

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

ZEHRA EKA CINAC

**ILEGALNE MIGRACIJE KOT VARNOSTNI PROBLEM
V REPUBLIKI SLOVENIJI**

DIPLOMSKO DELO

Mentor: izr. prof. dr. MARJAN MALEŠIČ

Ljubljana, 2003

KAZALO

1. UVOD	4
2. METODOLOŠKI OKVIR	6
3. GLOBALIZACIJA	9
3.1. GLOBALIZACIJA TER NACIONALNA DRŽAVA IN DRŽAVLJANSTVO ...	11
3.2. GLOBALIZACIJA MIGRACIJ	13
4. IMIGRACIJSKA POLITIKA REPUBLIKE SLOVENIJE - PRIBLIŽEVANJE EVROPSKI UNIJI	15
4.1. OBLIKOVANJE PRAVNE PODLAGE IMIGRACIJSKE POLITIKE EVROPSKE UNIJE	15
4.2. PRAVNI OKVIR IMIGRACIJSKE POLITIKE REPUBLIKE SLOVENIJE	21
4.2.1. Zakon o državljanstvu Republike Slovenije	22
4.2.2. Zakon o tujcih	24
4.2.3. Zakon o potnih listinah državljanov Republike Slovenije	28
4.2.4. Zakon o nadzoru državne meje	29
4.2.5. Resolucija o imigracijski politiki Republike Slovenije	29
4.2.6. Zakon o azilu	31
4.2.7. Zakon o začasnem zatočišču	35
4.3. USKLAJENOST PRAVNEGA REDA IN STANDARDOV REPUBLIKE SLOVENIJE S PRAVNIM REDOM IN STANDARDI EU NA PODROČJU IMIGRACIJSKE POLITIKE	36
5. ILEGALNE MIGRACIJE	39
5.1. NACIONALNOVARNOSTNE IMPLIKACIJE ILEGALNIH MIGRACIJ	41
5.1.1. Kriminaliteta	42
5.1.1.1. Zloraba potnih listin	43
5.1.1.2. Ilegalni prehodi državne meje	44
5.1.1.3. Tihotapljenje migrantov	46
5.1.1.4. Trgovina z ljudmi in prostitucija	48

5.1.2. Področje zdravstva	51
5.1.3. Finančno breme	53
5.1.4. Ksenofobija	56
5.2. ODSTRANJEVANJE TUJCEV	62
6. ZAKLJUČEK	64

1. UVOD

Množične migracije so dejstvo, značilno za vsa zgodovinska obdobja. Najbolj zaznamujejo 20. stoletje, saj slednjega nekateri poimenujejo kar stoletje množičnih migracij. Tisto, kar ločuje današnje migracije od preteklih je njihov globalni domet, osrednji položaj v notranji in zunanji politiki ter pomembne ekonomske, varnostne, družbene, kulturne in druge posledice, ki jih prinašajo. Postajajo problem, ki presega nacionalne meje notranjih politik ter tako ustvarja nove oblike bilateralnega in regionalnega sodelovanja, katerega rezultat so odločitve, sprejete v nadnacionalnem kontekstu. Ti trendi naj bi se nadaljevali tudi v enaindvajseto stoletje in naj bi tako predstavljali enega najpomembnejših dejavnikov globalnih sprememb.

Velik vpliv na imigracijske politike držav in tako na same migracije predstavlja proces evropskega povezovanja, ki predvideva prost pretok blaga, storitev, kapitala in ljudi na prostoru Evropske unije (v nadaljevanju tudi EU). Znotraj Evropske unije tako poteka proces harmonizacije imigracijskih politik držav članic (in držav, ki stopajo na to pot), ki je usmerjen v odpravo notranjih meja med državami članicami ter v ustvarjanje skupne imigracijske politike, kjer je glavni poudarek na omejevanju priseljevanja, predvsem ilegalnega.

V procesu približevanja Evropski uniji mora tako tudi Slovenija oblikovati politiko priseljevanja in njen pravni okvir, ki ne bo bistveno odstopal od skupno sprejetih stališč Evropske unije ter tako tudi ob sprejetju v Unijo ne bo zahteval korenitih sprememb. Lahko rečemo, da je z dopolnitvami in spremembami temeljnih pravnih aktov na področju imigracijske politike od osamosvojitve naprej slovenski pravni red že v veliki meri usklajen s pravnim redom Evropske unije na tem področju.

Del množičnih migracij predstavlja nezakonito priseljevanje, ki postaja vse večji varnostni problem tako v ciljnih kot tudi tranzitnih državah, hkrati pa dobiva transnacionalne dimenzije. Med množico ukrepov za nadzor in preprečevanje ilegalnih migracij spadajo tudi poostren nadzor meja in mejnih prehodov, ustrezna vizumska politika, notranja kontrola in odstranjevanje tujcev iz države, ustrezna politika regularizacije, kazni za delodajalce, ki nezakonito zaposlujejo tujce, kazni za tihotapce migrantov, itd. Ilegalne migracije so torej pojem, ki je neločljivo povezan s

kriminaliteto, ki pa jo lahko razdelimo na primarno, kamor štejemo kazniva dejanja, ki jih neposredno storijo ilegalci, ter sekundarno, ki sega na področje organiziranega kriminala. Ilegalne migracije predstavljajo tudi določeno finančno breme za državo, ne samo v smislu nastanitve in odstranitve tujcev, temveč v smislu celote vseh mehanizmov države, ki so odgovorni za nadzor in preprečevanje ilegalnega priseljevanja. Ne smemo pa pozabiti tudi vpliva ilegalnih migracij na področje zdravstva, ki se kaže predvsem v potencialni nevarnosti okužbe s kako izmed nalezljivih bolezni, ki jo tujci lahko prinesejo s sabo iz območij, iz katerih prihajajo.

Število ilegalnih prebežnikov v Sloveniji je nevarno naraslo v letu 1999 in še bolj v letu 2000, nakar je leta 2001 upadlo. V tem obdobju, imenovanem tudi »prebežniška kriza«, je opazen močan odziv javnosti, medijev in uradne politike, ki so se razdelili na zagovornike solidarnosti s prebežniki ter na tiste, ki so izražali želje po njihovi odstranitvi. Pojavi se pomembno vprašanje, ki se glasi: "Ali smo Slovenci ksenofobni?". In odgovor: "Seveda ne. Odzvali smo se čisto naravno in normalno. Pravzaprav je kriva država in njena imigrantska politika, ki je odpovedala v času krize." Kaj je normalno in naravno v tem primeru, pa si lahko razlaga vsak po svoje. Kakorkoli, odzivi nevladnih organizacij in nekaterih državljanov Slovenije ter v končni fazi tudi medijev v obliki raznih izjav, shodov in protestov, ki so sledili temu obdobju, so vsaj malo omilili ksenofobičnost Slovencev.

Na podlagi preteklih dogajanj in sedanjega stanja na področju migracij lahko z gotovostjo trdimo, da se bodo imigracije vsekakor nadaljevale, tako na prostoru držav EU kot tudi na območju Slovenije. Namreč, politični nemir, nestabilnost, ekološke razmere, slabe ekonomske razmere, kriminal, revščina in splošno pomanjkanje zaupanja ljudi v prihodnost pogojujejo potencialno večjo naklonjenost izseljevanju. Še več, Slovenija vse bolj postaja ciljna država različnih imigrantskih skupin, z vstopom v EU pa bo morala prevzeti še nevhvaležno breme nadzora na svojih in hkrati zunanjih mejah EU ter tako opravljati vlogo »stražarja evropske trdnjave«. Vpliv tega bo opazen tudi na področju nacionalne varnosti, kar pomeni, da se bodo negativne implikacije (ilegalnih) imigracij okrepile, možen pa je tudi pojav kakih novih. Ni odveč, če poudarimo, da bo to zahtevalo še večjo stopnjo sodelovanja med državami, ne samo članicami EU, temveč tudi t.i. »tretjimi državami«, ki predstavljajo glavni vir (ilegalnih) imigrantov.

2. METODOLOŠKI OKVIR

Predmet proučevanja:

Predmet proučevanja mojega diplomskega dela so predvsem ilegalne migracije in, kot eden izmed virov ogrožanja, njihov vpliv na nacionalno varnost Slovenije. Poleg tega bom preučila tudi normativno ureditev politik priseljevanja v Republiki Sloveniji ter v Evropski uniji, ki predstavljata podlago, na kateri Slovenija na poti k polnopravnemu članstvu v tej zvezi gradi temelje svoje imigracijske politike, ki naj bi bila čimbolj usklajena s politiko Unije.

Osredotočila se bom na imigracije kot del širšega pojma migracij in v okviru le-teh predvsem na ilegalne (i)migracije.

