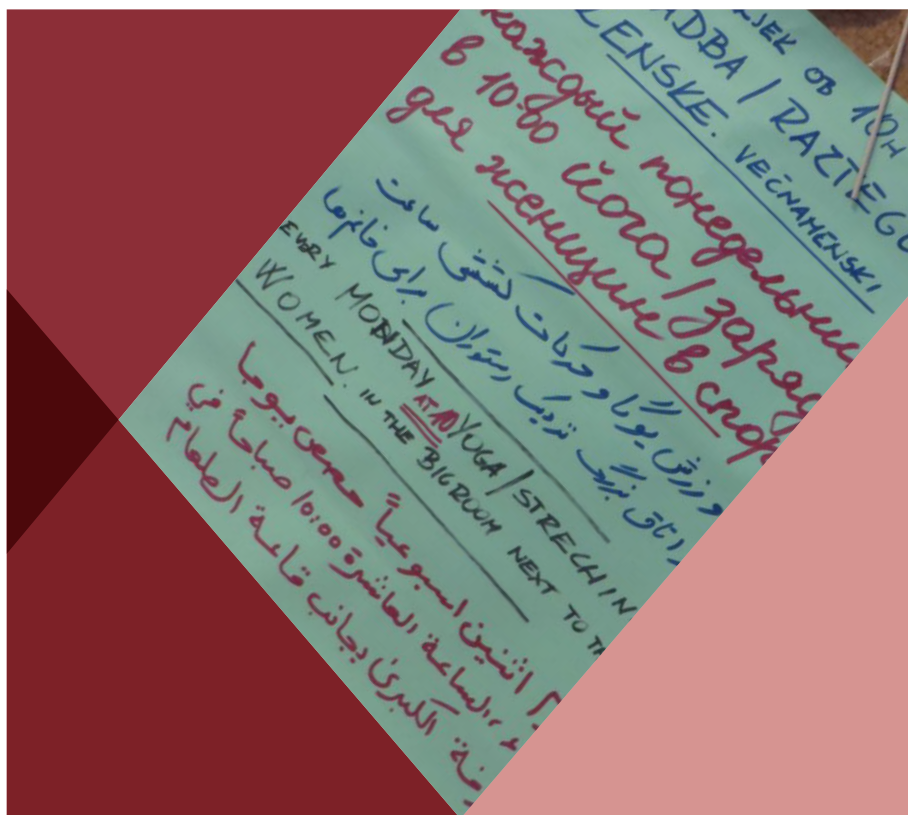




Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrep Ministrstva za notranje zadeve pri izvajanju ukrepov za integracijo humanitarnih migrantov



POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrep Ministrstva za notranje zadeve pri izvajanju ukrepov za integracijo humanitarnih migrantov

Številka: 320-8//2015/38

Ljubljana, 27. marca 2017

1. UVOD

V revizijskem poročilu o izvajanju ukrepov za integracijo humanitarnih migrantov, št. 320-8/2015/32 z dne 2. 12. 2016 je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) Ministrstvu za notranje zadeve (v nadaljevanju: ministrstvo) za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2015 izreklo mnenje, da:

- je ustrezno načrtovalo in bilo uspešno pri obravnavi prosilcev za mednarodno zaščito, ukrepe v zvezi z obravnavo prosilcev za mednarodno zaščito pa učinkovito izvajalo ter
- ni v celoti ustrezno načrtovalo obravnave oseb z mednarodno zaščito, zaradi tega tudi ni bilo mogoče oceniti doseganja ciljev v zvezi z njihovo obravnavo, ukrepe v zvezi z obravnavo oseb z mednarodno zaščito pa je učinkovito izvajalo.

Ker vse razkrite nesmotnosti niso bile odpravljene med revizijo, je računsko sodišče od ministrstva zahtevalo predložitev odzivnega poročila.

Ministrstvo je v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložilo odzivno poročilo¹. V odzivnem poročilu, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba mag. Vesna Györköös Žnidar, ministrica za notranje zadeve, je predstavljen popravljalni ukrep.

V porevizijskem postopku smo pregledali odzivno poročilo ter preizkusili verodostojnost in zadovoljivost izkazanega popravljalnega ukrepa.

V tem poročilu:

- predstavljamo nesmotnosti, ki so bile razkrite v revizijskem poročilu in so zahtevale ukrepanje,
- povzemamo popravljalni ukrep in
- izrekamo mnenje o zadovoljivosti popravljalnega ukrepa.

¹ Št. 2143-17/2017/(1311-02) z dne 24. 2. 2017.

