpeljali na policijsko postajo v Melilio. Vlada je opozorila, da odredbe o izgonu pritožnikov niso bile izpodbijane na upravnih sodiščih in da je samo prvi pritožnik vložil prošnjo za azil, katere cilj pa je bil le doseči odlog izpolnitve njegovega izгона. To je bilo zavrnjeno po dveh poročilih UNHCR, v katerih je bilo ugotovljeno, da ni razlogov za odobritev azila. Ker ni bilo nobene upravne pritožbe zoper odredbo o izgonu, je bila ta izvedena 31. marca 2015,

prvi pritožnik pa je bil poslan nazaj v Mali. Kar zadeva drugega pritožnika, ni izpodbijal odločbe z dne 23. februarja 2015 o zavrnitvi svoje upravne pritožbe zoper sklep o izgonu, pa čeprav ga je tako kot prvega pritožnika zastopal odvetnik.

Sodišče je ugotovilo, da je vlada opisala različne postopke, ki so bili po njihovem mnenju na voljo pritožnikom za zakonit vstop na špansko ozemlje z vstopnim vizumom ali pogodbo o zaposlitvi ali kot prosilci za azil. Glede utemeljenosti pritožbe glede »kolektivne« narave izгона je senat sklenil, da ker so bili ukrepi odstranitve sprejeti v odsotnosti kakršnega koli postopka in brez ocene individualnih okoliščin pritožnikov ali predhodnih upravnih oziroma sodnih odločb, je bil njihov izgon v resnici kolektiven. Ob upoštevanju tega je sodišče poudarilo pomen upravljanja in varovanja meja ter vlogo, ki jo je imel v tem pogledu za zadevne države Zakonik o schengenskih mejah, ki določa, da je nadzor reda v interesu ne samo države članice, na katere zunanjih mejah se izvaja, temveč vseh držav članic, ki so odpravile nadzor notranjih meja in bi morale pomagati v boju proti nezakonitemu priseljevanju in trgovini z ljudmi ter preprečevati vsako grožnjo notranji varnosti, javnemu redu, javnemu zdravju in mednarodnim odnosom držav članic. Iz tega razloga lahko države pogodbenice na svojih mejah načeloma vzpostavijo ureditev, ki omogoča dostop do njihovega državnega ozemlja samo osebam, ki izpolnjujejo ustrezne zakonske zahteve. Kljub temu je sodišče še poudarilo, da težave, ki jih lahko doživijo države pri upravljanju migracijskih tokov ali pri sprejemu prosilcev za azil, ne morejo upravičiti zatekanja k praksam, ki niso združljive s konvencijo o človekovih pravicah ali njenimi protokoli. V povezavi s tem je sodišče ugotovilo, da je španska zakonodaja pritožnikom omogočila več mogočih načinov zaprositve za sprejem na nacionalno ozemlje, bodisi z vlogo za vizum ali s prošnjo za mednarodno zaščito, na mejnem prehodu Beni Enzar, na diplomatsko-konzularnih predstavništvi Španije, v svojih državah izvora oziroma tranzita ali pa v Maroku. Sodišče torej ni imelo razloga za dvom, da tudi pred ustanovitvijo posebne mednarodne enote za zaščito v Beni Enzarju 1. septembra 2014 ni bila le zakonska obveznost sprejemanja prošenj za azil na tem mejnem prehodu, temveč tudi resnična možnost vložitve takih prošenj.

V skladu s tem sodišče ni prepričano, da te dodatne pravne poti, ki so veljale v času dogodkov, pritožnikom niso bile resnično in učinkovito dostopne. V povezavi s tem ugotavlja, da je španski konzulat v Nadorju le 13,5 km oddaljen od Beni Enzarja in s tem od kraja napadov na ograde 13. avgusta 2014. Pritožnika, ki sta izjavila, da sta dve leti bivala v taborišču Gurugu (v primeru N. D.) in za leto ter devet mesecev (v primeru N. T.), bi lahko odpotovala tja, če bi želela zaprositi