Namen diplomskega dela in delovne hipoteze:

Moj namen je čimbolj natančno predstaviti pravne akte, ki določajo slovensko politiko priseljevanja od osamosvojitve do danes, in ob predstavitvi pravnega reda Evropske Unije pokazati stopnjo usklajenosti Republike Slovenije z Evropsko unijo na tem področju.

Želim tudi preučiti resnost grožnje, ki nam jo predstavljajo predvsem ilegalne migracije in vpliv le-teh na varnost Republike Slovenije. Dotaknila se bom področja kriminala, poleg tega pa še področja zdravstva, finančne obremenitve za državo ter ksenofobije. Slovenija kot polnpravna članica »evropske zveze« v prihodnosti ne sme pozabiti, da ilegalne migracije postajajo globalni varnostni problem, ki prestopa nacionalne meje držav ter posredno in neposredno vpliva tudi na nacionalno varnost drugih držav. Pomembno je ugotoviti, na katerih področjih so varnostne implikacije ilegalnih migracij najizrazitejše in predstavljajo največjo grožnjo varnosti.

Na koncu bom predstavila še proces odstranjevanja tujcev, ki zavzema pomembno vlogo pri preprečevanju ilegalnega priseljevanja.

Pri tem bom izhajala iz naslednjih hipotez:

- Normativna ureditev imigracijske politike Republike Slovenije je kot posledica aktivnosti približevanja Slovenije Evropski uniji že v veliki meri usklajena s pravno ureditvijo Evropske unije ter tako ustrezno prilagojena za soočanje z migracijskimi gibanji in izvajanjem učinkovite imigracijske politike.

- Ilegalne migracije in tujci v novih varnostnih razmerah v Republiki Sloveniji s svojimi implikacijami na varnostnem področju še ne predstavljajo resne grožnje, bodo pa pridobili na pomenu.

Struktura diplomskega dela:

Delo je sestavljeno iz kazala, uvoda, metodološkega okvirja, vsebinskega dela, zaključka, v katerem predstavim sklepe in verificirane hipoteze, ter navedbe uporabljenih virov in literature.

Vsebinski del tvorijo trije večji sklopi. V prvem sklopu bom spregovorila o neustavljivem procesu globalizacije, katerega posledice vplivajo tudi na področje migracij. Te so vse bolj obsežne, govorimo pa lahko že o globalizaciji migracij, tako pri vzrokih zanje kot tudi posledicah, ki jih prinašajo. Posledica procesov globalizacije so tudi novi modeli državljanstva, ki naj bi se uspešno spopadali s pritiski globalizacije. Hkrati s tem naj bi se brisale meje nacionalnih držav.

Drugi sklop je namenjen normativni ureditvi imigracijske politike Republike Slovenije v luči približevanja Evropski uniji. V okviru tega bom najprej predstavila glavne mejnike pri oblikovanju politike priseljevanja v EU, začenši s Schengenskim sporazumom, in nadaljevala z glavnimi pravnimi akti, ki določajo imigracijsko politiko Slovenije. Sledil bo kratek pregled normativne usklajenosti RS z EU na področju imigracijske politike.

Tretji sklop pa obravnava ilegalne migracije in njihov vpliv na varnostno področje v RS. Obravnavala bom področja kriminala, zdravstva in financ, kjer so ti vplivi najbolj opazni. Pod drobnogled pa bom postavila še ksenofobičnost Slovencev. Zaključila bom z odstranjevanjem tujcev, kar predstavlja »končno fazo« ilegalnih prihodov v večini primerov.

Metode dela:

Z metodološkega vidika izdelava mojega diplomskega dela obsega najprej okvirno opredelitev teme dela in zastavitev hipotez ter na podlagi tega zbiranje pisnih in ustnih virov, relevantnih za moje delo, njihova selekcija, obdelava, analiza in interpretacija.

Pri tem sem uporabila: analizo pisnih virov, predvsem pri pojasnjevanju značilnosti in posledic posameznih pojavov oz. procesov (globalizacija in njene posledice, ilegalne migracije in vplivi le-teh na nacionalno varnost, kriminal, ksenofobija, ipd.); analizo pravnih aktov in dokumentov pri predstavitvi pravne podlage imigracijske politike EU in Slovenije; dnevno časopisje v drugem delu diplomskega dela (predvsem ilegalne migracije v povezavi s kriminaliteto in ksenofobijo); sekundarno analizo javnega mnenja pri vprašanju ksenofobije Slovencev; analizo statističnih podatkov za kvantitativno predstavitev posameznih kaznivih dejanj in njihovih storilcev kot posledico posrednega ali neposrednega vpliva ilegalnih migracij (število obravnavanih oseb zaradi zlorabe potnih listin, ilegalni prehodi državne meje, kazniva dejanja prepovedanega prehoda čez državno mejo, kazniva dejanja s področja prostitucije) ter pri rezultatih ankete, ki delno priča o ksenofobiji Slovencev; analizo internetnih virov, kjer sem pridobila predvsem statistične podatke in časopisne članke ter nestrukturiran intervju, opravljen s predstavnikom Centra za tujce. Intervju ni bil omejen z vnaprej določenimi vprašanji, temveč je potekal prosto v obliki razgovora, temelječ na problemu ilegalnih migracij in njihovega vpliva na varnost RS. Predstavnik Centra za tujce mi je predstavil področje dela Centra in v okviru le-tega potek postopka od prijeteja tujcev, ki se ilegalno nahajajo na ozemlju RS, do vrnitve tujcev v njihovo izvorno državo, delo zdravstvene in socialne službe v Centru ter okvirno nekatere pravne akte, na katerih temelji njihovo delo (Zakon o tujcih, Zakon o azilu...). Nekaj manj pa je bilo rečenega o vplivu ilegalnih migracij na varnost države.

Uporabila sem metodo analize primarnih in sekundarnih virov ter primerjalno analizo (za primerjavo usklajenosti pravnega reda Slovenije s pravnim redom EU na področju imigracijske politike) in tako na koncu pridobila določene sklepe in potrditve mojih hipotez.

3. GLOBALIZACIJA

Svet postaja eno (Martin in Schumann, 1997: 19), je stavek, s katerim bi najbolje označili mogočnost globalizacije.

Svet je postal globalni trg, ki pogojuje prosto regijsko trgovanje in nastanek vedno večjega števila multinacionalk. Povečala se je hitrost pretoka ljudi, kapitala, izmenjave produktov, tehnologij in predvsem informacij čez meje nacionalnih držav¹, kar povzroča nastajanje regionalnih ekonomij in trgov. Napredek tehnologije pogojuje hitrejše zmanjševanje števila delovnih mest v primerjavi z novonastalimi. Čedalje manjše število zaposlenih je sposobno zadovoljiti potrebe celotnega človeštva na čedalje več področjih. Pojavi se teza o nastajanju »enopetinske družbe«, kjer 20% prebivalstva ustvari dovolj dobrin za preživetje celega sveta (Peklar, 1999:9). Ekonomske in politične razlage tega pojava se stekajo v eno samo besedo: globalizacija. *High-tech* komunikacije, nizki transportni stroški in neomejena svobodna trgovina omogočajo stapljanje sveta v eno samo tržišče. To naj bi ustvarjalo globalno konkurenco, tudi na trgu delovne sile (Martin in Schumann, 1997: 13).

Ena izmed posledic procesa globalizacije je tudi razvoj samostojnega gospodarskega sistema – finančnega trga. Vlade držav in njihovi politiki niso več tisti, ki odločajo o dogajanjih na finančnih trgih. Kljub temu nekateri verjamejo, da je bila vsaj na finančnih trgih globalizacija doslej komaj kaj drugega kot amerikanizacija (Martin in Schumann, 1997: 77). Stanje dolarja naj bi odločalo o višini obresti širom sveta. To prevlado pa bi po napovedih nekaterih lahko ogrozila nova skupna evropska valuta – euro, ki je stopila v obtok 1.1.2002. Pravo jedro boja za denarno unijo naj bi bila ponovna vzpostavitev državne moči nasproti svetovnim finančnim trgov. Ti naj bi bili danes večja nevarnost za stabilnost kot jedrsko orožje.

Globalizacija prinaša posledice tudi na mnogih drugih področjih, od katerih omenimo le najpomembnejše:

- ekološko uničenje, ki se posledično kaže v klimatskih spremembah in tanjšanju ozonske plasti;

¹ Nazoren primer je Evropska unija.

