



Štefanova ulica 2, 1501 Ljubljana

T: 01 428 40 00

F: 01 428 47 33

E: gp.mnz@gov.si

www.mnz.gov.si

Številka: 214-296/2024/25

Ljubljana, 24. 10. 2024

EVA

GENERALNI SEKRETARIAT VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE

Gp.gs@gov.si

ZADEVA: Implementacija Pakta o migracijah in azilu – informacija– predlog za obravnavo

1. Predlog sklepov vlade:

Na podlagi šestega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/2013, 47/13 – ZDU-1G, 65/14, 55/17in 163/22) je Vlada Republike Slovenije na seji dne sprejela naslednji

S K L E P

1. Vlada Republike Slovenije se je seznanila z informacijo o implementaciji Pakta o migracijah in azilu.
2. Vlada Republike Slovenije je vsem ministrstvom in vladnim službam naložila, da tvorno in ažurno sodelujejo pri aktivnostih za pravilno in pravočasno implementacijo Pakta o migracijah in azilu.

Številka:

V Ljubljani, dne

Barbara Kolenko Helbl
generalna sekretarka vlade

Prejmejo:

- Kabinet predsednika vlade
- Urad vlade za komuniciranje
- Ministrstvo za finance
- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti,
- Ministrstvo za notranje zadeve,
- Ministrstvo za pravosodje,
- Urad Vlade RS za oskrbo in integracijo migrantov

2. Predlog za obravnavo predloga zakona po nujnem ali skrajšanem postopku v državnem zboru z obrazložitvijo razlogov:

/

3.a Osebe, odgovorne za strokovno pripravo in usklajenost gradiva:

- Matej Torkar, generalni direktor Direktorata za migracije

3.b Zunanji strokovnjaki, ki so sodelovali pri pripravi dela ali celotnega gradiva:

/		
4. Predstavniki vlade, ki bodo sodelovali pri delu državnega zbora:		
/		
5. Kratek povzetek gradiva:		
<p>Pakt o azilu in migracijah sestavlja 9 medsebojno povezanih zakonodajnih instrumentov, ki sestavljajo celostni pristop k migracijam in azilu na ravni EU. Rok za implementacijo pakta je dve leti od uveljavitve zakonodajnih aktov, t. j. julija 2026. Do takrat morajo biti izvedene vse strateške, zakonodajne, operativne, organizacijske in druge aktivnosti za začetek uporabe novega okvirja v praksi. Implementacija bo potekala na podlagi Skupnega EU implementacijskega načrta, ki ga je junija 2024 sprejela Evropska komisija, ter Nacionalnega implementacijskega načrta, ki ga je potrebno predložiti Evropski komisiji decembra 2024.</p>		
6. Presoja posledic za:		
a)	javnofinančna sredstva nad 40.000 EUR v tekočem in naslednjih treh letih	NE
b)	usklajenost slovenskega pravnega reda s pravnim redom Evropske unije	NE
c)	administrativne posledice	NE
č)	gospodarstvo, zlasti mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij	NE
d)	okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki	NE
e)	socialno področje	NE
f)	dokumente razvojnega načrtovanja: <ul style="list-style-type: none"> – nacionalne dokumente razvojnega načrtovanja – razvojne politike na ravni programov po strukturi razvojne klasifikacije programskega proračuna – razvojne dokumente Evropske unije in mednarodnih organizacij 	NE
7.a Predstavitev ocene finančnih posledic nad 40.000 EUR:		
(Samo če izberete DA pod točko 6.a.)		

