



Varuh človekovih pravic
Dunajska cesta 56
1109 Ljubljana

Številka: 8.6-3/2019-14-KO
Datum: 20. 7. 2020

Zadeva: Končno poročilo o obravnavi policijskih postopkov s tujci na območju Policijske postaje Ilirska Bistrica 19. 7. 2019

1 Uvod

Z dogodkom pri Šembijah pri Ilirski Bistrici, ko so **policisti 19. 7. 2019 obravnavali večjo skupino tujcev**, ki so nezakonito prestopili državno mejo, se je Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) seznanil na podlagi medijskega poročanja (med drugim STA: »*Policisti prijeli več kot 120 migrantov*« (20. 7. 2019) in STA: »*Večino pri Šembijah prijelih migrantov že vrnilo Hrvaški*« (21. 7. 2019)).

V omenjenem prispevku STA z dne 20. 7. 2019 je med drugim navedeno: »*Policisti so v petek popoldan pri Šembijah odkrili več manjših taborov v gozdu, v katerih je bila večja skupina prebežnikov, ki so se razbežali. Na kraju so policisti prijeli dve osebi, nato pa so jih ves popoldan, večer in noč prijemali po manjših skupinah. Skupaj je bilo do sedaj prijelih 122 oseb, so sporočili s PU Koper.*« Glede postopanja policistov v tem primeru je v prispevku STA z dne 21. 7. 2019 mogoče zaslediti tudi: »*Postopki v zvezi s petkovim prijetjem večje skupine prebežnikov so bili po dosedanjih ugotovitvah zakoniti in strokovni, je v izjavi za medije poudaril vodja sektorja uniformirane policije PU Koper Čehovin. Zaradi zagotavljanja varnosti tako prebežnikov kot policistov se postopke izvaja skladno z določenimi zakonitimi standardi in tako je bilo tudi v tem primeru. Policisti so migrantom ukazali, naj se uležejo, s čimer so jih lažje nadzorovali in nato tudi kakovostno izvedli postopek. Po izvedbi varnostnih pregledov in ko ni bilo več konkretne nevarnosti, da bi bil v postopkih kdo ogrožen, so prebežnike pospremili do avtobusov, s katerimi so jih pripeljali na policijsko postajo. Tam so opravili registracijske postopke in jih nato z avtobusi vrnilo hrvaškimi organom.*«

2 Poizvedba Varuha

Ker je bila v sorazmerno kratkem času obravnavana večja skupina tujcev, se je **Varuh odločil, da na lastno pobudo preveri postopke policistov z vidika varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin**. V poizvedbi, ki smo jo Ministrstvu za notranje zadeve (MNZ) poslali 24. 7. 2019, nas je med drugim zanimalo, kako so (bili) policisti pripravljene na pridržanje večjega števila oseb in sicer tako pri njihovem sprejemu kot obravnavi. Čeprav specifične okoliščine v tovrstnih primerih lahko narekujejo posebno organiziranje dela policistov pa smo opozorili, da to v nobenem primeru ne sme vplivati na katerokoli od pravic, ki jo ima oseba ob odvzemu prostosti. Posebej smo povprašali kako je bilo v konkretnem primeru zagotovljeno beleženje vseh okoliščin pridržanja, še posebej uveljavljanja pravic, ki grede pridržani osebi. V tej zvezi smo prosili za sporočilo o tem, kdaj časovno je bila izdelana dokumentacija, ki so jo policisti v takšnih primerih dolžni sestaviti na podlagi zakonskih določil. Zanimalo nas je tudi, kje so bile

pridržane osebe nameščene in koliko časa ter, kako so bila pri njihovi namestitvi upoštevana relevantna zakonska določila, kot tudi, kako jim je bil omogočen dostop do sanitarij in pitne vode. Hkrati nas je zanimala usposobljenost policistov z identifikacijo beguncev oziroma prosilcev za azil znotraj mešanih migracijskih tokov. Prav tako smo zaprosili tudi za informacijo o tem, kako je potekalo sporazumevanje s tujci.