- ekološko nesmotrno ravnanje vpliva tudi na izginjanje ledenikov po vsem svetu, višanje morske gladine², segrevanje svetovnih morij, segrevanje ozračja³, vse pogostejše in močnejše viharje, pogostejše poplave...;
- zmanjšanje zalog naravnega bogastva in hrane. Leta 1995 so zaloge pšenice, riža, koruze in drugih žitaric padle na najnižjo raven v zadnjih dveh desetletjih (Martin in Schumann, 1997: 42). Svetovne zaloge žita bi bile v prihodnosti lahko zlorabljene kot sredstvo političnega pritiska⁴;
- hitra rast svetovnega prebivalstva, ki je posledica predvsem zmanjševanja smrtnosti in podaljševanja življenjske dobe. Najrevnejša območja na svetu imajo 95 % svetovnega prirastka prebivalstva, čeprav njihovo gospodarstvo nazaduje. Hkrati pa se bogata območja spopadajo s problemom »staranja prebivalstva«⁵;
- poglobljanje prepada med revnimi in bogatimi⁶. Ekonomski razvoj po načelih prostega trga in državne neintervencije naj bi vodil v še večjo neenakost. Najbolj vidna neenakost pa še vedno ostaja med industrijskimi državami in tistimi državami, ki niso dosegle zadostne stopnje gospodarskega razvoja. Celi narodi so zato izključeni iz novega »globalnega reda« (Castles in Davidson, 2000: 5). Model enopetinske družbe se je v svetovnem merilu že zdavnaj uveljavil;
- demokracija in človekove pravice pridobivajo na pomembnosti in postajajo skoraj univerzalne norme vlad v mednarodnih odnosih. Razvijejo se nadsacionalne institucije in pravne norme, ki regulirajo ekonomske, politične in druge odnose med državami (EU, Svetovna trgovinska organizacija, Evropsko sodišče...) ter
- nove dileme, ki se porajajo v razmerju med nacionalno državo in državljanstvom države, o čemer bomo podrobneje spregovorili v nadaljevanju.

² Po ugotovitvah ameriških satelitov se to dviganje nadaljuje čedalje hitreje, zdaj za okoli tri centimetre na desetletje (Ferfila, 1997: 37).

³ Zvišanje povprečne temperature za tri stopinje bi imelo za posledico, da bi v južni Španiji in Italiji, v delih Grčije in na širokih območjih Afrike, na Bližnjem vzhodu in tudi na jugu ZDA vladala suša, kakršna je doma v afriški Sahari (Ferfila, 1997: 44).

⁴ Trenutno se na svetu vsako leto izvozi 200 milijonov ton žitaric, polovico od tega dobavijo ZDA, kar pomeni, da bodo tudi glede tega v prihodnje ZDA najpomembnejša velesila.

⁵ Oddelek ZN, ki se ukvarja s prebivalstvom predvideva, da se bo število oseb starih 60 let in več s 600 milijonov v poznih devetdesetih dvignilo na 2 milijardi do leta 2050. Prvič v zgodovini bo tako na svetu več starejših oseb kot otrok (IOM, 2000: 42).

⁶ T.i. socialna »polarizacija«.

3.1. GLOBALIZACIJA TER NACIONALNA DRŽAVA IN DRŽAVLJANSTVO

Od nastanka nacionalne države v poznem 18. stoletju pa do danes so se začeli pojavljati nekateri novi elementi v definiciji državljanstva. Ideja državljanstva, določenega s skupnimi vzori in pravico do prebivanja v deželi, kjer si se rodil, prej kot pa v deželi izvora oz. prednikov, je nadomestila prevlado sorodstva (Cesarani in Fulbrook, 1996: 1).

Globalizacija ustvarja nove izzive za državljanstvo, tako v »zahodnih demokracijah«, kot tudi v novo nastajajočih nacionalnih državah Vzhodne Evrope, Azije, Latinske Amerike in Afrike. To pomeni, da nacionalna država kot teritorialna entiteta ni več vir upravičenosti pravic posameznikov. Spremembe v organiziranosti in ideologijah globalnega sistema so premaknile institucionalne in normativne temelje državljanstva na nadsocijalno raven in hkrati razširile s tem povezane pravice čez nacionalne meje. Tako klasični koncept nacionalnega državljanstva⁷ za razumevanje članstva oz. pripadnosti nacionalni državi danes ne zadostuje več (Cesarani in Fulbrook, 1996: 21).

Tudi vse večja mobilnost ljudi postavlja pod vprašaj temelje pripadnosti nacionalni državi. Heterogenost kulturnih vrednot in praks raste eksponentno, tako da ni časa za procese akulturacije in asimilacije. Meje nacionalnih držav izginjajo, saj ima vedno več ljudi dvojna državljanstva in živi v več kot eni državi. Vedno več pa je tudi tistih, ki dejansko sploh ne živijo v državi, katere državljani so. Ideja državljanstva, ki večino svojega življenja preživi v eni državi in je del skupne nacionalne identitete, zgublja temelje. Poleg tega milijoni ljudi ne morejo postati državljani države, v kateri prebivajo. Tako so jim kratene mnoge pravice, ki izhajajo iz statusa državljanstva. Še več pa je tistih, ki imajo formalno državljanstvo, a ne vseh pravic, ki iz tega statusa izhajajo⁸.

⁷ Nacionalno državljanstvo je opredeljeno z dvema osnovnima temeljema: s skladnostjo med teritorijem države in nacionalno skupnostjo ter z nacionalno pripadnostjo kot virom pravic in dolžnosti posameznikov in njihove kolektivne identitete. Iz tega izhaja, da nacionalno državljanstvo označuje teritorialno omejeno skupino ljudi s specifičnim nizom pravic in dolžnosti, ki izključuje druge ljudi na podlagi nacionalnosti (Cesarani in Fulbrook, 1996: 18).

⁸ Temeljne pravice, ki izhajajo iz državljanstva so: • državljanske pravice, ki vključujejo osebno svobodo in nedotakljivost, svobodo izražanja, svobodo veroizpovedi, zaščito pred nezakonitimi dejanji države, kot npr. ujetništvo in prisilno delo, enakost pred zakonom, prepoved diskriminacije na podlagi spola, izvora, rase, religije ali

Klasični temelji državljanstva niso več zadostni, ker se je spremenil tudi model nacionalne države. Namesto tega so potrebni novi pristopi k pojmu državljanstva, ki naj bi upoštevali kolektivno identiteto in dejstvo, da danes vsi ne pripadamo neki družbi enako močno. Postaviti je potrebno nova pravila, ki ne bodo prispevala samo temeljev za enakost, temveč tudi pogoje za razvoj nove vrste skupnosti. Rešitev mora ležati v modelu državljanstva, ki bo miril pritiske globalizacije na prakso delovanja držav, saj pripadnost ne pomeni več samo biti del nacionalne skupnosti, ki temelji na skupni zgodovini in kulturi. Nove oblike pripadnosti morajo temeljiti na spoznanju, da je individualnost vedno formirana v socialnem in kulturnem kontekstu ter da so posamezniki vedno člani socialnih in kulturnih skupin. Globalizacija gre korak naprej – razvija pristop k državljanstvu, ki naj bi dosegel enakost vseh posameznikov, ne glede na razlike med njimi, ter hkrati priznaval kolektivne razlike.

Nov model državljanstva, ki sta ga predstavila Cesarani in Fulbrook (1996: 21-23) in ga poimenovala postnacionalni model državljanstva, se v mnogih razsežnostih razlikuje od klasičnega modela:

- prva razlika se nanaša na prostorsko dimenzijo državljanstva. Za razliko od klasičnega modela so meje postnacionalnega državljanstva bolj gibljive. Z imetjem državljanstva ene države ter življenjem in uživanjem pravic v drugi državi ni več predpostavljene skladnosti med državljanstvom in teritorijem;
- druga razlika se nanaša na pravice in ugodnosti državljanov. Za razliko od klasičnega modela, kjer so obstajale enotne državljske pravice, so v postnacionalnem modelu te pravice različno razdeljene glede na obliko pripadnosti⁹;

prepričanj; • politične pravice, ki se nanašajo na aktivno sodelovanje v demokratičnih procesih države: volilna pravica in pravica biti voljen, svoboda zborovanja in združevanja ter svoboda obveščanja; • družbene pravice, ki vključujejo tudi: pravico do dela, enake možnosti za vse, pravica do zdravstvenega varstva ter pomoči socialnih služb v primeru brezposelnosti ali nezmožnosti za delo, pridobitev določene stopnje izobrazbe; • pravice, ki izhajajo iz enakopravnosti med spoloma ter • kulturne pravice, ki vključujejo: pravico ohranjati jezik in kulturo manjšin, pravico do različnih navad in življenjskega stila v skladu s splošnim zakonskim okvirjem, pravico vseh do enake izobrazbe.

⁹ Obstajajo razlike med državljani države in imigrantskimi skupinami ter v okviru teh razlike med različnimi skupinami imigrantov, kot so: politični begunci, tujci s stalnim ali začasnim prebivališčem, dvojni državljani....

