

**PREDLOG ZAKONA
O DOPOLNITVI ZAKONA O NADZORU DRŽAVNE MEJE**

I. UVOD

1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM PREDLOGA ZAKONA

Zakon o nadzoru državne meje velja od leta 2007 (Uradni list RS, št. 35/10 – uradno prečiščeno besedilo, 15/13 – ZNPPol, 5/17, 68/17, 47/19 in 139/20; v nadaljnjem besedilu: ZNDM-2), njegove določbe pa so bile oblikovane zaradi dokončne uskladitve pravnega reda Republike Slovenije s pravnim redom Evropske unije na področju nadzora meje. Zakon je določil organe, pristojne za izvajanje Zakonika o schengenskih mejah, in uzakonil rešitve za izvajanje nadzora prihodnjih notranjih meja oziroma način izvajanja mejne kontrole na notranjih mejah Evropske unije v tako imenovanem prehodnem obdobju, to je od trenutka pridružitve Republike Slovenije Evropski uniji do popolne pridružitve schengenskemu prostoru.

Spremembe in dopolnitve ZNDM-2 leta 2009 (Uradni list RS, št. 77/09) so na novo določile zakonsko podlago za izvajanje izravnalnih ukrepov v Republiki Sloveniji. S predlogom so se standardi za izvajanje izravnalnih ukrepov izenačili s standardi, uveljavljenimi v novi policijski zakonodaji oziroma v zakonu, ki določa naloge in pooblastila policije.

Migracijska kriza v drugi polovici leta 2015 je zahtevala učinkovito odzivanje policije na vse varnostne grožnje. Po postavitvi ograje na madžarski meji se je migracijski tok preusmeril preko naše države. Grčija in Turčija nista vzpostavili ustrezne kontrole nezakonitega prehajanja mej, zato so morale druge države članice Evropske unije (Hrvaška, Slovenija in Avstrija) vzpostaviti učinkovite ukrepe za obvladovanje nadzorovanega prehajanja schengenske meje.

Zakon o spremembah in dopolnitvi Zakona o nadzoru državne meje – ZNDM-2B (Uradni list RS, št. 5/17) je določil, da policija sme postaviti, namestiti in uporabljati tehnična ali druga sredstva za opravljanje nadzora državne meje ali preprečevanje nedovoljenega prehajanja državne meje. Za uspešno izvedbo teh nalog in nalog, predpisanih s pravnim redom Evropske unije, policisti lahko uporabljajo zemljišča in vodne površine ne glede na lastništvo, lastniki pa morajo policiji omogočiti prost dostop in gibanje za nemoteno opravljanje nalog nadzora državne meje. V skladu s tem so bili sprejeti nekateri ukrepi, med njimi tudi postavitve začasnih tehničnih ovir.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o nadzoru državne meje – ZNDM-2D (Uradni list RS, št. 47/19) je poenostavil vodenje postopkov ustanovitve služnosti v javno korist in določitve višine odškodnine ter obdobje obremenitve zemljišča.

Z Zakonom o dopolnitvah Zakona o nadzoru državne meje – ZNDM-2E (Uradni list RS, št. 139/20) se je prepovedalo vsakršno ravnanje posameznika ali skupine, ki se z namenom nadzora državne meje izvaja na način, ki je enak ali podoben oblikam opravljanja policijskih nalog pri izvajanju nadzora državne meje, ali ki ovira policijo pri izvajanju nadzora državne meje ali spodbujanje tovrstnih dejanj.

Zakon o dopolnitvah Zakona o nadzoru državne meje – ZNDM-2F (Uradni list RS, št. 161/21) je vzpostavil pravno podlago za vpis služnosti v zemljiško knjigo tudi na nepremičninah, katerih

solastnica je Republika Slovenija, in posledično tudi izplačilo odškodnine upravičencu in vknjižbo služnosti v javno korist na podlagi sklenjene pogodbe o ustanovitvi služnosti v javno korist zaradi postavljenih začasnih tehničnih ovir ne glede na že vknjiženo prepoved odtujitve ali obremenitve na posameznem zemljišču.