2.1 Prvi odgovor MNZ

V odgovoru, ki ga je Varuh prejel 6. 9. 2019 (v nadaljevanju tudi kot prvi odgovor MNZ), je MNZ glede postopkov prijete skupine 108 oseb, ki so nezakonito prestopile državno mejo, pojasnilo, da so bile te 19. 7. 2019 na območju Policijske postaje (PP) Ilirska Bistrica prijete na različnih lokacijah in v različno velikih skupinah. Pri tem je podrobneje pojasnilo tudi izvedene aktivnosti za učinkovito prijemanje kršiteljev in hkrati za obravnavo prijete oseb, vključno z organizacijskimi ukrepi, ki so bili sprejeti z namenom ustreznega zagotavljanja pravic prijetim ter pridržanim osebam. Ob upoštevanju dejstva, da je bilo v kratkem času prijete veliko oseb, ki so nezakonito vstopile v RS in so pred tem bežale policistom, so bili po sporočilu MNZ postopki z njimi na kraju samem izvedeni v skladu s pravili in načeli praktičnih postopkov, ki se nanašajo na zagotavljanje varnosti. Osebe so bile na kraju v angleškem jeziku (saj je bilo očitno, da angleški jezik razumejo, ker so se v tem jeziku sporazumevale s policisti) seznanjene s pravicami ter nadaljnjimi policijskimi postopki in odrejeno jim je bilo pridržanje na podlagi četrte alineje prvega odstavka 64. člena Zakona o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol). Osebe so bile brez osebnih dokumentov, zato njihove identitete na samem kraju prijete ni bilo mogoče ugotoviti. Glede na dinamiko bežanja tujcev, prijete, ki so jih izvajale policijske patrulje različnih policijskih postaj, ter velikega števila prijete oseb brez osebnih dokumentov, pa ni bilo mogoče sistematično zagotoviti pregleda, kateri policist je določeno osebo prijel, varnostno pregledal in jo seznanil s pravicami ter ji odredil pridržanje. Vsem prijetim in pridržanim osebam je bila zagotovljena hrana – suhi obrok. Dostop do toaletnih prostorov in vode je bil zagotovljen na način, da so policisti, ki so bili zadolženi za nadzor oseb in so se pretežno nahajali na hodniku pred prostori, osebam individualno omogočali dostop do sanitarnih prostorov. Vse pridržane osebe so bile moškega spola zato ločevanje glede na spol ni bilo potrebno. Sedem oseb je podalo prošnjo za mednarodno zaščito (v dodatnem odgovoru je MNZ sporočilo tudi, da je eden od tujcev zaprosil za mednarodno zaščito še ob izročanju hrvaškemu organom) in so bili zato v nadaljevanju z njimi izvedeni ustrezni postopki, zatem pa so bile odpeljane v nadaljnji postopek v azilni dom. Pri tem je bil postopek s tujci, ki so izrazili namen za vložitev prošnje za mednarodno zaščito, opravljen s tolmačem.

MNZ je poudarilo tudi, da je šlo v tem primeru za izjemen in specifičen primer iskanja, prijemanja in obravnave velike skupine tujcev, ki so se prijete izogibali z bežanjem in skrivanjem. Nihče od njih ni počakal na kraju ali izkazal namero prošnje za azil. Osebe so bile prijete na širokem območju (gre za več kot 10 km težko prehodnega terena). Tudi infrastruktura, ki jo policija ima na voljo za obravnavo (prostori za obravnavo, pridržanje, vozila,...) zagotovo ni prilagojena za obravnavo tako velikih skupin oseb. **Vendar so bile osebam omogočene vse pravice, ki izhajajo iz tovrstnih policijskih postopkov.** V postopkih so policisti spoštovali njihovo dostojanstvo. V izogib dolgotrajnim postopkom je bilo dogovorjeno tudi ustrezno, hitro in enostavno vračanje hrvaškemu varnostnim organom.

Kot je pojasnilo MNZ se policisti sicer v zadnjih letih na območju PP Ilirska Bistrica prvenstveno ukvarjajo z varovanjem državne meje in obravnavo tujcev, ki nezakonito vstopajo v našo državo in so zato glede tega nedvomno izkušeni. Poleg izobraževanja in usposabljanja v matičnih enotah, tovrstne postopke policisti vadijo tudi na mesečnih vadbah iz pooblastil in praktičnih postopkov. Za vodenje policistov sta bila ta dan na PP Ilirska Bistrica v službi pomočnika komandirja, ob zaznavi velike skupine tujcev pa se je

v delo vključil tudi policijski inšpektor iz Sektorja uniformirane policije (SUP) Policijske uprave (PU) Koper.

MNZ je sporočilo tudi, da so zaradi velikega števila oseb, omogočanja počitka pridržanim osebam in omejenega časa do vračanja hrvaškim varnostnim organom, v skladu s podpisanim sporazumom med državama, policisti opravila, ki so jih z osebami izvajali, evidentirali na enoten (skupinski) uradni zaznamek o izvajanju opravil med pridržanjem. Pritožb s strani oseb, ki so bile obravnavane 19. in 20. 7. 2019 pa MNZ ni prejelo. MNZ je sicer že v tem odgovoru opozorilo, da bi policisti morali izdelati in izdati posamezne akte za odvzem prostosti (sklepe) in izdelati posamezne obrazce Izvajanje opravil med pridržanjem/zadržanjem – uradne zaznamke ne glede na to, da v večini primerov ni bilo mogoče v celoti ugotoviti identitete oseb. To je ocenilo kot strokovno napako, na katero so bili na PU Koper opozorjeni v sklopu nujenja strokovne pomoči.

Strokovna pomoč je bila odrejena tudi zaradi napačnega razumevanja določenih usmeritev, ki se nanašajo na izdelavo posameznih dokumentov, hkrati je sporočilo, da potekajo tudi druge aktivnosti, kot je povečanje števila delovnih postaj za registracijo oseb v sistemu TravelDoc.