I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu				
	Tekoče leto (t)	t + 1	t + 2	t + 3
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) prihodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) prihodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) odhodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) odhodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) obveznosti za druga javnofinančna sredstva				
II. Finančne posledice za državni proračun				
II.a Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene:				
Ime proračunskega uporabnika	Šifra in naziv ukrepa, projekta	Šifra in naziv proračunske postavke	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t + 1
SKUPAJ				
II.b Manjkajoče pravice porabe bodo zagotovljene s prerazporeditvijo:				
Ime proračunskega uporabnika	Šifra in naziv ukrepa, projekta	Šifra in naziv proračunske postavke	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t + 1
SKUPAJ				
II.c Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov in povečanih odhodkov proračuna:				
Novi prihodki	Znesek za tekoče leto (t)		Znesek za t + 1	
SKUPAJ				
OBRAZLOŽITEV:				
I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu				
V zvezi s predlaganim vladnim gradivom se navedejo predvidene spremembe (povečanje, zmanjšanje):				
<ul style="list-style-type: none"> – prihodkov državnega proračuna in občinskih proračunov, – odhodkov državnega proračuna, ki niso načrtovani na ukrepih oziroma projektih sprejetih proračunov, – obveznosti za druga javnofinančna sredstva (drugi viri), ki niso načrtovana na ukrepih oziroma 				

projektih sprejetih proračunov.

II. Finančne posledice za državni proračun

Prikazane morajo biti finančne posledice za državni proračun, ki so na proračunskih postavkah načrtovane v dinamiki projektov oziroma ukrepov:

II.a Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene:

Navedejo se proračunski uporabnik, ki financira projekt oziroma ukrep; projekt oziroma ukrep, s katerim se bodo dosegli cilji vladnega gradiva, in proračunske postavke (kot proračunski vir financiranja), na katerih so v celoti ali delno zagotovljene pravice porabe (v tem primeru je nujna povezava s točko II.b). Pri uvrstitvi novega projekta oziroma ukrepa v načrt razvojnih programov se navedejo:

- proračunski uporabnik, ki bo financiral novi projekt oziroma ukrep,
- projekt oziroma ukrep, s katerim se bodo dosegli cilji vladnega gradiva, in
- proračunske postavke.

Za zagotovitev pravic porabe na proračunskih postavkah, s katerih se bo financiral novi projekt oziroma ukrep, je treba izpolniti tudi točko II.b, saj je za novi projekt oziroma ukrep mogoče zagotoviti pravice porabe le s prerazporeditvijo s proračunskih postavk, s katerih se financirajo že sprejeti oziroma veljavni projekti in ukrepi.

II.b Manjkajoče pravice porabe bodo zagotovljene s prerazporeditvijo:

Navedejo se proračunski uporabniki, sprejeti (veljavni) ukrepi oziroma projekti, ki jih proračunski uporabnik izvaja, in proračunske postavke tega proračunskega uporabnika, ki so v dinamiki teh projektov oziroma ukrepov ter s katerih se bodo s prerazporeditvijo zagotovile pravice porabe za dodatne aktivnosti pri obstoječih projektih oziroma ukrepih ali novih projektih oziroma ukrepih, navedenih v točki II.a.

II.c Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov in povečanih odhodkov proračuna:

Če se povečani odhodki (pravice porabe) ne bodo zagotovili tako, kot je določeno v točkah II.a in II.b, je povečanje odhodkov in izdatkov proračuna mogoče na podlagi zakona, ki ureja izvrševanje državnega proračuna (npr. priliv namenskih sredstev EU). Ukrepanje ob zmanjšanju prihodkov in prejemkov proračuna je določeno z zakonom, ki ureja javne finance, in zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna.

7.b Predstavitev ocene finančnih posledic pod 40.000 EUR:

(Samo če izberete NE pod točko 6.a.)

Kratka obrazložitev

8. Predstavitev sodelovanja z združenji občin:

Vsebina predloženega gradiva (predpisa) vpliva na:

- pristojnosti občin,
- delovanje občin,
- financiranje občin.

NE

Gradivo (predpis) je bilo poslano v mnenje:

- Skupnosti občin Slovenije SOS: DA/NE
- Združenju občin Slovenije ZOS: DA/NE
- Združenju mestnih občin Slovenije ZMOS: DA/NE

Predlogi in pripombe združenj so bili upoštevani:

- v celoti,
- večinoma,
- delno,
- niso bili upoštevani.