Policija v sodelovanju s Slovensko vojsko na podlagi ZNDM-2 izvaja aktivnosti za odkrivanje nezakonitih prehodov državne meje, za preprečevanje in nadzor katerih je odgovorna država. Policija se svojim načinom delovanja, prisotnostjo in ukrepi prilagaja situaciji na državni meji ter nadzoruje migracijske razmere v državi. Povečan nadzor državne meje na zunanji schengenski meji zaradi nedovoljenih prehodov, pomeni za občine ob zunanji schengenski meji, nastanek škode na občinskih cestah in poteh. Župani teh občin so večkrat opozorili, da povečana prisotnost Policije in Slovenske vojske pomeni izjemno povečano rabo infrastrukture v teh občinah, kar posledično pomeni stroške za obnovo infrastrukture, predvsem stroške za sanacijo ter vzdrževanje poti in cest ob začasnih tehničnih ovirah in ob zunanji schengenski meji. S predlogom zakona se ureja pravna podlaga za delno povrnitev stroškov občinam ob zunanji schengenski meji, nastalih zaradi povečanega nadzora državne meje.

2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA

2.1 Cilji

Cilj predloga zakona je vzpostaviti pravno podlago za delno povrnitev stroškov občinam ob zunanji schengenski meji, nastalih zaradi povečanega nadzora državne meje.

2.2 Načela

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

2.3 Poglavitne rešitve

Z novim 9.a členom se ureja pravna podlaga za delno povrnitev stroškov občinam ob zunanji schengenski meji z Republiko Hrvaško, nastalih zaradi povečanega nadzora državne meje. Upravičeni stroški, ki so taksativno naštet, so nastali stroški zaradi obnove in investicijskega vzdrževanja ter osvetlitve občinskih cest in poti ob začasnih tehničnih ovirah na zunanji schengenski meji ter občinskih cest in poti, ki so dodatno obremenjene zaradi nadzora zunanje schengenske meje. K stroškom obnove in investicijskega vzdrževanja štejejo stroški asfaltiranja in gramoziranja cest in poti, ureditev bankin, jaškov, ipd. Stroški osvetlitve so stroški nove postavitve, zamenjave in popravila osvetlitve.

Občinam se povrne del stroškov v višini in na podlagi meril, ki jih s sklepom določi Vlada Republike Slovenije za vsako leto posebej do konca meseca aprila. Kriteriji za določitev deleža posamezne občine za povračilo stroškov so: dolžina državne meje z Republiko Hrvaško, ki jo ima posamezna občina, število prebivalcev občine in delež nezakonitih prehodov v občini. Navedene kriterije upošteva Ministrstvo za notranje zadeve pri pripravi predloga Vladi Republike Slovenije za letno določitev višine in meril za povračilo dela stroškov.

Višino nastalih stroškov zaradi povečanega nadzora državne meje občine izkažejo z ustreznimi listinami in utemeljitvijo namenske porabe. Nastali stroški morajo biti izkazani in preverljivi, da gre za povečane stroške občin zaradi povečanega nadzora državne meje oziroma so z njim neposredno povezani.

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

Predlog zakona bo imel finančne posledice za državni proračun, ki so trenutno ocenjene na okoli 2.500.000 evrov. Gradivo nima posledic za druga javna finančna sredstva.

Ocena finančnih posledic je podana na podlagi izvedenih preteklih povračil stroškov v letu 2020 in 2021, ki so bili delno povrnjeni občinam zaradi obnove občinskih cest in poti ob začasnih tehničnih ovirah na zunanji schengenski meji ter občinskih cest in poti, ki so dodatno obremenjene zaradi nadzora zunanje schengenske meje in upoštevanju predvidenih trendov nezakonitih prehodov državne meje.