- tretja razlika upošteva temelje in legitimnost državljanstva. V klasičnem modelu temelj državljanstva predstavlja skupna nacionalna pripadnost, ki pa je v različnih državah različno opredeljena, od skupnih političnih idej do skupne kulture in etnične pripadnosti. V novem modelu pa je državljanstvo zakonsko opredeljeno na podlagi globalnih ideologij in univerzalnih človekovih pravic. Pravice posameznikov so zagotovljene z mednarodnimi konvencijami in zakoni, ne glede na državljanstvo. S tem je posameznik postavljen nad državljana.

3.2. GLOBALIZACIJA MIGRACIJ

Gibanje ljudi čez meje je že od nekdaj vplivalo na države in družbe. Tisto, kar ločuje današnje migracije od preteklih, pa je njihov globalni domet, osrednji položaj v notranji in zunanji politiki ter pomembne ekonomske in družbene posledice, ki jih prinašajo. Migracije pa postajajo tudi tako odporne na politike vlad, da se kot rezultat pojavljajo nove politične tvorbe. To pa ne prinaša nujno konca nacionalnih držav, temveč nove oblike njihove medsebojne odvisnosti ter bilateralnega in regionalnega sodelovanja.

Mnogi iščejo delo, nov dom ali varen prostor izven države, kjer so se rodili. Za mnoge manj razvite države emigracije povzročajo družbene krize, ki spremljajo njihovo modernizacijo in vključevanje v svetovni trg. Porast prebivalstva in selitev ljudi s podeželja v mesta prinaša presežke prebivalstva, manjše zaposlitvene možnosti in slabe socialne razmere. Vse to povzroča selitve ljudi izven meja svoje države. Oblike so lahko različne: ljudje migrirajo kot fizični delavci, visoko kvalificirani specialisti, podjetniki, begunci ali kot družinski člani predhodnih migrantov. Kljub začetnemu, začasnemu ali stalnemu namenu mnogi migranti ostanejo in tako prispevajo k spremembi demografske, ekonomske in socialne strukture države, ter s svojo kulturno drugačnostjo pogosto spodkopavajo nacionalno identiteto migrantske države.

Kot smo že rekli, mednarodne migracije niso novost dvajsetega stoletja. Vendarle pa je opazen porast in prav tako pomembnost mednarodnih migracij po letu 1945 in še posebej od sredine osemdesetih let naprej.

Z gotovostjo lahko trdimo, da se bodo ti trendi nadaljevali tudi v enaindvajseto stoletje in bodo predstavljali enega najpomembnejših dejavnikov globalnih sprememb. To trditev lahko podkrepimo z naslednjim:

- vedno večje razlike v bogastvu med Severom in Jugom spodbujajo selitve ljudi nasproti boljšim življenjskim razmeram;
- politični, ekološki in demografski pritiski silijo ljudi k iskanju pribežališča izven meja matičnih držav;
- naraščajoči politični in etnični konflikti v mnogih regijah povzročajo množične pobege ljudi s teh območij ter
- ustanavljanje svobodnih trgovinskih območij bo ustvarjalo pretok ljudi in kapitala, ne glede na namere in načrte držav.

Zagotovo je, da bodo mednarodne migracije vplivale na vse države, ne glede na to ali so imigrantske, emigrantske ali oboje (Castles in Miller, 1998: 4).

Na podlagi primerjav migracijskih gibanj po svetu sta Castles in Miller (1998: 8-9) predstavila splošne tendence na področju migracij, ki bodo verjetno igrale pomembno vlogo v naslednjih dvajsetih letih:

- *globalizacija migracij*, kar pomeni, da bo vedno več držav istočasno vključenih v migracijska gibanja. S tem se bo povečala raznolikost ekonomskega, socialnega in kulturnega ozadja novih imigrantov;
- *vedno večja hitrost migracij*, kar pomeni porast obsega migracij v vseh večjih svetovnih regijah;
- *diferenciacija migracij*, kar prinaša vedno več novih tipov imigracij naenkrat;
- *feminizacija migracij*, kar pomeni opaznejšo in pomembnejšo vlogo žensk v migracijah¹⁰ ter
- *politizacija migracij*, kar pomeni, da bodo mednarodne migracije vedno močnejše vplivale na vlade držav, bilateralne in regionalne odnose med državami ter varnostne politike držav¹¹.

¹⁰ Spremenjena vloga žensk v družbi vpliva tudi na migracije. Zaradi večje avtonomije, pridobljene na podlagi izobrazbe in zaposlitve, ženske ne migrirajo samo zaradi razlogov ponovne združitve družine, temveč vse pogosteje kot prosilke za delovne vize (IOM, 2000: 42).

¹¹ Politika bo zadevala, vse od regulacije legalnih migracijskih tokov, še posebej v kontekstu vpliva globalizacije na ekonomije držav, pa do zatiranja ilegalnih migracij in v okviru tega trgovine z ljudmi.

4. IMIGRACIJSKA POLITIKA REPUBLIKE SLOVENIJE – PRIBLIŽEVANJE EVROPSKI UNIJI

4.1. OBLIKOVANJE PRAVNE PODLAGE IMIGRACIJSKE POLITIKE EVROPSKE UNIJE

Začetki ideje o prostem pretoku oseb in ukinitvi notranjih mejnih kontrol na t.i. schengenskem prostoru segajo v leto 1985, ko je »skupina petih«, t.j. Belgija, Nemčija, Francija, Luksemburg in Nizozemska, pripravila Sporazum o postopni ukinitvi kontrol na skupnih mejah. V luksemburškem Schengnu so ga šefi vlad 14. junija 1985 podpisali kot **Schengenski sporazum oz. SCHENGEN I**. Pet let kasneje (19. junij 1990 v Schengnu) pa je bil podpisan **Sporazum za izvajanje Sporazuma iz Schengna**, imenovan **SCHENGEN II**¹². Dogovor o izvajanju schengenskega sporazuma pa je začel veljati 26. marca 1995.

Ključna določba tega sporazuma je, da se med podpisnicami sporazuma lahko »notranje meje prečkajo na kateri koli točki brez osebne kontrole oseb, ki prečkajo mejo.« Tako imenovana svoboda gibanja torej velja za državljane »schengenskih držav«¹³, v kolikor imajo le-ti pravico do prebivanja v eni izmed »schengenskih držav« ter za državljane članic Evropske unije. Kakorkoli, to še ne pomeni, da potnikom ni treba imeti pri sebi potnih dokumentov¹⁴.

Zadeva je malce drugačna, ko gre za državljane tretjih držav. Razen izjem, kot so primeri humanitarne narave, širših družbenih interesov, mednarodnih obvez oziroma dolžnosti ter primeri političnih azilantov, morajo tuji državljani za vstop poleg izpolnjevanja vstopnih pogojev¹⁵ po potrebi imeti tudi vizum. Velja enoten vizum, ki ga izda ena država pogodbenica in velja za vse druge.

¹² Poleg »skupine petih« so k SCHENGNU II pristopile še Italija, nato Španija in Portugalska, Grčija, kasneje pa še Avstrija, Danska, Švedska in Finska. Z Islandijo in Norveško je bil podpisan sporazum o sodelovanju.

¹³ T.j. držav, ki so podpisale Schengenski sporazum.

¹⁴ To še posebej velja za potnike z vizumi. Dokler vizni režimi ne bodo popolnoma usklajeni, ne pa da ena država zahteva vizum, druga pa ne, bodo morali državljani tretjih držav zahtevani vizum imeti.

¹⁵ Pogoji, pod katerimi tujci lahko dobijo dovoljenje za vstop v prostor EU so: tujec mora imeti veljaven potni dokument, veljaven vizum, če je ta potreben, sredstva za kritje stroškov bivanja in potovanja, tujec mora dokazati namen potovanja, ne sme biti na seznamu nezaželenih oseb v določeni državi ter ne sme ogrožati javne varnosti.

Takšni vizumi so veljavni za vstop in krajše bivanje v vseh »schengenskih državah«. Državljeni tretjih držav, ki za vstop ne potrebujejo vizuma, se na državnem ozemlju pogodbenic lahko prosto gibajo, vendar največ tri mesece v roku šestih mesecev od dneva prvega vstopa. V primeru, ko se tujec zadržuje na ozemlju pogodbenice dalj kot tri mesece dobi namesto enotnega vizuma dovoljenje za dolgotrajnejše bivanje in sicer na podlagi nacionalnega tujskega prava.

Področje vizumov je podrobneje uredil **Dublinski sporazum**, podpisan 15. junija 1990, ena temeljnih mednarodno-pravnih podlag na področju azila v okviru Evropske unije. Sporazum med drugim določa, katera država je pristojna za izvedbo azilnega postopka. Po konvenciji je torej za obravnavanje prošnje za azil odgovorna država:

- kjer kot begunci že bivajo člani prosilčeve družine;
- ki je izdala bivalno dovoljenje ali vizum;
- ki je dovolila prosilcu vstopiti na svoje ozemlje, ne da bi od njega zahtevala vizum ali
- ki je prva od držav, na katere ozemlje je prosilec vstopil (tudi v primeru nezakonitega vstopa).