Bistveni predlogi in pripombe, ki niso bili upoštevani.

9. Predstavitev sodelovanja javnosti:

Gradivo je bilo predhodno objavljeno na spletni strani predlagatelja:

NE

(Če je odgovor NE, navedite, zakaj ni bilo objavljeno.)

(Če je odgovor DA, navedite:

Datum objave:

V razpravo so bili vključeni:

- nevladne organizacije,
- predstavniki zainteresirane javnosti,
- predstavniki strokovne javnosti.
- .

Mnenja, predlogi in pripombe z navedbo predlagateljev (imen in priimkov fizičnih oseb, ki niso poslovni subjekti, ne navajajte):

Upoštevani so bili:

- v celoti,
- večinoma,
- delno,
- niso bili upoštevani.

Bistvena mnenja, predlogi in pripombe, ki niso bili upoštevani, ter razlogi za neupoštevanje:

Poročilo je bilo дано

Javnost je bila vključena v pripravo gradiva v skladu z Zakonom o ..., kar je navedeno v predlogu predpisa.)

10. Pri pripravi gradiva so bile upoštevane zahteve iz Resolucije o normativni dejavnosti:

DA

11. Gradivo je uvrščeno v delovni program vlade:

NE

Boštjan Poklukar
minister

Na podlagi šestega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/2013, 47/13 – ZDU-1G, 65/14, 55/17 in 163/22) je Vlada Republike Slovenije na seji dne sprejela naslednji

S K L E P

1. Vlada Republike Slovenije se je seznanila z informacijo o implementaciji Pakta o migracijah in azilu.
2. Vlada Republike Slovenije je vsem ministrstvom in vladnim službam naložila, da tvorno in ažurno sodelujejo pri aktivnostih za pravilno in pravočasno implementacijo Pakta o migracijah in azilu.

Številka:

V Ljubljani, dne

Barbara Kolenko Helbl
generalna sekretarka vlade

Prejmejo:

- Kabinet predsednika vlade
- Urad vlade za komuniciranje
- Ministrstvo za finance
- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti,
- Ministrstvo za notranje zadeve,
- Ministrstvo za pravosodje,
- Urad Vlade RS za oskrbo in integracijo migrantov

Informacija o implementaciji Pakta o migracijah in azilu

Pakt o migracijah in azilu je sklop novih pravil na ravni Evropske unije za upravljanje migracij in krepitev skupnega evropske azilnega sistema, opredeljenih v devetih (9) zakonodajnih aktih. Celotni sveženj se je uveljavil 12. junija 2024, polno uporabljati pa se začne julija 2026.

Pakt predstavlja celovit in nadgrajen pristop k upravljanju migracij in azila, s krepitvijo in povezovanjem ključnih politik Evropske unije na področju migracij, azila, upravljanja meja in vključevanja. Na novo uvaja sistematično in strateško upravljanje z migracijami in azilom na EU ravni, vzpostavlja nove, okrepljene in povezane postopke preverjanja na zunanjih mejah, azila in vračanja ter krepí jamstva za ranljive kategorije, nadgrajuje standarde sprejema prosilcev za mednarodno zaščito, vzpostavlja uravnotežena pravila odgovornosti in sistematično uvaja solidarnostne ukrepe, vzpostavlja okvir odzivanja v kriznih situacijah, v primeru višje sile in instrumentalizacije ter okvir Evropske unije za preselitev.