za mednarodno zaščito. Sodišču niso pojasnili, zakaj tega niso storili. Predvsem pa niti niso navedli, da jim je bila uporaba teh možnosti onemogočena. Senat je menil, da je bila ta pritožba »upravičljiva« za namene 13. člena konvencije¹ in da je bilo pritožnikoma odvzeto kakršno koli pravno sredstvo, ki bi jima omogočilo vložitev pritožbe v skladu s členom 4 Protokola št. 4² pri pristojnem organu in pridobitev temeljite in natančne ocene njihovih zahtev, preden jih pošljejo nazaj. Senat je zato odločil, da je prišlo do kršitve 13. člena konvencije v povezavi s 4. členom Protokola št. 4 h konvenciji. Iz tega sledi, da pomanjkanje pravnega sredstva v zvezi z odstranitvijo pritožnikov samo po sebi ne pomeni kršitve 13. člena konvencije, saj je bila pritožba pritožnikov glede tveganj, s katerimi so se lahko spoprijeli v namembni državi, zavržena v začetku postopka. Skladno s tem ni bil kršen 13. člen konvencije v povezavi s 4. členom Protokola št. 4. Na podlagi dejstev pa so bili sprejeti končni sklepi Evropskega sodišča za človekove pravice v Strasbourgu:

- Sodišče je soglasno zavrnilo predhodni ugovor vlade o neobstoju statusa žrtve obeh pritožnikov. Sodišče je ugovor preučilo z vidika dejstev o sodelovanju pri napadu na mejne ograje v Melili 13. avgusta 2014, ki so jih predstavili pritožniki in za katera je sodišče domnevalo, da so resnična.
- Sodišče je soglasno zavrnilo predhodni ugovor vlade o nepristojnosti odgovornosti na mejni črti, na kateri je postavljena trojna ograja.
- Sodišče je soglasno zavrnilo predhodni ugovor vlade o neizčrpanju domačih pravnih sredstev. Vlada se je sklicevala na odredbe o izgonu, izdane po dogodkih, ki so se obravnavali v teh vlogah. Prav tako je odločala glede azilnega postopka, ki ga je prvi pritožnik začel leta 2015, ko je bil še v Španiji. Sodišče je že ugotovilo, da čeprav pritožnika nista izčrpala razpoložljivih pravnih sredstev, kar zadeva odredbe o izgonu ali zavrnitvi azila, to ne predstavlja predmeta obravnavane zadeve, ki se je nanašala na domnevni kolektivni izgon po dogodkih 13. avgusta 2014.
- Sodišče je z večino zavrnilo predhodni ugovor vlade glede neuporabnosti 4. člena Protokola št. 4 v tej zadevi, ker ni sporno, da so pritožnika odstranili s španskega ozemlja in prisilno vrnili v Maroko proti njihovi volji in v lisicah, kar je opravila mejna policija. Zato je prišlo do izгона po 4. členu Protokola št. 4.

¹ Vsakdo, čigar pravice in svoboščine, ki jih priznava konvencija, so kršene, ima pravico do učinkovitih pravnih sredstev.

² Skupinski izgon tujcev je prepovedan.