2.2 Obisk PP Ilirska Bistrica, dodatna poizvedba Varuha ter dodatni odgovor MNZ

Odziv ministrstva, ki je odsotnost nekaterih opravil policije ocenil (le) kot "strokovno napako" nas je presenetil. Ker smo v odgovoru MNZ pogrešali tudi bolj natančno opredelitev do vprašanja, ki smo ga izpostavili v poizvedbi in sicer glede beleženja posameznih opravil in zagotavljanja pravic, ki gredo pridržani osebi, je Varuh 1. 10. 2019 obiskal PP Ilirska Bistrica. Na podlagi takrat pregledane dokumentacije in opravljenih pogovorov s predstavniki policije, je Varuh svoje ugotovitve strnil v dodatno poizvedbo, ki smo jo na MNZ poslali 9. 12. 2019. Glede na resnost ugotovljenih nepravilnosti smo predlagali, da upoštevajoč ugotovitve Varuha, zadevo v okviru svojih nadzorstvenih pristojnosti prevzame v obravnavo Direktorat za policijo in druge varnostne naloge (DPDVN), ki naj prouči zakonitost ter strokovnost izvajanja policijskih nalog in pooblastil v obravnavani zadevi. Hkrati smo MNZ predlagali, da poskrbi za potrebno pomoč policiji, da bo tudi morebitno večje število pridržanih tujcev obravnavala na način, da ne bo prihajalo do kršitev njihovih zakonskih pravic. Odgovor MNZ na dodatno poizvedbo smo prejeli 15. 5. 2020 (v nadaljevanju tudi kot dodatni odgovor MNZ).

MNZ je sledilo našemu predlogu, saj je sporočilo, da je DPDVN v okviru svojih pristojnosti celovito preveril neposredno izvedbo policijskih postopkov s 108 tujci na območju PP Ilirska Bistrica 19. 7. 2019. Naše ugotovitve v dodatni poizvedbi oziroma posredovanju pri MNZ v nadaljevanju podrobneje predstavljamo po posameznih vsebinskih sklopih skupaj z ugotovitvami DPDVN oziroma MNZ v dodatnem odgovoru MNZ.

3 Ugotovitve Varuha

3.1. Odvzem prostosti

Na podlagi 19. člena Ustave Republike Slovenije (URS) se sme posamezniku prostost vzeti le v primeru in po postopku, ki ga določa zakon, hkrati pa mu mora biti v čim krajšem času tudi pisno sporočeno zakaj mu je bila vzeta. Temu sorodno določilo je vsebovano tudi v 5. členu Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP), na podlagi katerega se sme prostost odvzeti le v skladu s postopkom, ki je predpisan z zakonom. Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) je že večkrat zavzelo stališče, da se je pri vprašanju "zakonitosti" odvzema prostosti, potrebno

vprašati, če je bilo to izvedeno skladno s predpisanim postopkom, ki se tiče tako materialnih kot postopkovnih pravil, ki so vsebovani v nacionalni zakonodaji. Da je prostost mogoče posamezniku vzeti samo po postopku, ki ga določa zakon, je pomembno tudi zaradi zagotavljanja nekaterih drugih ustavnih pravic (npr. enakega varstva pravic iz 22. člen URS in pravice do pravnega sredstva iz 25. člena URS).

Na podlagi četrte alineje prvega odstavka 64. člena ZNPPol smejo policisti pridržati osebo, ki jo je treba izročiti tujim varnostnim organom. Podrobnejšo izvedbo pridržanja ureja 66. člen ZNPPol. Ta v petem odstavku določa, da mora biti pridržani osebi sklep o pridržanju izdan in vročen v šestih urah od odreditve pridržanja. Pridržana oseba ima, dokler traja pridržanje, pravico do pritožbe zoper sklep o pridržanju. Policist, ki izvaja pridržanje, poskrbi, da je pritožba zoper sklep o pridržanju takoj poslana pristojnemu okrožnemu sodišču.

Ministrstvo v prvem odgovoru ni zanikalo, da tujcem v vsem času, ko jim je bila odvzeta prostost (kar je po podatkih PP Ilirska Bistrica okvirno (vsaj za večino od njih) od 18:50 (19. 7. 2019) pa do 14:00 (20. 7. 2019)) ni bil izdan sklep o pridržanju. Ker ti tudi po naših ugotovitvah niso bili izdani, je **Varuh v dodatnem posredovanju pri MNZ opozoril, da je s tem, ko zakonsko predpisan postopek, ki terja izdajo odločbe o odvzemu prostosti, ni bil upoštevan (pri tem ni bil zgolj časovno prekoračen čas izdaje sklepa, kot morebitna posledica objektivnih okoliščin, ampak ti sploh niso bili izdani), prišlo do kršitve človekovih pravic iz 19. člena URS in 5. člena EKČP.** Omenjeni določbi sicer varujeta pravico do osebne svobode in zagotavljata, da nikomur ne sme biti ta pravica odvzeta na arbitraren način.

Na podlagi četrtega odstavka 5. člena EKČP ima vsakdo, ki mu je bila odvzeta prostost, pravico začeti postopek, v katerem bo sodišče hitro odločilo o zakonitosti odvzema prostosti in odredilo njegovo izpustitev, če je bil odvzem prostosti nezakonit. To pravico je mogoče izluščiti tudi iz že omenjenega 66. člena ZNPPol, na podlagi katerega ima pridržana oseba ves čas pridržanja pravico do pritožbe, o kateri odloči pristojno okrožno sodišče. **Z opustitvijo izdaje sklepa o pridržanju, so bili tujci dejansko prikrajšani tudi za pravico do pritožbe, s katero bi lahko sodišče preverilo, ali je bil odvzem prostosti v posameznem primeru zakonit.** S tem je bila tujcem onemogočena tudi sodno predpisana kontrola policijskega ravnanja.