2. NESMOTRNOSTI IN POPRAVLJALNI UKREP

2.1 Ustreznost določitve ciljev in načrtovanja nalog ter sodelovanja z drugimi deležniki pri načrtovanju ukrepov

2.1.1 Opis nesmotrnosti

V točki 3.1.1 revizijskega poročila so predstavljeni cilji v zvezi z obravnavo oseb z mednarodno zaščito.

Tabela 1: Cilji v zvezi z obravnavo oseb z mednarodno zaščito

Vir	Cilj
ReMPRS ²	<p>Cilj v okviru azilne politike:</p> <ul style="list-style-type: none"> zagotovitev učinkovite zaščite in pomoči beguncem ob doslednem spoštovanju pravice do iskanja in uživanja azila ter načela nevračanja.
Proračun 2015 – obrazložitev politik ³	<p>Specifični cilj C2092 v okviru programa <i>0804 Migracije in mednarodna zaščita</i> za obdobje od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2016:</p> <ul style="list-style-type: none"> izvajanje ukrepov na področju mednarodne zaščite, integracije oseb z mednarodno zaščito in tujcev, ki imajo urejen status v Republiki Sloveniji (kazalnik: izvedeni ukrepi na področju mednarodne zaščite, izvedeni integracijski ukrepi, izvedeni migracijski ukrepi). <p>Specifični cilj C2127 v okviru podprograma <i>080401 Migracije, mednarodna zaščita in integracija</i> za obdobje od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2016:</p> <ul style="list-style-type: none"> uspešno zagotavljanje pravic na področju integracije beguncev in tujcev ter prosilcev za mednarodno zaščito (kazalnik: povečanje števila oseb z mednarodno zaščito, ki se bodo udeležile integracijskih programov) za čim večjo integriranost z namenom čimprejšnje samostojnosti oziroma samostojnega življenja v Republiki Sloveniji.

² Resolucija o migracijski politiki Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 106/02): tretja alineja prvega odstavka Poglavja 7. Aktivnosti.

³ Obrazložitev predloga proračuna Republike Slovenije za leto 2015 v okviru programa *08 Notranje zadeve in varnost*; [URL: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Sprejeti_prora%C4%8Dun/2015/POL08_2015.pdf], marec 2017 oziroma [URL: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Sprejeti_prora%C4%8Dun/2015_rebalans/POL08oNotranjeZ.pdf], marec 2017.

Vir	Cilj
Proračun 2015 – obrazložitev posebnega dela ⁴	V okviru podprograma <i>080401 Migracije, mednarodna zaščita in integracija</i> je pri ukrepu 1711-11-0002 določeno, da je cilj ukrepa, ki vključuje uspešno izvajanje integracijskih ukrepov, zagotoviti uspešno integracijo beguncev oziroma oseb, ki so pridobile mednarodno zaščito, ter uspešno implementacijo Uredbe o integraciji tujcev ⁵ .
ZMZ ⁶	<p>Cilj C2127, določen v proračunu 2015 – obrazložitve politik, se sklicuje na pravice na področju integracije beguncev, ki so določene v ZMZ, in sicer pravica osebe z mednarodno zaščito⁷ do:</p> <ul style="list-style-type: none"> • prebivanja v Republiki Sloveniji, • nastanitve v nastanitvenih zmogljivostih ministrstva, • enkratne denarne pomoči in denarnega nadomestila za zasebno nastanitev, • zdravstvenega varstva, • socialnega varstva, • izobraževanja, • zaposlitve in dela, • pomoči pri vključevanju v okolje.

⁴ Obrazložitev predloga posebnega dela proračuna Republike Slovenije za leto 2015 za Ministrstvo za notranje zadeve v okviru programa *08 Notranje zadeve in varnost*, podprogram *08401 Migracije, mednarodna zaščita in integracija*; [URL: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Sprejeti_prora%C4%8Dun/2015/PFN1711_2015.pdf], oktober 2016 oziroma

[URL: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Sprejeti_prora%C4%8Dun/2015_rebalans/OBRo1711oMNZ.pdf], oktober 2016.

⁵ Uredba o integraciji tujcev (Uradni list RS, št. 65/08, 86/10, 70/12) je prenehala veljati 1. 1. 2013. To uredbo je nasledila Uredba o načinih in obsegu zagotavljanja programov pomoči pri vključevanju tujcev, ki niso državljani Evropske unije (Uradni list RS, št. 70/12), ki pa izrecno ne navaja, da se med tujce po uredbi štejejo tudi osebe z mednarodno zaščito.

⁶ 89. člen Zakona o mednarodni zaščiti (v nadaljevanju: ZMZ; Uradni list RS, št. 11/11-UPB2, 83/12, 111/13). Ta zakon je v letu 2016 nadomestil novi zakon (ZMZ-1; Uradni list RS, št. 22/16), ki velja od 24. 4. 2016.