- Sodišče je soglasno razsodilo, da ni prišlo do kršitve 4. člena Protokola št. 4 h konvenciji (Skupinski izgon tujcev je prepovedan). V luči teh ugotovitev sodišče meni, da sta bila pritožnika zares tista, ki sta se ogrozila s sodelovanjem pri napadu na mejno ograjo v Melili 13. avgusta 2014, pri čemer sta izkoristila veliko število skupine in uporabo sile. Nista uporabila veljavnih pravnih postopkov za zakonit vstop na špansko ozemlje v skladu z določbami Zakonika o schengenskih mejah glede prehajanja zunanjih meja schengenskega območja. Posledično sodišče v skladu s svojo ustaljeno sodno prakso meni, da je pomanjkanje individualnih odločitev o odstranitvi mogoče pripisati dejstvu, da pritožniki, če so zares želeli uveljavljati pravice po konvenciji, niso uporabili uradnega vpisa postopka, ki velja za ta namen, in je bila torej odstranitev posledica njihovega lastnega ravnanja. Skladno s tem ni prišlo do kršitve 4. člena Protokola št. 4. Pomembno je poudariti, da je lastno ravnanje pritožnika pomemben dejavnik pri presoji varstva, ki ga je treba zagotoviti v skladu s 4. členom Protokola št. 4. Glede na dobro uveljavljeno sodno prakso sodišča ni bilo kršitve 4. člena Protokola št. 4, če je neobstoj individualne odločitve o izgonu mogoče pripisati pritožnikovemu ravnanju. V zadnjih dveh primerih je bilo pomanjkanje aktivnega sodelovanja z razpoložljivim postopkom za izvedbo individualne obravnave okoliščin pritožnikov tisto, zaradi česar je sodišče ugotovilo, da vlade ni mogoče šteti odgovorne za dejstvo, da taka preučitev ni bila izvedena. Po mnenju sodišča bi moralo isto načelo veljati za situacije, v katerih je ravnanje oseb, ki nedovoljeno prečkajo kopensko mejo, namerno izkoristijo svojo številčnost in uporabijo silo, takšno, da povzroči očitno motečo situacijo, ki je težko nadzorovana in ogroža javno varnost.
- Sodišče je soglasno razsodilo, da 13. člen konvencije v povezavi s 4. členom Protokola št. 4 ni bil kršen. Kot je že navedlo pri preučitvi pritožbe po 4. členu Protokola št. 4, sta se pritožnika postavila v nezakoniti položaj, ko sta namerno poskušala vstopiti v Španijo s prečkanjem mejnih varovalnih struktur v Melili, 13. avgusta 2014, v večji skupini in na nedovoljeni lokaciji. Pritožnika sta se odločila, da ne bosta uporabila pravnih postopkov, ki so veljali za vstop na špansko ozemlje zakonito, s čimer nista upoštevala ustreznih določb Zakonika o schengenskih mejah glede prehajanja zunanjih meja schengenskega območja in domače zakonodaje na tem področju. Sodišče je ugotovilo, da je neobstoj individualiziranega postopka za njihovo odstranitev posledica lastnega ravnanja pritožnikov pri poskusu nepooblaščenega vstopa v Melilo, zato toženi državi ne more pripisati odgovornosti.

4 Sklep

Varovanje in nadzor zunanje meje Evropske unije v Republiki Sloveniji je izjemno pomembna in zahtevna naloga. Za našo državo to predstavlja izziv že zaradi tranzitne lege med vzhodno in zahodno Evropo, pa tudi zaradi omejenih kadrovskih in materialnih virov pri spoprijemanju s tem problemom. Pomembnost varovanja zunanje meje Evropske unije predstavlja še dodaten izziv zaradi odpravljenih notranjih meja Evropske unije. Izkazalo se je, da je nujno sodelovanje Policije in Slovenske vojske pri preprečevanju ilegalnih migracij na zunanji meji Evropske unije v Republiki Sloveniji. Kot je bilo navedeno v preteklih poglavjih, je Slovenska vojska svoje naloge in delo opravljala skladno z navodili Policije in operativno-taktičnim načrtom. Ker Republika Slovenije ni ciljna država migrantov, ti navadno zaprosijo za mednarodno zaščito šele, kadar jih varnostni organi pridržijo, s čimer pridobijo čas oziroma to, da jih do konca postopka ni mogoče izgnati. Večina pa jih Republiko Slovenijo zapusti še pred koncem postopka, kar nakazuje na zlorabo tega inštituta, kajti na podlagi dejstev mednarodna zaščita večini niti ne pripada. Temu prehodu, pri katerem so migranti le v tranzitu čez Republiko Slovenijo, rečemo sekundarno gibanje prosilcev za mednarodno zaščito iz Republike Slovenije v druge države Evropske unije. Osebe z urejenimi dokumenti in s ciljem ostati v Republiki Sloveniji, kjer bi zaprosile za mednarodno zaščito, bi verjetno državno mejo prečkale na uradnih mejnih prehodih oziroma bi vlogo za mednarodno zaščito vložile uradno na veleposlaništvu ali konzularnem predstavništvu.