MNZ je v dodatnem odgovoru potrdilo, da je policija na podlagi četrte alineje prvega odstavka 64. člena ZNPPol pridržala 103 tujce. **Od teh 101 tujcem ni izdala sklepa o pridržanju, kot to določa peti odstavek 66. člena ZNPPol. Pri tem je tudi MNZ ugotovilo, da so bile z (ne)izdajo sklepov o pridržanju tem tujcem kršene z URS in zakonom predpisane temeljne človekove pravice, saj jim je bila brez kakršnekoli pisne obrazložitve, več kot 11 oziroma 16 ur odvzeta prostost ter pripomnilo, da mora biti pooblastilo pridržanja izvedeno skladno s pogoji in po postopku, ki ga določa zakon.**

3.2. Seznanitev s pravicami in razlogi odvzema prostosti

Kot že navedeno, iz 19. člena URS izhaja tudi, da mora biti vsakdo, ki mu je odvzeta prostost, takoj obveščen v materinem jeziku ali v jeziku, ki ga razume, o razlogih za odvzem prostosti. V čim krajšem času mu mora biti tudi pisno sporočeno, zakaj mu je bila prostost odvzeta. Na podlagi 67. člena ZNPPol med pravice pridržane osebe sodi tudi, da se jo seznaniti z razlogi za pridržanje. **Za nobeno od obravnavanih oseb, ki se vodijo v enotnem spisu, pa na PP Ilirska Bistrica ni bilo mogoče na podlagi obstoječe dokumentacije potrditi, da so bile seznanjene o vzrokih za odvzem prostosti oziroma z drugimi pravicami, ki grede pridržani osebi** (da ni dolžna ničesar izjaviti; da ima pravico do takojšnje pravne pomoči zagovornika; da se na njeno zahtevo

o pridržanju obvesti njene najbližje ali diplomatsko konzularno predstavništvo države, katere državljan je; da ima pravico do zdravniške pomoči).

Na podlagi 36. člena Pravilnika o policijskih pooblastilih mora policist o pridržanju sestaviti uradni zaznamek, iz katerega so razvidni podatki o načinu zagotavljanja pravic pridržani osebi ter druga opravila med pridržanjem. Zaradi intenzivnega posega v pravice osebe, ki ji je odvzeta prostost, je po mnenju Varuha **izrednega pomena doslednost pri izpolnjevanju dokumentov o pridržanju, saj je to pomembno tudi za morebitno nadaljnjo presojo zakonitosti policijskega dela.**

MNZ je v tej zvezi v prvem odgovoru navedlo, da so policisti opravila, ki so jih z osebami izvajali, evidentirali na "enoten (skupinski) uradni zaznamek o izvajanju opravil med pridržanjem". Uradni zaznamek, ki ga v tovrstnih primerih izdelajo policisti, je sicer (za sedaj) izpolnjen na obrazcu, ki je pripravljen tako, da je zapis o načinu zagotavljanja temeljnih pravic oziroma opravil z osebo, ki ji je odvzeta prostost, razviden v prvem delu obrazca. Vanj je mogoče beležiti le podatke za posamezno osebo. **Ugotovili smo, da je bil v konkretnem primeru ta del (enotnega) uradnega zaznamka (na katerega se je v prvem odgovoru skliceval MNZ) povsem prazen.** Tako ni vseboval nobenega podatka za katero osebo naj bi bil sestavljen, saj je rubrika "ime in priimek" ter "datum rojstva za tujca" prazna. Prav tako ni bilo navedeno, kateri policist naj bi osebi (osebam) odvzel prostost, niti drugi podatki, katerih zapis je obvezen in se nanašajo na opravilo varnostnega pregleda. Prav tako je bilo neizpolnjeno mesto o dnevu in uri, ko naj bi bilo osebi (osebam) vročeno »Obvestilo o pravicah osebe, ki ji je odvzeta prostost« (takšna brošura o pravicah mora biti osebi vročena v skladu s Priročnikom za izvajanje policijskih pridržanj). Prav tako niso bili zapisani nobeni podatki o zagotavljanju uveljavljanja teh pravic. Natančen zapis o načinu uveljavljanja pravic osebi, ki ji je odvzeta prostost, je sicer obvezen. Potrebno je namreč ustrezno označiti, ali je oseba posamezno pravico, ki ji gre, uveljavljala ali se ji odpovedala. Oseba, ki ji je odvzeta prostost in policist morata s svojim podpisom v uradnem zaznamku potrditi zagotovitev pravic. V primeru, da oseba zagotovitev pravic noče potrditi s svojim podpisom, policist razlog odklonitve opiše v isto rubriko pod opombe. V konkretnem primeru obrazec ni vseboval ne podpisa posameznega tujca, ne podpisa policista, niti zaznambe, da bi oseba (osebe) podpis odklonila.

Ob navedenih pomanjkljivostih evidentiranja podatkov v obrazcu »Izvajanje opravil med pridržanjem/zadržanjem-uradni zaznamek«, nas je zato presenetila ugotovitev MNZ v prvem odgovoru, da so bile osebam omogočene vse pravice, ki izhajajo iz tovrstnih policijskih postopkov. V spisovni dokumentaciji (omenjenem uradnem zaznamku in ostali) je Varuh namreč pogrešal izpostavljena zagotovila, katerih beleženje je obvezno in so namenjena tudi dokazovanju, da je oseba bila seznanjena s pravicami. V vsakem konkretnem primeru jih sicer praviloma beleži policist, ki je zoper osebo odredil pridržanje oziroma policist, ki je izvajal nadaljnje postopke s pridržano osebo. Ugotovili smo torej, da v konkretnem primeru, glede na izpostavljeno, **ni bil z ničemer podkrepjen zaključek MNZ,** da so bile osebam, ki jim je bila odvzeta prostost, omogočene vse pravice, ki izhajajo iz tovrstnih policijskih postopkov.