Poleg tega sporazum predvideva tudi nekaj novosti, ki se nanašajo na nezakonito priseljevanje:

- enoten pravilnik za odstranjevanje tujcev, ki nezakonito bivajo na ozemlju ene od držav podpisnic (država, ki odkrije na svojih tleh nezakonito preseljenega tujca, prevzame stroške odstranitve);
- poenotenje kazenskih določil za preprečevanje nezakonitega priseljevanja (uskrajene kazni za organizatorje in posrednike pri nezakonitem priseljevanju) ter
- sprejetje internih določil v vsaki izmed držav podpisnic o vračanju državljanov tretjih držav v matično državo v primeru zavrnitve vstopa na ozemlje.

Velik napredek v procesu evropske integracije je bil dosežen z **Maastrichtsko pogodbo** (imenovano tudi Pogodba o Evropski uniji), ki je stopila v veljavo 1. novembra 1993. Ustanovila je EU in tritebrni sistem¹⁶ ter opredelila določena področja III. stebra kot »področja skupnega interesa«.

¹⁶ I. steber vključuje notranji trg, carinsko unijo, skupno agrarno politiko ter ekonomsko in monetarno unijo. II. steber predstavlja temelj politične unije, ki je grajena na skupni zunanji in varnostni politiki, III. steber pa opredeljuje področje pravosodja in notranjih zadev.

Na teh področjih mora uresničevanje ciljev Unije potekati v skladu z Evropsko konvencijo o varstvu temeljnih človekovih pravic in svoboščin¹⁷ in v skladu s Konvencijo o statusu beguncev¹⁸. Ta področja so med drugim tudi: azilna politika; pravila, ki se uporabljajo za prečkanje notranjih meja EU in ustrezna kontrola na tem področju; politika priseljevanja; policijsko sodelovanje (na področju terorizma, trgovine z mamili, mednarodnega kriminala) in v okviru tega oblikovanje EUROPOLA (agencija za izmenjevanje podatkov med policijskimi silami).

Ta vrsta sodelovanja temelji na zakonodaji držav članic, kar pomeni, da o nadnacionalizaciji, t.j. prenosu suverenosti na nadnacionalno strukturo oz. njene organe, še ne moremo govoriti. Vendar, kljub medvladni naravi sodelovanja na področju notranjih zadev in pravosodja pa določila Pogodbe o Evropski uniji vendarle omogočajo postopno komunitarizacijo procesa odločanja (Arah, 1995: 364). K takšnemu vtisu pripomore med drugim možnost uporabe subsidiarne pristojnosti¹⁹, ki je umeščena v Pogodbo o Evropski uniji. Maastrichtska pogodba torej predstavlja temelj za prehod politik imigracije in azila na nadnacionalno raven, kar se zgodi kasneje z Amsterdamsko pogodbo.

Amsterdamska pogodba, ki je bila podpisana 2. oktobra 1997 in je začela veljati 1. maja 1999, po podpisu vseh 15 držav članic EU, je prinesla obsežne vsebinske in formalne spremembe pogodb, na katerih temelji EU, in številne pomembne samostojne ureditve nadaljnjega razvoja EU. Kot eden izmed novih ciljev razvoja Unije je bila določena izgradnja »območja svobode, varnosti in zakonitosti«, ki se je začela uresničevati s procesom komunitarizacije, kar pomeni, da so nekatera področja prenesena iz III. stebra v I. steber, torej v okvir Evropske skupnosti. Sem sodijo imigracijska politika, politika azila in vizna politika. Ta področja so torej prenesena na raven pravnega reda EU in ne bodo več predstavljala medvladnega sodelovanja, kar pomeni začetek oblikovanja skupne migracijske politike EU. Preostali del III. stebra dobi nov naslov - »Predpisi o policijskem in pravosodnem sodelovanju v kazenskih zadevah«.

¹⁷ Sprejeta 4. novembra 1950.

¹⁸ Sprejeta 28. julija 1951.

¹⁹ V svojem izvornem zgodnjem pomenu je subsidiarna pristojnost pomenila, da država ne sme intervenirati, če to ni potrebno, in da mora, če je; načelo, da je družbeno in politično delovanje potrebno prepustiti najmanjši politični enoti (Arah, 1995: 359). V primeru EU naj bi ta pristojnost pomenila, da sme skupnost ukrepati tudi izven meja svojih izključnih pristojnosti, če z delovanjem držav članic ni mogoče zadovoljivo doseči določenih ciljev.

Predvideno je tudi, da naj bi države članice EU v roku petih let sprejele skupne ukrepe, ki bodo zadevali prost promet oseb, učinkovito kontrolo zunanjih meja²⁰, vizume²¹, področje azila, priseljevanja in zatiranja mednarodnega kriminala, pravice državljanov tretjih držav ter področje pravosodnega sodelovanja v civilnih zadevah.

Amsterdamska pogodba je s posebnim protokolom v okvir EU formalno vključila tudi »Schengen Acquis«²². Pri tem velja, da se določbe schengenskega prava uporabljajo le v kolikor ne nasprotujejo določbam Unije in Skupnosti²³. Sodelovanje v okviru »Schengen Acquis« poteka na podlagi institucionalnih in pravnih okvirov EU.

Nadgradnjo prizadevanj za vzpostavitev »območja svobode, varnosti in zakonitosti« predstavlja **srečanje voditeljev držav in vlad članic EU, posvečeno pravosodju in notranjim zadevam**, ki je potekalo 15. in 16. oktobra 1999 v finskem mestu **Tampere**. Poleg načrtov o odpravi nadzora na notranjih mejah držav članic Unije in vzpostavitvi skupnih pravil za prečkanje in nadzor zunanje meje do leta 2005 so se predstavniki držav sporazumeli tudi o: načrtih za poenotenje pravil, ki se tičejo statusa beguncev in njihovih pravic; skupnem sistemu azila in v okviru tega zagotavljanju pravic prosilcev za azil; oblikovanju skupnih standardov za pravično preučevanje prošelj za azil; minimalnih pogojih za sprejem prosilcev za azil; usklajevanju postopkov za dodeljevanje azila, kot tudi o čimprejšnji vrnitvi prosilcev ter povečanju pravic državljanov tretjih držav, ki so v EU dobili zatočišče.

²⁰Poseben status je priznan Veliki Britaniji in Irski, ki sta si zagotovili možnost kontrole svojih meja in skupnega območja potovanja, ter Danski zaradi ustavnih zapletov po zavrnitvi Maastrichtske pogodbe na prvem danskem referendumu.

²¹Novosti so tudi v določanju tretjih držav, katerih državljanji za prestop zunanjih meja potrebujejo vizum, in držav, katerih državljanji vizumov ne potrebujejo, ter ukrepov za poenotenje oblike vizuma. Predvidena sta torej dva različna seznama.

²²»Schengen Acquis« zajema SCHENGEN I in II, pristopne protokole in sporazume držav EU, ki so pristopile šele po podpisu, kot tudi sklepe in deklaracije izvršnega odbora, sprejete po določbah SCHENGENA II, in pravne akte za izvajanje sporazuma, ki so jih po pooblastilu odbora izdali ustrezni organi (Burian, 1999: 83).

²³Danska in pridružene Islandija ter Norveška imajo poseben status. Veliki Britaniji in Irski pa je omogočeno, da se lahko kadarkoli odločita uporabiti posamezne ali vse določbe »Schengen Acquis«.

Na zasedanju je bila pozornost namenjena tudi enakomerni porazdelitvi bremena priseljencev. Namreč, države z največjim številom beguncev²⁴ poleg pravičnejše delitve beguncev in priseljencev po sistemu kvot terjajo tudi denarno solidarnost in predlagajo izplačevanje denarnih nadomestil tistim članicam, ki nase prevzamejo največji delež beguncev. Poleg tega naj bi za učinkovitejšo azilno politiko in politiko priseljevanja Unija okrepila sodelovanje s tistimi državami, iz katerih priseljenci množično prihajajo, t.j. Maroko²⁵, Irak, Somalija, Afganistan in Šri Lanka, ter drugimi državami izvora. Hkrati s tem pa naj bi se države odločno borile proti vsem oblikam kriminala, ki je povezan z ilegalnim priseljevanjem²⁶.

Zavezanost političnim smernicam in ciljem, sprejetim na vrhu v Tampere-ju na Finskem, je Evropski svet med drugim potrdil na **Rednem zasedanju ob zaključku belgijskega predsedovanja EU**, ki je potekalo 14. in 15. decembra 2001 v **Laekenu**. Zaradi počasnejšega napredka od načrtovanega naj bi Evropski svet, skladno s sklepi iz Tampere-ja, v najkrajšem času sprejel skupno politiko na področju azila in priseljevanja, s katero bodo skladno z načeli Ženevske konvencije iz leta 1951 obdržali ravnotežje med zaščito beguncev, boljšo kvaliteto življenja ter sprejemnimi možnostmi držav EU. Države članice EU bodo morale sprejeto zakonodajo s tega področja prenesti v svoje pravne sisteme.