Implementacija pakta bo potekala preko desetih vsebinskih gradnikov, opredeljenih v skupnem EU implementacijskem načrtu, ki ga je v skladu z Uredbo o upravljanju migracij in azila 12. junija 2024 sprejela Evropska komisija. Na podlagi tega in analize vrzeli, ki jo za vsako državo članico pripravlja Evropska komisija, morajo države članice do 12. decembra 2024 pripraviti nacionalne implementacijske načrte, v katerem morajo za vsak gradnik posebej opredeliti potrebne zakonodajne/regulatorne ukrepe, administrativno organizacijske ukrepe in ukrepe za zagotovitev zadostnih kapacitet (človeški viri, usposabljanja, infrastruktura in proračun). Nacionalni implementacijski načrt je obveznost, ki jo državam članicam nalaga Uredba o upravljanju migracij in azila, ki tudi določa, da so ga države članice dolžne izvršiti do roka za implementacijo pakta. Poleg priprave nacionalnega implementacijskega načrta, ki bo za vsak gradnik posebej opredelil ukrepe in aktivnosti, ki jih je treba izvesti za pravočasno in pravilno implementacijo pakta, zakonodaja določa tudi obveznost priprave drugih strateških dokumentov, ki so potrebni za implementacijo pakta, in sicer je do aprila 2025 treba pripraviti nov kontingentni načrt, do junija 2025 pa nacionalno strategijo o upravljanju migracij in azila.

		pristojnost	
1	Eurodac	Policija, MNZ	Implementacija in (inter) operacionalizacija Eurodaca
2	Postopek na meji/preverjanje	Policija, MNZ	Preverjanje, azilni mejni postopek, mejni postopek vračanja in povezovanje z IBM strategijo
3	Sprejem	UIOM	Reforma sprejemnih pogojev za prosilce za mednarodno zaščito
4	Azilni postopek	MNZ, MP	APR in convergenca po QR
5	Vračanje	Policija	Hitri postopki vračanja, integrirano upravljanje vračanja
6	Odgovornost	MNZ	Novi Dublinski sistem
7	Solidarnost	MNZ	Relokacija, finančna solidarnost, solidarnosti cikel
8	Kontingentno načrtovanje in krize	MNZ, Policija, UIOM	Sprejemna direktiva, AMMR, Krizna uredba
9	Horizontalni pregled: Pravni zaščitni ukrepi, pravna pomoč, ranljivost, spremljanje temeljnih pravic	MNZ, Policija, UIOM	Uredba o preverjanju, APR
10	Preselitev, inkluzija in vključevanje	UIOM, MNZ, MDDSZ	QR (integracija) in trg delovne sile

Implementacija bo na ravni EU vodena s strani Evropske komisije, ki bo skupaj z agencijami (Agencija Evropske unije za azil, eu-Lisa, Frontex in Agencija Evropske unije za temeljne pravice) nudila tudi podporo državam članicam, pri čemer je narava implementacijskih obveznosti Evropske komisije, agencij in držav članic različna glede na pristojnosti, pravila delovanja ter nacionalnih ureditev, vse to

pa vpliva na naravo in načrtovanje implementacijskih aktivnosti. Pri tem je treba upoštevati tudi povezovanje in uskladitev z drugimi že vzpostavljenimi mehanizmi oziroma sistemi.

Izhajajoč iz gradnikov, opredeljenih v skupnem EU implementacijskem načrtu, so ključni organi za implementacijo pakta Ministrstvo za notranje zadeve, Policija, Urad za oskrbo in integracijo migrantov, Ministrstvo za pravosodje in Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, po posameznih implementacijskih vidikih pa tudi Ministrstvo za finance in Ministrstvo za zdravje.

Po opravljenem pregledu vseh zakonodajnih aktov ter izhajajoč iz skupnega implementacijskega načrta EU je Ministrstvo za notranje zadeve skupaj s Policijo in Uradom za oskrbo in integracijo migrantov opravilo prvi pregled obveznosti in aktivnosti ter identificiralo naslednje sklope aktivnosti:

1. Zakonodajno- regulatorni ukrepi: Pakt je sestavljen iz 9 zakonodajnih aktov, od tega je 8 uredb in 1 direktiva in na nacionalni ravni, po do sedaj opravljenem pregledu aktov, posega v Zakon o mednarodni zaščiti, Zakon o tujcih, Zakon o nalogah in pooblastilih policije in Zakon o nadzoru državne meje. Glede na vsebino, ki jo pakt ureja, pa zagotovo posega še na področje zakonodaje, ki ureja organizacijo pravosodja in sodno varstvo, zaposlovanje in delo, izobraževanje, skrbništva, varstva osebnih podatkov in drugo. Za izvajanje pakta je tako treba pripraviti in sprejeti zakonodajo, ki bo omogočala izvrševanje vseh uredb, prenos direktive v nacionalni pravni red ter hkrati uredila razmerja do veljavnih predpisov, v katere pakt posega.