V razpredelnici omenjenega "skupinskega" uradnega zaznamka, ki je namenjena vpisu ostalih opravil, se sicer nahajata zapisa: "*18.50 - 21.21 : seznanitev s pravicami v angleškem jeziku*" in "*22.50-00.30 : tujcem vročena obvestila o pravicah osebi, ki ji je odvzeta prostost v afganistanskem, pakistanskem in angleškem jeziku (brošura)*". V dodatnem posredovanju pri MNZ smo v tej zvezi opozorili, da tudi v primeru, če odmislimo, da za navedeni posplošeni trditvi, ki se nanašata na tujce kot skupino, ni ustreznih predpisanih dokazil glede postopanja s posameznikom in izhajamo iz predpostavke, da so osebe dejansko bile seznanjene s pravicami v angleškem jeziku in jim je bila vročena brošura, pa s tem v konkretnem primeru po naši presoji še vedno ni bilo zadoščeno zahtevi iz 19. člena URS, da mora biti osebi v čim krajšem času tudi pisno sporočeno, zakaj ji je bila prostost odvzeta. Konkretnega razloga odvzema

prostosti namreč brošura "Obvestilo o pravicah osebe, ki ji je odvzeta prostost", ki jo je izdalo MNZ (Policija), ne vsebuje, temveč je v celoti osredotočena na pojasnilo o pravicah, ki jih ima takšna oseba. Vsebina brošure poleg tega, da ne zagotavlja potrebnih informacij glede razloga odvzema prostosti, oseb, ki niso obravnavane zaradi kaznivega dejanja (kar velja tudi za obravnavane tujce), tudi ne seznanja, da imajo, dokler traja pridržanje, (sploh) pravico do pritožbe zoper odločitev o pridržanju oziroma, da je policija, kadar traja pridržanje več kot šest ur, dolžna takšno odločitev izdelati v pisni obliki. Brošura je namreč razdeljena na dva sklopa, ki nosita naslov "Obvestilo o pravicah osebe, ki ji je odvzeta prostost" in "Dodatno obvestilo o pravicah osebe, ki ji je odvzeta prostost na podlagi Zakona o kazenskem postopku". Ker le slednji sklop vsebuje obvestilo o dopustni dolžini trajanja pridržanja, o obveznosti izdaje odločbe o odvzemu prostosti in možnosti pritožbe zoper takšno odločbo, tujci s pomočjo brošure (tudi če jim je bila ta dejansko vročena), niso bili seznanjeni z možnostjo, da imajo pravico začeti postopek, v katerem bo sodišče odločilo o zakonitosti odvzema prostosti, ki je konkretizirana v omenjenem petem odstavku 66. člena ZNPPol in izhaja tudi iz četrtega odstavka 5. člena EKČP.

V odzivu na te naše ugotovitve je tudi MNZ potrdilo, da v postopku pridržanja policisti (za 101 tujca) niso sestavili posameznih uradnih zaznamkov (UZ), skladno z določili 36. člena Pravilnika o policijskih pooblastilih. Ugotovilo je, da je bila delno izpolnjena le tretja stran enega UZ, kjer so navedena posamezna opravila za neimenovane tujce, vendar iz njega ni mogoče ugotoviti zoper koga so se opravila izvedla oziroma komu so bile omogočene posamezne pravice. Podatki tujcev na UZ tudi po naknadnih ugotovitvah MNZ niso nikjer navedeni, prav tako UZ ni podpisan, ne s strani tujcev in ne policista (pod rubriko podpis policista je sicer navedeno ime in priimek policista, vendar brez podpisa). Iz tega razloga tudi ni jasno kdaj je bil UZ sploh izpolnjen. Lahko je sklepati tudi, da je bil naknadno, saj ni podpisan in ne vsebuje nikakršnih osebnih podatkov pridržanih tujcev, poleg tega pa je izpolnjen računalniško. Dvom pa je po ugotovitvah MNZ dodatno podkrepjen tudi zaradi dejstva, da pridržanja niso bila vnesena v uradne evidence policije (123. člen ZNPPol), kot to določa Priročnik za izvajanje policijskih pridržanj (o tem več v naslednji točki).