Čeprav področje nezakonitih migracij in mednarodne zaščite normativno urejata Organizacija združenih narodov in Evropska unija, pa je reševanje tega izziva za Republiko Slovenijo dolžnost, pri kateri je treba upoštevati normativne akte. To pomeni, da je področje nezakonitih migracij in mednarodne zaščite prepuščeno v nadaljnje urejanje nacionalnim zakonodajam. V skladu z normativnimi akti in ob nezakonitem prehodu državne meje je tako Republika Slovenija dolžna sankcionirati udeležence teh dejanj. S preprečevanjem in odvracanjem osebe od izognitve kontroli na mejnih prehodih se varuje državna meja. Osebo, ki je nezakonito prestopila mejo in nima pravice do bivanja na ozemlju države članice ali ni izrazila potrebe po mednarodni zaščiti, je treba predati v državo, iz katere je prestopila državno mejo. Varovanje meje se torej izvaja na način, ki preprečuje in odvraca osebe od tega, da bi se izognile policijski kontroli na mejnih prehodih.

V prispevku smo raziskovali področje mednarodne zaščite prosilcev za azil, nezakonite prehode državne meje in vračanje državljanov tretjih držav, ki so

nezakonito vstopili ali bivajo v državi. Ugotovili smo, da kljub zakonskim določbam ilegalni prehodi državne meje niso vedno sankcionirani z izgonom iz države ali z odvzemom pravice do bivanja v državi prehoda. Dokončne odločitve, ali bo migrant ostal v državi pri ilegalnem prečkanju meje, ne določajo le normativni akti, temveč je odvisna tudi od številnih drugih (naknadno ugotovljenih) dejstev. Kadar recimo vlagatelj izrazi namero, da bi vložil prošnjo za mednarodno zaščito in je v Republiko Slovenijo vstopil nezakonito ali je nezakonito podaljšal svoje prebivanje, mora to storiti v najkrajšem mogočem času in v tem primeru se to ne obravnava kot nezakonit prehod državne meje. Zato smo imeli kar nekaj dilem pri vrednotenju zastavljenih tez.

Ilegalni prehod državne meje se izvede na mestu, kjer ni mejnega prehoda ali katere druge oblike nadzora državne meje. To pomeni, da ob odkritju osebe, ki ilegalno prečka državno mejo, tej sledi izgon iz države. Torej lahko sklepamo, da se ilegalni prehod državne meje v tem primeru izvede načrtno in organizirano, ne pa »slučajno«. Ob »naključnem« ilegalnem prehodu državne meje bi se morala oseba čim prej zglasiti na policiji in pojasniti razloge, zakaj je ilegalno prečkala mejni prehod. Ob ilegalnem prehodu državne meje je namreč ta oseba podvržena kazenski odgovornosti. Kaznovana pa ne more biti, če zaprosi za mednarodno zaščito oziroma azil. V tem primeru prevlada zakonodaja, ki ščiti osebo, ki je vložila prošnjo za mednarodno zaščito. Do konca postopka ugotavljanja pripadanja mednarodne zaščite pa velja, da se osebe ne sme izgnati iz države. Nasprotno pa je v primeru, če oseba ne vloži prošnje za mednarodno zaščito. Takrat je treba osebo vrniti v državo, iz katere je stopila čez mejo. Ob izgonu oziroma vračilu migranta pa seveda mora država spoštovati temeljne človekove pravice in dostojanstvo posameznika. Tako lahko zaključimo, da če oseba vloži prošnjo za mednarodno zaščito, ne sme biti izgnana iz države. Kadar prošnje za mednarodno zaščito ne vloži, pa jo je treba kaznovati zaradi ilegalnega prehoda državne meje in jo tudi izgnati.