Za boljšo učinkovitost naj bi skupna azilna politika in politika priseljevanja vsebovala ukrepe za:

- integracijo politike migracijskih tokov v zunanjo politiko EU;
- razvoj evropskega sistema za izmenjavo informacij o azilu, migracijah in državah izvora;
- izvajanje EURODAC²⁷ in uredbe za učinkovitejše izvajanje Dublinske konvencije;
- sprejem skupnih standardov o postopkih za pridobitev azila, sprejem in ponovno združitev družin, ki morajo zagotoviti možnost pomoči prosilcem azila ter
- pripravo posebnega programa za boj proti diskriminaciji in rasizmu.

²⁴ Nemčija, Belgija in Nizozemska.

²⁵ EU od Maroka zahteva uvedbo vizumov za državljane mnogih držav, saj po prihodu v Maroko le-ti ponavadi poskušajo prečkati Gibraltar in vstopiti na ozemlje EU.

²⁶ EU je namreč v zadnjih letih postala tarča trgovcev in tihotapcev z ljudmi, ki v Evropo pretihotapijo na tisoče priseljencev z Balkana, nekdanje SZ, Kitajske, Azije, Afrike in Latinske Amerike. Kriminalne združbe ilegalnim priseljencem zagotovijo prevoz, ponarejene dokumente in »delo« v zahodnoevropskih državah.

²⁷ European Data Archive Convention – baza podatkov, vzpostavljena z Uredbo Sveta z dne 11. december 2000.

Z boljšim nadzorom zunanjih meja Unije pa naj bi države pripomogle k boju proti terorizmu, ilegalnemu priseljevanju in trgovanju z ljudmi. Zato je Evropski svet pozval Evropsko komisijo in Ministrski svet k pripravi ukrepov za sodelovanje med njunimi službami in oddelki, ki so odgovorni za nadzor zunanjih meja, ter k pripravi skupnega sistema za podeljevanje vstopnih vizumov. Poleg tega Evropski svet nalaga Ministrskemu svetu, da pripravi dopolnjen predlog o postopku pridobivanja azila, ponovni združitvi družin in uredbi »Dublin II«²⁸. Tako naj bi Ministrski svet tudi pospešil postopke za pripravo in sprejem standardov, definicije pojma begunec in oblik dodatne varnosti²⁹.

Predlagana je bila tudi izdelava Zelene knjige³⁰, ki bi analizirala možne postopke in akcije na poti k izdelavi skupne »politike vračanja« tujcev ter razvoj finančnih instrumentov za uresničevanje te politike. Zelena knjiga o skupni politiki vračanja ilegalnih migrantov je bila sprejeta 10. aprila 2002. Poudarek je na dvostranskih sporazumih o vračanju tujcev, kar predstavlja partnerstvo s tranzitnimi in izvornimi državami pri pristopu do problema ilegalnih migracij.

Nadaljni korak na poti k skupni imigracijski in azilni politiki EU je pomenilo **srečanje v Seville**, ki je potekalo od 21. – 22. junija 2002 pod španskim predsedovanjem. Poudarek srečanja je bil na boju proti ilegalnemu priseljevanju in tihotapljenju ljudi. V ta namen naj bi okrepili sodelovanje s »tretjimi državami«, glavnim virom ilegalnih priseljencev v EU, predvsem v obliki sporazumov o vračanju. Države naj bi tudi preučile seznam »tretjih držav«, katerih državljani za vstop v Unijo potrebujejo vize, uvedle skupni sistem za zbiranje podatkov o vizah, pripravile programe repatriacije ter sprejele zakonske podlage za boj proti tihotapljenju ljudi. Skladno z odločitvami, sprejetimi na vrhu, bosta Evropska komisija in Evropski parlament pospešila pripravo zakonskih podlag za skupno imigracijsko in azilno politiko, kot so minimalni standardi za podelitev statusa begunca in skupni standardi za azilne postopke. Poudarek je na preprečevanju imigracij, saj EU vse bolj utrjuje svoje zunanje meje, države EU pa poostrujejo svoje zakone o priseljevanju tujcev.

²⁸ Na podlagi uporabe Dublinske pogodbe v praksi se pojavljajo predlogi za spremembe nekaterih členov te pogodbe, ki bi lahko pomembno vplivali na boj držav članic EU proti ilegalnim migracijam. Novi členi naj bi med drugim poudarjali, da je vsaka država članica odgovorna drugim državam članicam za ilegalne migrante, ki ostajajo dalj časa v njej (ICMPD, 2002: 41).

²⁹ Povzeto po Redno zasedanje Evropskega sveta ob zaključku belgijskega predsedovanja Evropski uniji; Laeken, 14. – 15. december 2001.

³⁰ Komisija izdela Zeleno knjigo o določeni aktualni temi z namenom, da sproži razpravo v državah članicah. Odzivi naj bi pokazali, ali komisija deluje v pravi smeri.

4.2. PRAVNI OKVIR IMIGRACIJSKE POLITIKE REPUBLIKE SLOVENIJE

Imigracijska politika v Republiki Sloveniji je bila po osamosvojitvi predvsem v znamenju tedanjih političnih razmer. V ospredju je bilo torej vprašanje priznanja slovenskega državljanstva skozi načelo kontinuitete³¹, kot tudi določitev naturalizacijskih pogojev za tiste osebe, ki so imele pred osamosvojitvijo državljanstvo drugih republik SFRJ.

Na dan osamosvojitve je kot najvišji pravni akt v veljavo stopila Ustava Republike Slovenije, hkrati z njo pa tudi naslednji državotvorni zakoni s področja migracijske politike: Zakon o državljanstvu republike Slovenije, Zakon o tujcih, Zakon o potnih listinah, Zakon o nadzoru državne meje, itd.

Ustava republike Slovenije je odnos republike Slovenije do migracijske politike in tujcev v njej opredelila demokratično. Določila je, da imajo tujci v Sloveniji v skladu z mednarodnimi pogodbami vse pravice, zagotovljene z ustavo in zakoni, razen tistih, ki jih imajo po ustavi ali po zakonu samo državljanji Slovenije. Tujcem so torej priznane temeljne človekove pravice in svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj ali katerokoli drugo osebno okoliščino, ter enakost vseh pred zakonom. Vsakršno spodbujanje k narodni, rasni, verski ali drugi neenakopravnosti ter razpihovanje narodnega, rasnega, verskega ali drugega sovraštva in nestrpnosti je protiustavno. Vsak ima pravico do svobodnega izražanja pripadnosti svojemu narodu ali narodni skupnosti, do gojenja in izražanja svoje kulture in do uporabe svojega jezika in pisave.

³¹ Pri tem načelu gre za kontinuiteto na področju preteklih zakonodaj o državljanstvu. V praksi to pomeni, da morajo pristojni upravni organi za vsako osebo, ki ni vpisana v evidenco državljanstva, izpeljati postopek za ugotovitev državljanstva in pri tem uporabiti vse predpise o državljanstvu, ki so veljali v preteklosti in so vplivali bodisi na pridobitev ali izgubo državljanstva. Od starosti posamezne osebe pa je odvisno, kako daleč je potrebno poseči po predpisih, ki so relevantni za presojo statusa. Najstarejši, še vedno aktualen predpis za ugotovitev statusa sega v leto 1811 – Avstrijski občni državljanski zakonik.

Razsežnost migracij, ki je preseгла vsa dosedanja predvidevanja in pričakovanja, tako v evropskem kot tudi svetovnem prostoru, torej njihov nepričakovan porast, je spodbudil zlasti razvite države Zahodne Evrope k spreminjanju in dopolnjevanju različnih ukrepov v zvezi s tem, predvsem na zakonodajnem področju. Temu je sledila tudi Slovenija, saj njena dotedanja pravna podlaga na tem področju ni bila več zadostna oziroma ustrezna za uspešno spopadanje z migracijskimi pritiski. Obenem pa so bile spremembe potrebne za vključevanje v evropske integracije. Sledili so popravki ter večje ali manjše spremembe temeljnih zakonov iz svežnja migracijske zakonodaje ter nekateri na novo sprejeti pravni akti. Sprejetje teh zakonov pomeni pravno uskladitev slovenske zakonodaje z zakonodajami držav članic EU na področju migracijske politike ter s tem zagotovitev pravne podlage, potrebne za zavarovanje nacionalnih interesov in za obravnavanje tujcev v skladu z evropskimi merili in standardi.