3.3. Odsotnost beleženja v evidenco oseb, ki jim je odvzeta prostost

Na podlagi 123. člena ZNPPol policija v zvezi z izvajanjem policijskih pooblastil med drugim vodi in vzdržuje evidenco oseb, ki jim je odvzeta prostost. Ta evidenca na podlagi 10. točke prvega odstavka 125. člena ZNPPol vsebuje podatke o odvzemu prostosti in podatke o uveljavljanju pravic ter izvajanju odvzema prostosti. Praviloma se osnovni podatki o pridržanju vnesejo v evidenco še pred namestitvijo osebe v prostor za pridržanje. Vsa opravila med izvajanjem pridržanja pa je treba takoj, ko je to mogoče, oziroma najkasneje v šestih urah po zaključku pridržanja, vnesti v evidenco oseb, ki jim je odvzeta prostost. **Čeprav so policisti to evidenco dolžni voditi na podlagi zakona, pa smo ugotovili, da obravnavani tujci v tem primeru vanjo sploh niso bili nikoli vpisani, kar zaradi odsotnosti uradnih zaznamkov o izvajanju opravil med pridržanjem ter sklepov o pridržanju še toliko bolj pod vprašaj postavlja njihov status v času odvzema prostosti.** Da ta evidenca zanje ni bila vzpostavljena niti po zaključku odvzema prostosti, smo se ob obisku na PP Ilirska Bistrica prepričali tudi sami, prav tako pa je tej ugotovitvi (kot navedeno že v prejšnji točki) pritrnilo tudi MNZ.

3.4. Odsotnost individualne obravnave

Iz prvega odgovora MNZ je kot že navedeno izhajalo tudi, da so bile osebe 19. 7. 2019 prijete med 15.00 in 21.20 na različnih lokacijah in v različno velikih skupinah. Na podlagi podatkov v spisu je zajem ključnih podatkov o osebah na PP Ilirska Bistrica potekal v času med 00:30 uro (20. 7. 2019) pa do 6:10 ure. Glede na število delovnih postaj, ki jih

je v tistem času imela PP Ilirska Bistrica za tovrsten zajem podatkov, je bilo po naših ugotovitvah za obravnavo (tudi vsebinsko) posamezne osebe na voljo povprečno sedem minut. **To pa je ob dejstvu, da naj bi sam postopek evidentiranja zgolj ključnih osebnih podatkov tujcev** (z aplikacijo, ki jo za ta namen uporablja Policija) **trajal približno pet minut** (vir: Policija skrajšala postopek popisa prebežnikov na največ pet minut na osebo; MMC RTV SLO; 17. 12. 2015), **zanemarljivo malo časa, ki bi lahko bil namenjen obravnavi tudi njihovih osebnih okoliščin.**

Med prijetimi je bila tudi skupina petih mladoletnikov, ki so takoj na kraju zaprosili za mednarodno zaščito. V njihovem spisu, ki se vodi ločeno od spisa ostalih tujcev (državljanov Afganistana, Pakistana in Bangladeša), se je nahajal tudi uradni zaznamek o razgovoru z njimi, ki je bil opravljen v paštu jeziku s pomočjo prevajalca. Ugotovili smo, da je bila njihova izjava (iz uradnega zaznamka) o bivanju v Bosni in Hercegovini, potovanju ter prehodu meje, dobesedno prenesena tudi v depešno poročilo, ki ga je PP Ilirska Bistrica posredovala Operativno-komunikacijskemu centru PU Koper v zvezi z obravnavo vseh preostalih tujcev in sicer s pripisom, da naj bi v razgovoru to povedali oni. Kot že ugotovljeno **tujcem niso bili izdani sklepi o pridržanju, prav tako ob našem obisku na PP Ilirska Bistrica v spisu obravnavanih tujcev ni bilo nobenega uradnega zaznamka o njihovih izjavah, niti takšnih, ki so potrebne za dokazovanje morebitnega prekrška nezakonitega prehoda državne meje. Pri nobenem od obravnavanih tujcev tudi sicer ni bil ugotovljen omenjeni prekršek, saj nikomur ni bil izdan plačilni nalog.**

Ker gre za osebe, ki niso bile prijete hkrati, ampak na različnih lokacijah ob različnem času, jih ob pomanjkanju drugih preverjenih dejstev, ki bi jih policija na ustrezen način zabeležila, povezuje zgolj okoliščina, da so bili prijete istega dne na območju PP Ilirska Bistrica. Čeprav služi depešno poročanje v prvi vrsti analitsko operativni obdelavi in naj ne bi vplivalo na postopek s tujci, **smo v dodatnem posredovanju MNZ opozorili, da kopiranje izjave iz uradnega zaznamka druge skupine tujcev (ob že omenjeni odsotnosti kakršnih koli uradnih zaznamkov o tem kaj so tujci policistom dejali) še toliko bolj kaže na verjetnost, da policisti vsakega posameznega tujca niso obravnavali posebej.** Če bi, bi sicer morali (v skladu z ugotovljenimi dejstvi in okoliščinami) nekaterim tujcem izreči tudi zakonsko predvideno sankcijo. Vsakega tujca, ki nezakonito prestopi državno mejo in ne izrazi namena podati prošnjo za mednarodno zaščito, je namreč policija dolžna obravnavati zaradi prekrška ali kaznivega dejanja, ki ga je storil s tem, ko je nezakonito prestopil mejo. Da temu ni bilo tako, je potrjevala tudi odsotnost plačilnih nalogov. V konkretnem primeru se je policija tej svoji dolžnosti očitno povsem odpovedala. **Po mnenju Varuha (glede na obstoječo dokumentacijo) zato v konkretnem primeru za obravnavane tujce ni bil na ustrezen način ugotovljen nezakonit prestop državne meje, kateremu bi lahko v nadaljevanju sledilo vračanje v državo iz katere so prišli, na način, kot je to predvideno z za to predpisanimi postopki. Umanjkanje vodenja zakonsko predvidenih prekrškovnih postopkov pa (dodatno) kaže tudi na možnost, da policisti (v nekaterih primerih) tudi sicer niso v zadostni meri obravnavali osebnih okoliščin posameznikov in jim tako omogočili, da bi lahko izpostavili svoje argumente proti izročitvi hrvaškimi varnostnim organom (v skrajnem primeru bi to lahko pomenilo tudi nedostopnost do postopka mednarodne zaščite).**