4. NAVEDBA, DA SO SREDSTVA ZA IZVAJANJE ZAKONA V DRŽAVNEM PRORAČUNU ZAGOTOVLJENA, ČE PREDLOG ZAKONA PREDVIDEVA PORABO PRORAČUNSKIH SREDSTEV V OBDOBJU, ZA KATERO JE BIL DRŽAVNI PRORAČUN ŽE SPREJET

Predlog zakona predvideva porabo proračunskih sredstev v višini 2.500.000 evrov, ki ob pripravi proračuna niso bila načrtovana. Manjkajoča sredstva se bodo zagotovila s prerazporeditvijo.

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

Predlog zakona ni predmet usklajevanja s pravnim redom Evropske unije.

5.2.1 Avstrija

Avstrija zaradi postavitve začasnih tehničnih ovir na državni meji ni spreminjala svoje zakonodaje. Postavitev začasnih tehničnih ovir je odvisna od soglasja lastnikov zemljišč. Če je soglasje dano, država s temi lastniki sklene pogodbe in lastniki na podlagi ocene izvedenca dobijo odškodnino. Če ni soglasja lastnika zemljišča, se tehnične ovire ne postavijo, nadzor državne meje pa se zagotovi drugače.

5.2.2 Bolgarija

Bolgarija zaradi postavljanja začasnih tehničnih ovir na državni meji s Turčijo ni spreminjala svoje zakonodaje. Vlada je s sklepom uredila postopke javnih naročil in gradnje teh ovir, ministrstvo, pristojno za notranje zadeve, pa skrbi za tehnični vidik gradnje tehničnih ovir (obseg, območje postavitve, skladnost z zakonodajo na zaščitnih območjih itd.). Za izvajanje del in vzdrževanje začasnih tehničnih ovir so pristojne lokalne skupnosti.

5.2.3 Grčija

Grčija za postavitev tehničnih ovir na državni meji s Turčijo ni sprejela posebne zakonodaje. Ograja je postavljena na zahodnem delu reke Evros, ki je bil do leta 2010 vojaško območje.

5.2.4 Madžarska

Madžarska je postavitev tehničnih ovir na državni meji uredila s spremembo zakonodaje. Določeno je, da se ozemlje ob državni meji v oddaljenosti deset metrov od meje lahko uporablja za namen državne varnosti in nadzora meje (na tem območju je dovoljena gradnja stavb oziroma to, da jih upravljajo državni organi). Lastniki morajo dati zemljišča na razpolago in v upravljanje državi. Ta lahko posest na tem območju izvaja nedoločen čas in za namene, ki jih določa zakon. Lastnik zemljišča je upravičen do odškodnine, za uporabo zemljišča, ki ga uporablja država, pa mora biti sklenjen pisni dogovor. Ko država preneha uporabljati zemljišče, ga je treba vrniti v prvotno stanje.

5.2.5 Španija

Španija nima posebne pravne ureditve za postavljanje začasnih tehničnih ovir oziroma ograj na državni meji. Odločitev o najustreznejšem načinu varovanja določenega dela državne meje sprejme ministrstvo, pristojno za notranje zadeve. To ministrstvo izvede tudi ustrezne ukrepe.

6. PRESOJA POSLEDIC, KI JIH BO IMEL SPREJEM ZAKONA

6.1 Presoja administrativnih posledic:

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

Sprejetje zakona prinaša učinkovitejše delo strokovnih služb ministrstva pri povračilu stroškov.

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

Zakon ne bo imel posledic pri obveznostih strank do javne uprave ali pravosodnih organov.

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

Zakon ne bo imel posledic v okolju, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki.

6.3 Presoja posledic za gospodarstvo:

Zakon ne bo imel posledic v gospodarstvu.

6.4 Presoja posledic za socialno področje:

Zakon ne bo imel posledic na socialnem področju.