Nova zakonodaja vzpostavlja celovito in strateško vodeno upravljanje z migracijami in azilom v EU in na nacionalni ravni, povezovanje postopkov preverjanja na zunanji meji, mednarodne zaščite ter vračanja, krepitev pravil o odgovornosti, vzpostavlja stalni mehanizem solidarnosti, krepi zaščitne ukrepe za ranljive kategorije ter vzpostavlja (neodvisne) mehanizme nadzora nad izvajanjem zakonodaje. Z nacionalnega vidika to pomeni vzpostavitev oziroma redefinicijo številnih novih konceptov oziroma terja drugačno razumevanje upravljanja z migracijami in azilom.

Ključne novosti, ki jih bo treba na novo oziroma dodatno prenesti v nacionalno ureditev so:

- vzpostavitev strateškega upravljanja z migracijami, integriranega upravljanja z migracijami, spremljanja trendov ter sistema zgodnjega opozarjanja, vključno s sistematičnim in nadgrajenim kontingentnim načrtovanjem;
- vzpostavitev postopka ter sistema izvajanja solidarnostnih zavez in potrebnih prispevkov, kadar je tveganje za migracijski pritisk v Sloveniji in morebitne koordinacijske strukture;
- vzpostavitev postopka za aktivacijo ukrepov in aktivnosti po Uredbi o ravnanju v kriznih razmerah in v primeru višje sile na področju migracij in azila;
- reforma sprejema, oskrbe in nastanitve;
- vzpostavitev sistematičnega postopka za ugotavljanje ranljivosti migrantov;
- vzpostavitev neodvisnega nadzornega mehanizma za spremljanje spoštovanja temeljnih pravic;
- krepitev jamstev in standardov v vseh postopkih s ciljem zagotavljanja hitrih in učinkovitih postopkov (pravna pomoč, zakoniti zastopniki, roki, prevajanje in tolmačenje, itd.).

2. Administrativno organizacijski ukrepi: Nova zakonodaja poleg nacionalnih zakonodajnih sprememb zahteva natančen pregled obstoječih delovnih procesov, njihovo nadgradnjo oziroma vzpostavitev novih, tako z vidika notranje organizacijske strukture kot tudi z vidika organizacije dela. Prav tako zahteva izpostavitve (stalnih) horizontalnih procesov in struktur.

Glede na navedeno bo potrebno za izvajanje pakta:

- nadgraditi oziroma na novo vzpostaviti sistem in postopke upravljanja z migracijami in azilom na nacionalni ravni, vključno s postopki za izvajanje solidarnostnih ukrepov, ukrepov v primeru nesorazmernega migracijskega pritiska ter krize ali višje sile;
- na ključnih organih za izvajanje postopkov preveriti ustreznost notranje organizacije in organizacije dela (vključno z organizacijskimi navodili in usmeritvami za delo), ju prilagoditi oziroma vzpostaviti novo, pri čemer je treba upoštevati medsebojno povezovanje procesa dela;
- preveriti ustreznost notranje organizacije in organizacije dela za izvajanje sprejemnih pravic, vključno z upravljanjem nastanitvenih kapacitet ter upoštevati povezovanje procesa dela z drugimi organi (na stalni ravni);

- vzpostaviti sistem in postopke ugotavljanja ranljivosti, ugotavljanja starosti mladoletnikov brez spremstva ter zdravniških pregledov z vzpostavitvijo (tudi terenskih) multifunkcionalnih timov z usposobljenimi strokovnjaki;
- vzpostaviti neodvisni nadzorni mehanizem po Uredbi o preverjanju na zunanjih mejah ter Uredbi o azilnem postopku.