Tudi te naše ugotovitve je **MNZ potrdilo v dodatnem odgovoru. Ugotovilo je, da policija zoper pridržane osebe ni izvedla prekrškovnih postopkov, čeprav je bilo mogoče ugotoviti storitev prekrška nedovoljenega vstopa v našo državo po 12. členu Zakona o tujcih** (vsi prijete tujci so se izognili mejni kontroli). Kršitev Zakona o tujcih je bila tudi podlaga za njihovo vračanje hrvaškimi varnostnim organom 20. 7. 2019. Ugotovilo je, da prekrškovni postopek ni bil sprožen, kljub temu, da ni bilo podanih razlogov iz četrtega odstavka 51. člena ZP-1, ki slednjega izključujejo. Zakon o prekrških v 50. členu namreč določa, da se postopek o prekršku začne po uradni dolžnosti, ko prekrškovni organ v okviru svoje pristojnosti v ta namen opravi kakršnokoli dejanje. **V**

konkretnem primeru je policija prišla in pridržala storilce prekrška ter jih brez izvedbe prekrškovnega postopka vrnila tujim varnostnim organom. Iz prvega odstavka 4. člena ZNPPol izhaja, da je ena od temeljnih dolžnosti oziroma nalog policije tudi odkrivanje, preprečevanje in preiskovanje prekrškov ter odkrivanje in prijemanje storilcev prekrškov. **Neizvedba prekrškovnega postopka po stališču MNZ zato pomeni neupravičen odstop od zakonske naloge, ki bi jo policija morala opraviti po uradni dolžnosti.** Kot zaskrbljujoče je pri tem štelo dejstvo, da sta neposredno delo policistov usmerjala oziroma vodila pomočnik komandirja PP Ilirska Bistrica in inšpektor SUP PU Koper ter kot nadrejena dopustila opustitev dolžnega ravnanja policistov in s tem nespoštovanje temeljnih pravic pridržanih tujcev. Po pojasnilih PU Koper naj bi bile podlaga za opisano ravnanje oziroma postopek interne usmeritve, ki jih je sprejela GPU in na podlagi katerih policisti poenostavijo svoje postopke v primerih obravnave večje skupine oseb, ki so nezakonito prestopile mejo. MNZ je pri tem pripomnilo, da je policija s temi usmeritvami neupravičeno posegla v zakonske določbe in jih celo negirala, kar predstavlja prenormiranost navodila v razmerju do zakona.

Kot to ugotavlja tudi MNZ, torej v konkretnem primeru za obravnavane tujce ni bil na predviden način ugotovljen nezakonit prestop državne meje. To je sicer predpogoj za vračanje osebe v državo iz katere je prišla po postopku, kot sta ga dogovorili državi s Sporazumom med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške o izročitvi in prevzemu oseb, katerih vstop ali prebivanje je nezakonito (Sporazum).

Ugotovili smo, da se v spisu na PP Ilirska Bistrica sicer nahaja najava oseb za vračanje po skrajšanem postopku na podlagi Sporazuma in s katero so bili hrvaški varnostni organi obveščeni o prijemu tujcev. V najavi pa je za vse tujce naveden isti čas, način in kraj prestopa državne meje, ki je povsem enak podatkom v spisu skupine že omenjenih petih mladoletnikov. V tej najavi hrvaškimi varnostnim organom je peta točka drugega razdelka, ki se tiče dokazov o nezakonitem prestopu državne meje, tudi prazna.

Na podlagi tretjega odstavka 2. člena Sporazuma, se skrajšani postopek uporablja samo, če pristojni organ pogodbenice prosilke navede podatke, ki omogočajo ugotovitev, da je taka oseba nezakonito prestopila skupno državno mejo. **Varuh v tej zvezi pripominja, da lahko odsotnost posameznih izjav, odločb o prekršku in druge evidence v konkretnem primeru vodi tudi do vprašljivih praks, ko položaj posamezne osebe, ki jo ima policija v obravnavi, sploh ni več pomemben, zaradi česar je zgolj objekt postopka.** Pri tem opozorila Varuha v zvezi s potrebo po vodenju prekrškovnih postopkov ne izhajajo iz želje po sankcioniranju, temveč služijo kot dodaten argument, da so obravnavane osebe doletele posledice nedovoljenega vstopa v našo državo (izročitev hrvaškimi varnostnim organom). Čeprav omenjena kršitev (to je nedovoljen vstop v našo državo) ni bila formalno ugotovljena v postopku, je bila dejansko podlaga za njihovo vračanje. Ker se prekrškovni postopek ni vodil, se tujci tudi nikoli niso mogli osebno izjasniti o »očitani« kršitvi (in posledično o morebitnih argumentih proti izročitvi (npr. izražena namera za podajo prošnje za mednarodno zaščito). V tej zvezi opozarjamo, da je Ustavno sodišče Republike Slovenije (US RS) pravico biti subjekt (in ne le objekt) postopka že povezovalo s 34. členom URS, ki določa, da ima vsakdo pravico do osebnega dostojanstva.