Pri drugi tezi smo spoznali, da so človekove pravice v Evropski uniji ovrednotene izjemno visoko. Evropska unija je pravzaprav gonilna sila spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin v svetovnem merilu. Konvencija o človekovih pravicah, ki je bila temelj za ustanovitev Evropskega sodišča za človekove pravice, se uporablja že od leta 1950 in je v evropskem prostoru globoko zakoreninjena. Pri tem je pomembno, da se pri ilegalnemu vstopu v državo oseba čim prej zgloši na policiji in razloži razloge ilegalnega vstopa v državo. Kadar oseba ne vloži prošnje za mednarodno zaščito, jo policija preda mejnim organom države, od koder je vstopila čez mejo. Kadar oseba vloži prošnjo za mednarodno zaščito,

pa ji do končne odločitve na podlagi vložene prošnje pripada namestitev. To pomeni, da se ji ob odobritvi mednarodne zaščite za čas priznanega statusa begunca ali subsidiarne zaščite dodelijo namestitev in številne druge ugodnosti (izobraževanje, zaposlitev itn.). Ob neodobritvi mednarodne zaščite pa osebi ne pripada več bivanje in se jo pravno formalno izžene iz države.

V tretji tezi potrjujemo dejstvo, da se osebi z izraženo prošnjo po azilu ne glede na to, da je mejo prečkala ilegalno, takoj omogoči bivanje v azilnem domu za čas odločanja. Pri tem o statusu mednarodne zaščite odloča državni organ. Status mednarodne zaščite je osebi podeljen ali je zavrjen šele po izvedenem postopku. V postopku se analizirajo vsi pridobljeni podatki – izjava osebe, policijskih organov ali drugih organov, ki so osebo obravnavali. V postopku ugotavljanja dejstev pripadanja mednarodne zaščite se analizira tudi, iz katere države je oseba prišla ter katere države je prečkala. Ob prečkanju varne države bi morala oseba vložiti prošnjo za mednarodno zaščito v tej državi. Ugotavljamo torej, da pri ilegalnem prehodu državne meje in vloženi prošnji za mednarodno zaščito osebi pripada bivanje za čas odločanja o statusu mednarodne zaščite. Z vloženo prošnjo za mednarodno zaščito pa to ne pomeni, da je osebi že avtomatično podeljen status mednarodne zaščite, temveč se mora postopek dodelitve statusa končati. Postopek je končan z izdajo odločbe, v kateri se prošnja za podelitev statusa mednarodne zaščite potrdi ali zavrne.

Migracije predstavljajo izzive državam članicam, in to kljub številnim sprejetim pravno-formalnim aktom. Število ilegalnih prehodov državne meje dokazuje, da bi se lahko migracijska problematika in posledično tudi nezakoniti prehodi meje nadaljevali še v prihodnosti. To nakazuje tudi statistika, saj beležimo drastično povečanje nezakonitih prehodov slovenske državne meje leta 2022 v primerjavi z letom 2021. Ugotavljamo torej, da je zakonodaja na področju mednarodne zaščite jasna in dobro zastavljena, vendar pa migranti, katerih cilj so druge zahodne evropske države, zlorablajo inštitut mednarodne zaščite. Rešitev bi morala biti v večjem nadzoru nad njihovim gibanjem, predvsem v času, ko še poteka postopek ugotavljanja podelitve statusa mednarodne zaščite. Večji nadzor bi se moral izvajati tudi nad njihovim morebitnim sekundarnim gibanjem, torej nad izhodom iz države, v kateri so zaprosili za mednarodno zaščito, v druge države Evropske unije. Organi v Republiki Sloveniji namreč ne izvajajo nadzora nad tem, kje prosilci za azil v resnici so. Zato je veliko primerov, ko še pred končanim postopkom podelitve statusa mednarodne zaščite, za katerega so sami zaprosili, teh prosilcev v Sloveniji ni več. Pri tem ne vemo, kdaj in kje prečkajo meje na zahodu države z željo po ustalitvi v eni izmed zahodnoevropskih držav.