3. Ukrepi za zagotovitev zadostnih kapacitet

a) Človeški viri

Zaradi novih obveznosti bo treba zagotoviti dodatne stalne kadrovske vire za:

- izvajanje postopkov preverjanja (policistov, tolmačev, zdravstvenega osebja, usposobljenega osebja za ugotavljanje ranljivosti, pridržanje),
- izvajanje hitrih in učinkovitih postopkov mednarodne zaščite, predvsem postopkov po Uredbi o upravljanju migracij in azila (dublinski postopki), saj ta skrajšuje nekatere roke ter določa nove obveznosti, vključno z izvajanjem postopkov premestitve,
- za zagotavljanje sprejemnih pravic ter oskrbe,
- za zagotavljanje učinkovitega sodnega varstva,
- za zagotavljanje obveznosti, pravic in jamstev oseb v postopkih, tudi ranljivim kategorijam (tolmači, zakoniti zastopniki, izvedenci),
- za vse navedeno je treba predvideti prilagoditve za izvajanje kontingentnega načrta v situaciji krize ali višje sile.

b) usposabljanje:

Nova zakonodaja zahteva, da je osebje, ki jo izvaja, za to ustrezno usposobljeno

c) Infrastruktura

Za izvajanje postopkov preverjanja in mednarodne zaščite ter nastanitve migrantov bo potrebno reorganizirati obstoječe kapacitete in zagotoviti nove glede na posamezne statuse tujcev v postopku ter postopke v zvezi z njimi. Preverjanje se izvaja samo na zunanjih mejah, kar v Sloveniji pomeni na morju in na letališču. Vendar pa 7. člen Uredbe o preverjanju na zunanjih mejah opredeljuje tudi preverjanje v notranjosti v primeru, da državljan tretje države ni bil preverjen na zunanji meji, konkretno na Hrvaškem. Odstavek 2 tega člena sicer določa, da se država članica v notranjosti, lahko vzdrži preverjanja v notranjosti, če se državljan tretje države na podlagi bilateralnega sporazuma lahko vrne v državo članico na zunanji meji, da izvede preverjanje. Slovenija ima s Hrvaško sklenjen sporazum o vračanju, ki obvezuje Hrvaško k neformalnemu sprejemanju tujcev, ki nezakoniti pridejo iz Hrvaške. Če se bo sporazum izvajal v praksi, to vpliva tudi na kapacitete, ki jih bo Slovenija morala imeti na voljo.

Glede na novo Direktivo o pogojih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito pa bo treba vzpostaviti več različnih kategorij nastanitve, kjer se bo zagotavljala različna raven pravic. V skladu z izvedbenim sklepom Evropske komisije bo morala imeti Slovenija od junija 2026 dalje dve leti vedno na voljo 197 postelj samo za izvajanje mejnih postopkov (t.i koncept zadostnih kapacitet).

d) Proračun

Novе obveznosti po paktu bodo imele pomembne finančne posledice, ki jih v tem trenutku še ni mogoče natančno ovrednotiti, saj so te odvisne od zakonodajnih, organizacijskih in infrastrukturnih rešitev ter prilagoditev v okviru obstoječega sistema. Evropska komisija je za financiranje pakta v okviru različnih finančnih instrumentov zagotovila dodatna finančna sredstva. V drugi in tretji četrtini leta 2024 bodo potekala bilateralna usklajevanja z državami članicami, kjer bodo usklajene potencialne prioritete, ki se bodo financirale z dodatno prejetimi sredstvi. Konec leta bo Evropska komisija izračunala dodatne alokacije v skladu z razdelitvenimi kriteriji. V začetku leta 2025 bo Evropska komisija preverila, če država dosega 10% realizacije in o tem obvestila državo članico. V prvi polovici leta 2025 bo ob doseženi realizaciji država članica lahko začela s pripravo spremembe programa in vključila dodatno dodeljena sredstva.