Ob že izpostavljenih ugotovitvah se zastavlja tudi vprašanje, ali ni pri obravnavani skupini tujcev, ki so bili 20. 7. 2019 izročeni hrvaškimi varnostnim organom, prišlo do kršitve 4. člena Protokola št. 4 k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki prepoveduje izvajanje kolektivnih izgonov. Za kolektivni izgon naj bi sicer štel kakršen koli ukrep, ki prisiljuje tujce, kot skupino, da zapustijo državo, razen kjer je tak ukrep podvzet na podlagi razumne in objektivne obravnave posameznega primera vsakega izmed tujcev v skupini. ESČP je že večkrat izpostavilo, da je namen 4. člena Protokola v preprečitvi izgona tujcev brez obravnave njihovih osebnih okoliščin in posledično brez da bi jim bila dana možnost izpostaviti svoje argumente zoper takšen sprejet ukrep pristojnih organov.

4 Sklepno

Varuh je že poudaril, da je vloga policije na državni meji izrednega pomena, saj med drugim zagotavlja tudi varnost državljanov in vseh ostalih, ki se nahajajo v naši državi. Zaradi pooblastil, ki so zaupani policiji in s katerimi sme ta na najbolj občutljiv način posegati v pravice in svoboščine posameznika, pa je nujno, da je obravnava oseb v policijskih postopkih vselej v celoti skladna z zakoni in drugimi predpisi, ki določajo izvajanje policijskih nalog oziroma njenih pooblastil. Varuh je v preteklosti že opozoril (npr. v Letnem poročilu za leto 2012 (str. 150) ter ponovno v Letnem poročilu za leto 2013 (str. 173)), da morajo policisti za zakonito in strokovno izvajanje pridržanj dosledno upoštevati vse predpise in usmeritve s tega področja tudi v primeru pridržanja večjega števila oseb. **Število obravnavanih oseb, tudi v situacijah, ki niso običajne in so lahko zato še dodatno bolj zahtevne, pa ne more opravičevati postopanja z ljudmi na način, ki bi pomenil odklon od zakonsko predpisanega postopanja.** Še posebej, če bi to lahko pomenilo hujšo kršitev pravic posameznikov, med katere nedvomno spada varstvo osebne svobode. V obravnavani zadevi smo ugotovili, da to ni bilo spoštovano, saj je bila tujcem zaradi odsotnosti ustreznega varstva njihovih pravic, prostost odvzeta na ustavno oziroma zakonsko nedopusten način, v njihovi obravnavi pa so bile storjene tudi druge pomanjkljivosti. Čeprav so izpostavljene okoliščine obravnavanega primera lahko povsem legitimno narekovale posebno organiziranje policije (tako pri sprejemu oseb, kot njihovi obravnavi) pa (kot smo opozorili že v dodatnem posredovanju pri MNZ), to kljub temu ne bi smelo vplivati na pravice posameznikov, ki jim gredo ob odvzemu prostosti že na podlagi ustave in zakona. **Pri tem opozarjamo na ugotovitev DPDVN, da bi bilo po njegovi oceni z drugačno organizacijo dela možno obravnavati tudi to skupino tujcev z izvedbo vseh zakonskih opravil.**

Spodbudno je, da so predstavniki Generalne policijske uprave (GPU) že 29. 7. 2019 v okviru strokovne pomoči opozorili PU Koper na nepravilnosti oziroma strokovne napake, in sicer predvsem na umanjkanje izdaje in vročitev aktov o pridržanju posameznemu tujcu, vodenja UZ ter napačnega razumevanja določenih usmeritev. Zlasti obetajoče pa je sporočilo MNZ, da je zaradi ugotovljenih nepravilnosti v konkretnem primeru in sistemskih pomanjkljivosti, **minister za notranje zadeve 8. 5. 2020 izdal tudi usmeritve in obvezna navodila glede obravnave večjega števila migrantov, s katerimi je policiji naložil, da mora v postopku s tujci, ki nezakonito prestopijo državno mejo, ne glede na velikost obravnavane skupine, zagotoviti izvedbo vseh uradnih dejanj in jih ustrezno evidentirati v skladu s pozitivno zakonodajo, zlasti pa paziti, da tudi pri obravnavi večjih skupin ne pride do kršitev temeljnih človekovih pravic in svoboščin, v izjemnih situacijah (kot je obravnava večje skupine migrantov), pa naj podvzame tudi ustrezne organizacijske ukrepe, da bodo policisti lahko opravili vsa uradna dejanja.** Prav tako usmeritve policiji nalagajo, da s ciljem odprave prenormiranosti internih dokumentov v razmerju do zakona, opravi spremembe določenih vsebin dokumentov, s katerimi GPU odvrča policiste od opravljanja zakonskih nalog, kot sta neizvedba prekrškovnega postopka, poenostavitev postopkov o pridržanju ipd. Pri spremembah pa je potrebno policistom razumno in nedvoumno določiti, katera dejanja ter na kakšen način je dopustno poenostaviti.

Pripravila:

Mag. Uroš Kovačič v sodelovanju z namestnikom varuha Ivanom Šelihom