5 Literatura in viri

1. Direktiva 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav. Dostopno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=celex:32008L0115>. [17. 12. 2022].
2. Begunec, Slovar slovenskega knjižnega jezika. Dostopno na: <https://fran.si/iskanje?Query=begunec&View=1>. [17. 12. 2022].
3. Migrant, Slovar slovenskega knjižnega jezika. Dostopno na: <https://isjfr.zrcsazu.si/sl/terminologisce/slovarji/pravni/iskalnik>. [17. 12. 2022].
4. Državna meja, Slovar slovenskega knjižnega jezika. Dostopno na: <https://fran.si/iskanje?View=1&Query=dr%C5%BEavna+meja>. [17. 12. 2022].
5. Evropsko sodišče za človekove pravice. Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice, št. 8675/15 in 8697/15, 13. februar 2020, v primeru malijskega državljana N. D., pritožnika v vlogi št. 8675/15 (»prvi pritožnik«), in državljana Slonokoščene obale, N. T., pritožnik v vlogi št. 8697/15 (»drugi prosilec«), proti Kraljevini Španiji. Dostopno na: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-201353>. [18. 12. 2022].
6. Evropska agencija za mejno in obalno stražo. Dostopno na: <https://frontex.europa.eu/>. [18. 12. 2022].
7. Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic, 4. 11. 1950. Evropsko sodišče za človekove pravice.
8. Kazenski zakonik (KZ-1). Uradni list RS, št. 50/12 – uradno prečiščeno besedilo, 6/16 – popr., 54/15, 38/16, 27/17, 23/20, 91/20, 95/21, 186/21 in 105/22.
9. Konvencija o statusu beguncev, 14. 12. 1951. Generalna skupščina združenih narodov.
10. Osnove prava Evropske unije, 2016. Dostopno na: <https://op.europa.eu/webpub/com/abc-of-eu-law/sl/>. [17. 12. 2022].
11. Potočnik, G., 2020. Sodelovanje Slovenske vojske in Policije pri nalogah notranje stabilnosti in varnosti Republike Slovenije. Ljubljana: Ministrstvo za obrambo, Sodobni vojaški izzivi.
12. Potočnik, G., 2016. Sodelovanje vojske in policije v sodobni državi: primer Slovenije. Doktorska disertacija.
13. Praktični priročnik za mejne policiste (Schengenski priročnik), št. 15010/06, 9. 11. 2006. Svet Evropske unije.
14. Resolucija o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2019–2023 (ReNPPZK19–23). Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
15. Miklaužič, P., in Pišlar, M., 2021. Sodelovanje vojske in policije pri varovanju meje. Ministrstvo za obrambo: Revija Slovenska vojska, str. 11–12.
16. Grmadnik, J., 2022. Urili delovanje v operaciji Odboj. Ministrstvo za obrambo: Revija Slovenska vojska, str. 21–24.

17. Strategija na področju migracij. Ministrstvo za notranje zadeve. Dostopno na: <https://www.gov.si/novice/2019-07-18-strategija-na-podrocju-migracij/>. [18. 12. 2022].
18. Schengen: vodič po evropskem območju prostega gibanja. Evropski parlament. Dostopno na: <https://www.europarl.europa.eu/news/sl/headlines/security/20190612STO54307/schengen-vodic-po-evropskem-obmocju-prostega-gibanja>. [18. 12. 2022].
19. Urad visokega komisarja Združenih narodov za begunce. Definicija migranta. Dostopno na: <https://www.unhcr.org>. [14. 1. 2023].
20. Ustava Republike Slovenije. Uradni list RS, št. 33/91-I, 28. 12. 1991.
21. Uredba (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta, 9. marec 2016, o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah), Uradni list Evropske unije.
22. Zakon o organiziranosti in delu v policiji (ZODPol). Uradni list RS, št. 15/13, 11/14, 86/15, 77/16, 77/17, 36/19, 66/1, 18. 2. 2013.
23. Zakon o mednarodni zaščiti (ZMZ-1). Uradni list RS, št. 22/16, 5/17, 16/17, 54/21, 25. 3. 2016.
24. Zakon o nadzoru državne meje (ZNDM-2). Uradni list RS, št. 60/07, 6. 7. 2007.
25. Zakon o obrambi (ZObr). Uradni list RS, št. 82/94, 30. 12. 1994.
26. Zakon o kazenskem postopku (ZKP). Uradni list RS, št. 176/21, 96/22, 1. 1. 1995.