4.2.1. ZAKON O DRŽAVLJANSTVU REPUBLIKE SLOVENIJE

Državljanstvo je pravna vez med posameznikom in državo ne glede na etnično poreklo posameznika (Mesojedec-Prvinšek, 2002: 15). Državljanstvo torej predstavlja pravno kategorijo, narodnost pa dejansko, pri čemer je vsakdo svoboden v opredelitvi glede svoje narodnostne pripadnosti, v razmerju posameznika do državljanstva pa svobodna izbira ne obstaja. Namreč, velja načelo suverenosti države, ki določa, da je vsaka država pri opredeljevanju koga šteje za svojega državljana in koga ne samostojna, zato velja državljanstvo za »domain reserve« vsake države (Mesojedec-Prvinšek, 2002a: 12).

Zakon o državljanstvu iz leta 1991 je s t.i. Izjavo o dobrih namenih določal: »Državljan druge republike, ki je imel na dan plebiscita o neodvisnosti in samostojnosti Republike Slovenije, dne 23. decembra 1990, prijavljeno stalno prebivališče v Republiki Sloveniji in tukaj tudi dejansko živi³², pridobi državljanstvo Republike Slovenije, če v šestih mesecih od uveljavitve tega zakona (do 25. decembra 1991) vloži vlogo pri za notranje zadeve pristojnem upravnem organu občine, na območju katere ima stalno prebivališče« (Polič, 1997: 88).

³² Dejansko življenje je izkazano tudi v primerih »dnevniških migracij« delavcev v sosednje države, medtem ko v primeru pretežnega ali izključnega dela v tujini, kljub stalnem prebivališču v Sloveniji to ne velja. Časovno pa velja »dejansko življenje« v Sloveniji vsaj od 23.12.1991 do datuma izdaje odločbe o državljanstvu.

Na podlagi tega člena je slovensko državljanstvo pridobilo 170.996³³ državljanov drugih republik tedanje SFRJ. Zanimanje pa je še naraslo po uveljavitvi Zakona o stanovanjskih razmerjih, ki je kot enega izmed pogojev za nakup stanovanja zahteval slovensko državljanstvo ter povečanje političnih napetosti v sosednjih republikah. Ocena za povečan interes za slovensko državljanstvo temelji na dejstvu, da je bilo 70% vlog vloženih v zadnjem mesecu zakonskega roka (Mesojedec-Prvinšek, 1997: 33). Osebe, ki niso zaprosile za državljanstvo na podlagi 40. člena Zakona o državljanstvu so po sili zakona (ex lege)³⁴ pridobile status tujca.

TABELA 4.1.: Število državljanov po 40. členu Zakona o državljanstvu RS po kriteriju republiškega državljanstva.

REPUBLIŠKO DRŽAVLJANSTVO	BIH	HRVAŠKA	SRBIJA	MAKEDONIJA	ČRNA GORA
število	78.868	58.491	23.461	5.143	5.033

VIR: Mesojedec-Prvinšek, 1997:33

Državljanstvo republike Slovenije se lahko pridobi na naslednje načine:

- po rodu³⁵;
- z rojstvom na območju RS³⁶;
- z naturalizacijo, to je sprejemom v državljanstvo na podlagi prošnje ali
- po mednarodni pogodbi.

³³ Leta 1991 je bilo to 8,7% celotnega stalnega prebivalstva RS.

³⁴ Na podlagi 81. člena Zakona o tujcih, ki pravi, da za državljane drugih republik SFRJ, ki ne zaprosijo za državljanstvo RS v danem roku ali jim je izdana negativna odločba, začnejo veljati določbe Zakona o tujcih dva meseca po preteku roka, v katerem bi lahko zaprosili za sprejem v državljanstvo RS, oz. od izdaje dokončne odločbe.

³⁵ Po rodu se državljanstvo pridobi: če sta starša otroka ob rojstvu državljana RS; če je eden od staršev otroka ob rojstvu državljan RS in je otrok rojen v RS; če je eden od staršev otroka ob rojstvu državljan RS, drugi pa je neznan ali neznanega državljanstva, otrok pa je rojen v tujini. Po rodu državljanstvo lahko pridobi tudi posvojenec – tujec, če je vsaj eden od posvojiteljev državljan RS in je vzpostavljeno razmerje popolne posvojitve. Pri tem se za otroka starejšega od 14 let zahteva tudi njegova privolitev.

³⁶ Z rojstvom pridobi državljanstvo RS otrok, ki je rojen ali najden na območju RS, če sta oče in mati neznana ali ni znano njuno državljanstvo ali pa sta brez državljanstva.

Za sprejem v državljanstvo RS z naturalizacijo mora oseba izpolnjevati naslednje pogoje: da je dopolnila 18 let; da ima odpust iz dosedanjega državljanstva ali da izkaže, da ga bo dobila, če bo sprejeta v državljanstvo RS; da dejansko živi v Sloveniji 10 let, od tega neprekinjeno 5 let pred vložitvijo prošnje in ima urejen status tujca; da ima zagotovljen trajen vir preživljanja najmanj v višini, ki omogoča materialno in socialno varnost; da obvlada slovenski jezik za potrebe vsakdanjega sporazumevanja; da ni bila v državi, katere državljan je, ali v Sloveniji obsojena na zaporno kazen, daljšo od enega leta, za kaznivo dejanje, za katero se storilec preganja po uradni dolžnosti, če je to dejanje kaznivo tako po predpisih njene države kot tudi po predpisih RS; da ji ni bila izrečena odpoved bivanja v RS; da njen sprejem v državljanstvo RS ne predstavlja nevarnosti za javni red, varnost ali obrambo države; da ima poravnane davčne obveznosti; da poda izjavo, da s pridobitvijo državljanstva RS soglaša s pravnim redom RS.

Pomembne novosti pri pridobitvi državljanstva prinaša leta 2002 sprejeti Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o državljanstvu, predvsem za osebe, ki so ob osamosvojitvi imele državljanstvo drugih republik SFRJ. Tako lahko v roku enega leta od dneva uveljavitve tega zakona za državljanstvo RS zaprosi polnoletna oseba, ki je imela na dan 23.12.1990 na območju RS prijavljeno stalno prebivališče in od tega dne dalje v RS tudi neprekinjeno živi in izpolnjuje pogoje iz 5., 6., 8. in 10. točke prejšnjega člena. Vloga se po novem poda brez plačila stroškov postopka pri Ministrstvu za notranje zadeve. Najpomembnejši razlogi za spremembe predpisa so deloma v prilagoditvi nekaterih določb Evropski konvenciji Sveta Evrope o državljanstvu (olajšave za naturalizacijo za dodatne kategorije oseb), deloma pa v poenostavitvi nekaterih določb, ki povzročajo težave pri izvajanju zakona, nenazadnje pa tudi v potrebi po vgraditvi nekaterih kavnih, ki preprečujejo zlorabe (Mesojedec-Prvinšek, 2002a: 14).

4.2.2. ZAKON O TUJCIH

Kot eden izmed osamosvojitvenih pravnih aktov je s 25. junijem 1991 stopil v veljavo tudi Zakon o tujcih, v katerem se največje pomanjkljivosti kažejo v neurejenem pravnem položaju državljanov drugih republik bivše SFRJ, ki se niso odločili za državljanstvo RS ali pa jim je bila vloga za sprejem v državljanstvo RS zavrnjena.

Te osebe so namreč po uradni dolžnosti prenesli iz registra stalnega prebivalstva v evidenco tujcev in jim vzeli status stalnega prebivališča. Nenadoma so bili izenačeni z ilegalnimi prebežniki. Organi pregona so dobili vso pravico, da jih iz države izženejo (Delo, 2002: 8). Te osebe so si nato morale urediti status tujca, kar pomeni, da so za prebivanje morale izpolnjevati pogoje, določene po Zakonu o tujcih, hkrati pa so bile dolžne vložiti vlogo v zakonsko določenem roku. Zaradi vojnih razmer na ozemlju bivše SFRJ pa so se pojavljale težave pri pridobivanju veljavnih potnih listin ali drugih potrdil, ki so jih tujci morali priložiti vlogi za izdajo dovoljenja za stalno ali začasno prebivanje. Državni organi so jim bodisi zavračali izdajo listin o dokazovanju njihovega državljanstva, do katerega so bili po zakonodaji lastne države upravičeni, ali pa listin iz uradnih evidenc iz objektivnih razlogov niso mogli pridobiti, ker so bile evidence uničene ali odpeljane (Mesojedec-Prvinšek, 2002a: 13).