⁷ Pravice, določene v ZMZ, so bile v revizijskem poročilu obravnavane kot ukrepi za obravnavo oseb z mednarodno zaščito.

Vir	Cilj
Slovenski program AMIF ⁸	<p>Cilji v okviru posebnega cilja Vključevanje:</p> <ul style="list-style-type: none"> doseči najvišjo možno stopnjo vključenosti za državljane tretjih držav in osebe z mednarodno zaščito na vseh ključnih področjih politike vključevanja, kot so izobraževanje, usposabljanje, poznavanje jezika in družbe ter aktivno sodelovanje v družbenem in političnem življenju; izboljšati kakovost in vsebino programov vključevanja s poudarkom na posebnih skupinah priseljencev (izvedba vsaj petih različnih programov vključevanja na leto); omogočiti lokalno dostopnost in decentralizacijo programov (izvedba programov v vsaj 22 lokalnih okoljih na leto); povečati število državljanov tretjih držav, vključenih v pripravo, izvedbo in sodelovanje v programih (vsaj 1.500 državljanov na leto).

V revizijskem poročilu je navedeno, da nekateri cilji niso jasni, natančni, merljivi in dosegljivi, pri tem pa tudi nekateri kazalniki niso natančni oziroma določeni tako, da bi omogočali presojo uspešnosti doseganja cilja. Zato ni mogoče presoditi uspešnosti integracije posamezne osebe z mednarodno zaščito. Poleg tega uresničevanja nekaterih ciljev ministrstva ni mogoče ugotoviti tudi zato, ker je bistveno pogojeno z aktivnostmi in ukrepi drugih deležnikov ter odvisno od pripravljenosti oseb z mednarodno zaščito, da se vključijo v družbo.

V revizijskem poročilu je navedeno, da bi morali biti cilji ministrstva v zvezi z obravnavo oseb z mednarodno zaščito v vseh dokumentih načrtovanja bolj natančno določeni in usklajeni. Ugotovili smo, da ministrstvo ni v celoti pristojno za zagotavljanje uspešne integracije oseb z mednarodno zaščito, prav tako pa ni pristojno niti za spremljanje izvajanja vseh ukrepov za uspešnost integracije oseb z mednarodno zaščito. Zato bi moralo ministrstvo v sodelovanju z drugimi pristojnimi deležniki pripraviti predlog novega strateškega dokumenta, v katerem bi bili natančno določeni strateški cilji v zvezi z obravnavo oseb z mednarodno zaščito in pristojnosti posameznih deležnikov pri integraciji oseb z mednarodno zaščito. Na podlagi natančno določenih strateških ciljev v posodobljenem strateškem dokumentu bi posamezna ministrstva lahko predlagala ustrezne spremembe pravnih podlag v smislu natančne določitve nalog in pristojnosti posameznih deležnikov na državni in lokalni ravni, natančne določitve ukrepov za uspešno integracijo oseb z mednarodno zaščito ter morebitne natančne določitve deležnika, odgovornega za koordiniranje izvajanja vseh nalog ter spremljanje doseganja ciljev glede integracije oseb z mednarodno zaščito.

V točki 3.1.2.2 revizijskega poročila je navedeno, da so naloge ministrstva natančno določene, vendar pa ministrstvo v skladu s pristojnostmi, določenimi v ZMZ, nima ustreznih mehanizmov za zagotovitev učinkovitega sodelovanja z drugimi pristojnimi deležniki glede zagotavljanja čim večje integracije oseb z

⁸ Slovenski nacionalni program Sklada za azil, migracije in vključevanje; [URL: http://www.mnz.gov.si/fileadmin/mnz.gov.si/pageuploads/UFZJN/SES/SKLADI_NOT.VARNOSTI_IN_MIGRACIJE/AMIF_Nacionalni_program__SI_.pdf], marec 2017.

mednarodno zaščito na vseh ključnih področjih politike vključevanja (tudi na področjih izobraževanja in usposabljanja).

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati, da je izvedlo analizo, na podlagi katere je samostojno ali v sodelovanju z drugimi deležniki (drugimi pristojnimi ministrstvi in/ali lokalnimi skupnostmi) potrdilo ali ovrglo potrebo po pripravi predloga novega strateškega dokumenta o obravnavi humanitarnih migrantov. Pri tem mora biti iz analize razvidno, da je ministrstvo proučilo ustreznost strateških ciljev ter ustreznost pristojnosti posameznih deležnikov pri izvajanju posameznih ukrepov v zvezi z obravnavo prosilcev za mednarodno zaščito in v zvezi z obravnavo oseb z mednarodno zaščito, ter ali in kako bo na podlagi rezultatov analize ukrepalo.