6.5 Presoja posledic za dokumente razvojnega načrtovanja:

Zakon ne bo imel posledic pri dokumentih razvojnega načrtovanja.

6.6 Presoja posledic za druga področja:

Zakon ne bo imel posledic na drugih področjih.

6.7 Izvajanje sprejetega predpisa:

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

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

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

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

7. PRIKAZ SODELOVANJA JAVNOSTI PRI PRIPRAVI PREDLOGA ZAKONA:

DOPOLNITI

Mnenja, predloge in pripombe so podali

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

Pri pripravi zakona niso sodelovali zunanji strokovnjaki.

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

- Aleš Hojs, minister za notranje zadeve,
- Franc Kangler, državni sekretar na Ministrstvu za notranje zadeve,
- dr. Božo Predalič, državni sekretar na Ministrstvu za notranje zadeve,
- mag. Lado Bradač, generalni direktor Direktorata za policijo in druge varnostne naloge.

II. BESEDILO ČLENOV

1. člen

V Zakonu o nadzoru državne meje (Uradni list RS, št. 35/10 – uradno prečiščeno besedilo, 15/13 – ZNPPol, 5/17, 68/17, 47/19, 139/20 in 161/21) se za 9. členom doda nov 9.a člen, ki se glasi:

»9.a člen (povračilo dela stroškov občinam)

(1) Občinam ob državni meji, ki mejijo z Republiko Hrvaško, se lahko povrne del stroškov, ki so posledica povečanega nadzora državne meje zaradi nedovoljenih prehodov državne meje.

(2) Med upravičene stroške sodijo nastali stroški zaradi rednega in investicijskega vzdrževanja občinskih cest in poti ob začasnih tehničnih ovirah ob državni meji ter občinskih cest in poti, ki so dodatno obremenjene zaradi nadzora državne meje ter stroški osvetlitve in vzdrževanja teh občinskih cest in poti.

(3) Višina in merila za povračilo dela stroškov iz tega člena se določijo na predlog ministrstva, pristojnega za notranje zadeve s sklepom Vlade Republike Slovenije do konca meseca aprila tekočega leta, glede na delež dolžine državne meje z Republiko Hrvaško, ki jo ima posamezna občina, število prebivalcev in delež nezakonitih prehodov v občini.

(4) Občine posredujejo ministrstvu, pristojnemu za notranje zadeve zahtevek za povračilo dela stroškov najkasneje do 30. novembra tekočega leta. Podlaga za povračilo dela stroškov iz prvega odstavka tega člena, nastalih v tekočem proračunskem letu, ki jih občinam povrne ministrstvo, pristojno za notranje zadeve, so predloženi računi in dokazila o plačilih, ki jih občine priložijo zahtevku skupaj z utemeljitvijo namenske porabe in listinsko dokumentacijo.

(5) Sredstva za povračila stroškov občinam se ministrstvu, pristojnemu za notranje zadeve zagotavljajo iz proračuna Republike Slovenije. «.

KONČNA DOLOČBA

2. člen (začetek veljavnosti)

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

III. OBRAZLOŽITEV

K 1. členu:

Policija na podlagi ZNDM-2 izvaja aktivnosti za odkrivanje nezakonitih prehodov državne meje, za preprečevanje in nadzor katerih je odgovorna država. Policija se svojim načinom delovanja, prisotnostjo in ukrepi prilagaja situaciji na državni meji ter nadzoruje migracijske razmere v državi. Pri varovanju državne meje pomaga Policiji tudi Slovenska vojska, ki nudi tako kadrovske kot tudi tehnično pomoč. Povečan nadzor državne meje z Republiko Hrvaško zaradi nedovoljenih prehodov, pomeni za občine ob zunanji schengenski meji, nastanek škode na občinskih cestah in poteh. Župani teh občin so večkrat opozorili, da povečana prisotnost Policije in Slovenske vojske pomeni izjemno povečano rabo infrastrukture v teh občinah, kar posledično pomeni stroške za obnovo infrastrukture, predvsem stroške za sanacijo ter vzdrževanje poti in cest ob začasnim tehničnim ovirah in ob državni meji.