2.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je v odzivnem poročilu izkazalo, da je izvedlo analizo potrebe po pripravi novega strateškega dokumenta o obravnavi humanitarnih migrantov.

V tej analizi je ministrstvo predstavilo načela in cilje v zvezi z obravnavo humanitarnih migrantov, predstavljene v strateških dokumentih s področja migracijske politike v Republiki Sloveniji. Na podlagi predpisov je analiziralo pristojnosti posameznih deležnikov pri obravnavi prosilcev in oseb z mednarodno zaščito. Izpostavilo je tudi strokovna priporočila in dobre prakse v zvezi z integracijo oseb z mednarodno zaščito nekaterih držav članic Evropske unije. Iz te analize je razvidno, da je ministrstvo proučilo ukrepe in aktivnosti različnih deležnikov in njihovo sodelovanje pri obravnavi humanitarnih migrantov.

Po ugotovitvah ministrstva je zaradi večjega števila migrantov v letih 2015 in 2016 nastala potreba po sistemski ureditvi sodelovanja med posameznimi deležniki. Vse več *ad hoc* ustanovljenih delovnih skupin kaže na potrebo po sistemsko opredeljenem stalnem sodelovanju med deležniki. Tematika obravnave humanitarnih migrantov se prepoznava kot medresorska, vendar je to treba vsakič potrditi z vladnim sklepom. Ministrstvo zato sklepa, da je področje migracij vladno področje.

Ministrstvo ugotavlja, da ni ustreznega mehanizma za zagotovitev učinkovitega sodelovanja z drugimi pristojnimi deležniki glede zagotavljanja čim večje integracije oseb z mednarodno zaščito. Zato bi bilo po mnenju ministrstva treba pripraviti celostni dokument⁹ (nacionalni program, resolucija), v katerem bi bili opredeljeni splošni cilji in ukrepi integracijske politike tako na državni ravni kot tudi na lokalni in civilnodružbeni ravni, za tem pa pripraviti akcijski načrt za uresničitev teh ciljev, v katerem bi bili opredeljeni operativni cilji, pristojnosti za izvedbo zastavljenih operativnih ciljev, merjenje učinkovitosti zastavljenih ciljev ter nadzor nad izvajanjem akcijskega načrta.

Med izvedenimi ukrepi za izboljšanje področja obravnave humanitarnih migrantov je ministrstvo v odzivnem poročilu izpostavilo sprejetje Zakona o spremembi in dopolnitvah Zakona o tujcih¹⁰, ki spreminja ZMZ tako, da bo Urad Vlade Republike Slovenije za oskrbo in integracijo migrantov, z dnem začetka opravljanja nalog (predvidoma 1. 6. 2017) prevzel v upravljanje obstoječi azilni dom, njegove izpostave in nastanitvene centre. Ministrstvo meni, da ustanovitev tega urada prispeva k sistemskemu pristopu reševanja migrantske problematike. Ministrstvo v odzivnem poročilu poudarja, da ima v okviru

⁹ Ministrstvo v analizi kot primer navaja Nacionalni program ukrepov za Rome za obdobje 2010–2015.

¹⁰ Uradni list RS, št. 5/17.

potrebnih ukrepov omejen vpliv in pristojnosti. Poleg tega ministrstvo še izpostavlja medresorsko naravo procesa integracije in opozarja na potrebo po sistemskem pristopu k integraciji oseb z mednarodno zaščito in ostalih priseljencev, vendar pa bo za uresničitev tega cilja potrebno širše soglasje oblikovalcev politik z različnih področij in odločevalskih struktur.

2.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

3. MNENJE O IZKAZANEM POPRAVLJALNEM UKREPU

Pregledali smo odzivno poročilo, ki ga je na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o izvajanju ukrepov za integracijo humanitarnih migrantov predložilo Ministrstvo za notranje zadeve. Ocenili smo, da je odzivno poročilo, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila ministrica za notranje zadeve mag. Vesna Györköös Žnidar, verodostojno.

Zadovoljivost izkazanega popravljalnega ukrepa smo ocenili na podlagi posredovanega opisa ukrepa in dokumentacije. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne podlage in dokaze, da lahko podamo oceno o zadovoljivosti izkazanega ukrepa.

Ocenjujemo, da je izkazani popravljalni ukrep, ki ga je sprejelo Ministrstvo za notranje zadeve, *zadovoljiv*.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za notranje zadeve, priporočeno;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si