S predlaganim novim 9.a členom zakona se ureja pravna podlaga za delno povrnitev stroškov občinam, ki mejijo z Republiko Hrvaško, nastalih zaradi povečanega nadzora državne meje. Upravičeni stroški, ki so taksativno naštet, so nastali stroški zaradi rednega in investicijskega vzdrževanja občinskih cest in poti ob začasnim tehničnim ovirah na zunanji schengenski meji ter občinskih cest in poti, ki so dodatno obremenjene zaradi nadzora zunanje schengenske meje. K stroškom obnove in investicijskega vzdrževanja štejejo stroški asfaltiranja in gramoziranja cest in poti, ureditev bankin, jaškov, ipd. Stroški osvetlitve so stroški nove postavitve, zamenjave in popravila osvetlitve.

Občinam se povrne del stroškov v višini in na podlagi meril, ki jih s sklepom določi Vlada Republike Slovenije za vsako leto posebej do konca meseca aprila. Kriteriji za določitev deleža posamezne občine za povračilo stroškov so: dolžina državne meje z Republiko Hrvaško, ki jo ima posamezna občina, število prebivalcev občine in delež nezakonitih prehodov v občini. Navedene kriterije upošteva Ministrstvo za notranje zadeve pri pripravi predloga Vladi Republike Slovenije za letno določitev višine in meril za povračilo dela stroškov.

Višino nastalih stroškov zaradi povečanega nadzora državne meje občine izkažejo z ustreznimi listinami in utemeljitvijo namenske porabe. Nastali stroški morajo biti izkazani in preverljivi, da gre za povečane stroške občin zaradi povečanega nadzora državne meje oziroma so z njim neposredno povezani. Občine posredujejo Ministrstvu za notranje zadeve zahtevek za povračilo dela stroškov najkasneje do 30. novembra tekočega leta. Zahtevek mora biti podan v obliki e-računa in mora vsebovati naslednje elemente: račun za opravljene storitve oziroma dobavo blaga, dokazilo o plačilu računa, poročilo, v katerem je utemeljen znesek, razlogi za izvedbo del oziroma nabavo, opis lokacije, kjer so se dela izvajala (navedba stacionaže na kategorizirani občinski cesti ali zemljiškoknjižni podatek o parceli) in podobno, potrdilo komandirja oziroma pooblaščenih oseb pristojne policijske postaje, da se infrastruktura, na kateri so bila izvedena dela, uporablja za namen nadzora zunanje schengenske meje s strani Policije oziroma Slovenske vojske. Povračilo je mogoče zahtevati za nastale stroške v tekočem proračunskem letu najkasneje do konca meseca novembra tekočega leta, saj le na tak način lahko občine prejmejo povračilo v istem proračunskem letu.

K 2. členu:

Za uveljavitev zakona je predlagan splošen 15-dnevni rok po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

IV. BESEDILO ČLENOV, KI SE SPREMINJAJO

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

V. PREDLOG, DA SE PREDLOG ZAKONA OBRAVNAVA PO NUJNEM OZIROMA SKRAJŠANEM POSTOPKU

Vlada Republike Slovenije predlaga, da se predlog Zakona o dopolnitvi Zakona o nadzoru državne meje obravnava v Državnem zboru po skrajšanem postopku v skladu s prvim odstavkom 142. člena Poslovnika državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17 in 46/20), saj gre za manj zahtevno dopolnitev zakona, ki se nanaša na določitev ustrezne normativne podlage za delno povrnitev stroškov občinam ob zunanji schengenski meji, nastalih zaradi povečanega nadzora državne meje.

VI. PRILOGE