Da je bil Zakon o tujcih iz leta 1991 nepopoln, dokazuje tudi odločba Ustavnega sodišča št. U-I-284/94, ki je ugotovila, da Zakon o tujcih ni v skladu z Ustavo, ker ne ureja pravnega položaja oseb, ki so po poteku rokov iz Zakona o tujcih postale tujci. Ustavno sodišče je tudi določilo rok šestih mesecev, v katerem naj se to neskladje odpravi, hkrati pa je odločilo, da se osebe, ki so imele na dan plebiscita prijavljeno stalno prebivališče v RS in na njenem območju tudi dejansko živijo, nimajo pa še urejenega pravnega statusa, ne sme odstraniti iz države, dokler zakonodajalec ne odpravi protiustavnosti. Kot posledica tega je bil sprejet **Zakon o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v RS**, na podlagi katerega so tujci, ki so izpolnjevali pogoje, dobili dovoljenje za stalno prebivanje³⁷. S tem je bil odpravljen neurejen pravni položaj določenega števila tujcev, ki so lahko z izpolnitvijo zakonskih pogojev nedvoumno izkazali učinkovito in pristno vez z RS, kar je tudi v okviru EU priznan in uveljavljen kriterij za priznanje pravice do bivanja ali naselitve v posamezni državi.

Osamosvojitveni Zakon o tujcih ni bil več ustrezen tudi zaradi spremenjenih okoliščin na področju migracijskih tokov in novega položaja Slovenije v evropskih integracijah; postala je namreč pridružena članica EU.

³⁷ Po določbah tega zakona se ne glede na določila Zakona o tujcih, državljanom drugih držav naslednic nekdanje SFRJ, ki so ob plebiscitu imeli na območju RS prijavljeno stalno prebivališče in so od tega dne dalje v RS tudi dejansko živeli, oz. tistim, ki so na dan osamosvojitve RS prebivali v RS in od tega dne dalje v njej tudi dejansko neprekinjeno živijo, izda dovoljenje za stalno prebivanje, v kolikor niso podani izključitveni razlogi po tem zakonu.

Zaradi omenjenih razlogov manjše spremembe in dopolnitve dotedanega zakona niso zadostovale, ampak je bilo potrebno pripraviti popolnoma nov zakonski predpis. Tako je avgusta 1999 začel veljati nov Zakon o tujcih, s spremembami in dopolnitvami v letu 2002, ki v konceptualnem pogledu prinaša bistveno drugačen pristop k pravnemu urejanju problematike tujcev, hkrati pa pomeni tudi precejšnjo uskladitev slovenske zakonodaje z evropskimi pravnimi standardi na tem področju.

Tujec je tako vsakdo, ki nima državljanstva RS. V Slovenijo lahko vstopi na podlagi potne listine ali osebne izkaznice, brez le-teh pa lahko samo na podlagi mednarodnega sporazuma ali sprejetih mednarodnih aktov. Če se tujec izogne mejni kontroli, če vstopi v državo kljub nedovoljenemu vstopu, če uporabi ponarejene ali spremenjene potne oz. druge listine ali če navede lažne podatke, se to šteje za nedovoljen oz. nezakonit vstop v RS. Pogoji in načini vstopa tujcev v državo in zapustitev države se ne razlikujejo bistveno od tistih, uveljavljenih v državah EU. Tudi mejna kontrola je opredeljena podobno, kot jo določa Schengenski sporazum o kontroli na zunanjih mejah držav članic.

Pomembno novost predstavlja razlikovanje med vstopnimi naslovi in bivalnimi naslovi. Vstopni naslovi so različne vrste vizumov, ki se izdajajo za vstop v državo, katerega trajanje je sorazmerno kratko, in na njihovi podlagi ni mogoče opravljati v Sloveniji pridobitne dejavnosti (Rakočević, 1999: 19). Pri vizumih gre torej za pravico do enkratnega ali večkratnega vstopa v RS ali za tranzit preko ozemlja RS. Bivalni naslovi pa so dovoljenja, ki omogočajo daljše prebivanje v RS, vendar za določen čas. Bivalni naslovi so obenem tudi vstopni naslovi.

Vizum je dovoljenje, ki ga izda pristojni organ RS tujcu, s katerim mu omogoča vstop na ozemlje države. Izda pa se tujcu, ki želi v državi ostati (vendar ne dlje kot 90 dni v šestih mesecih) ali skozi jo potovati. Vrste vizumov so: • letališki tranzitni vizum (vizum A); • tranzitni vizum (vizum B), ki se izda tujcu za enkratno, dvakratno ali izjemoma večkratno potovanje preko državnega ozemlja RS, pri čemer lahko ob vsakem potovanju ostane v RS največ 5 dni; ter • vizum za vstop (vizum C in D), ki se izda za enkratni ali večkratni vstop v državo zaradi turističnih, poslovnih, osebnih ali drugih obiskov, pri čemer niti enkratno neprekinjeno bivanje niti skupno trajanje zaporednih bivanj v RS ne sme biti daljše od 90 dni v šestih mesecih.

Vizume izdajajo diplomatsko-konzularna predstavništva RS v tujini, pri čemer velja, da mora biti veljavnost potne listine najmanj tri mesece daljša od veljavnosti vizuma.

V okviru bivalnih naslovov ločimo dovoljenja za začasno prebivanje, ki se izdajajo za določen namen in za določen čas ter dovoljenja za stalno prebivanje v RS za tiste tujce, ki se želijo v RS naseliti. Izdajajo pa se brez omejitev glede trajanja in namena bivanja v RS, če ne štejemo, da je stalna naselitev že sama po sebi namen. Dovoljenje za začasno prebivanje se tujcu lahko izda zaradi naslednjih namenov: zaposlitve in dela; združitve družine³⁸; študija, izobraževanja, specializacije ali strokovnega izpopolnjevanja ter praktičnega usposabljanja; sodelovanja oz. udeležbe v programih mednarodnih izmenjav prostovoljcev in v drugih programih mladih, ki ne sodijo v sistem formalnega izobraževanja mladih; sezonskega dela ter drugih utemeljenih razlogov in sicer za čas potreben za izpolnitev določenega namena. Za razliko od začasnega, stalno dovoljenje za prebivanje ni vezano na noben poseben namen. Lahko se izda tujcu, ki osem let neprekinjeno biva v RS na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje in izpolnjuje zakonske pogoje. To v številnih pogledih pomeni izenačitev tujcev s slovenskimi državljani. Omogoča pa jim tudi opravljanje vseh pridobitnih in drugih dejavnosti.

V primeru nezakonitega bivanja tujcev v Sloveniji se le-te prisilno odstrani, če sami ne zapustijo države. Pri tem velja splošno sprejeto mednarodno načelo, t.i. »non refoulement«, na podlagi katerega prisilna odstranitev ali vrnitev tujca v državo, kjer bi bilo njegovo življenje ali svoboda ogrožena zaradi njegove rase, vere, narodnosti, pripadnosti posebni družbeni skupini ali političnega prepričanja, ali v državo, v kateri bi bil lahko izpostavljen mučenju ali nečloveškemu in poniževalnemu ravnanju ali kazni, ni dovoljena. V primerih, ko je prisilna odstranitev v nasprotju s tem ali če odstranitev ni možna iz drugih razlogov, govorimo o zadrževanju v RS. Za tujca, ki ne zapusti države v določenem roku in ga iz kakršnih koli razlogov ni mogoče takoj odstraniti, odredi policija do njegove odstranitve iz države, a ne dalj kot za šest mesecev, nastanitev v Centru za tujce ali izven Centra.

³⁸ Že splošna deklaracija o človekovih pravicah določa, da je družina naravna in temeljna enota družbe in zato upravičena do državne in družbene zaščite. Tudi Konvencija o pravicah otrok iz leta 1989 zahteva, da otrok ni ločen od svojih staršev proti svoji volji. Zakon o tujcih v ničemer ne krši teh načel za tiste tujce, ki jim te pravice ne daje.

Zakon o tujcih pozornost posveča tudi integraciji tujcev, s čemer naj bi zagotavljal pogoje za vključitev tujcev, ki imajo v RS dovoljenje za prebivanje, v kulturno, gospodarsko in družbeno življenje RS. Državni in drugi organi, organizacije in združenja naj bi z vsem svojim delovanjem zagotavljali zaščito pred kakršno koli diskriminacijo na podlagi rasnega, verskega, nacionalnega, etničnega ali drugega razlikovanja tujcev.

Zakon vsebuje tudi posebne določbe za državljane držav članic Evropske unije, ki pa do polnopravnega članstva Slovenije v EU državljanom držav članic EU ne dajejo kakih posebnih privilegijev. Z dnem vstopa RS v polnopravno članstvo EU določbe tega zakona prenehajo veljati za državljane članic EU. Med drugim to pomeni, da RS prične z dnem polnopravnega članstva v EU v celoti izvajati vse predpise EU glede prostega gibanja, vstopa in prebivanja državljanov držav članic EU v RS. Zakon o tujcih tako nasploh upošteva pravo EU v vsebinskem pogledu, vendar pa po naši pravni ureditvi in v skladu z našimi pravnimi institucijami.

4.2.3. ZAKON O POTNIH LISTINAH DRŽAVLJANOV REPUBLIKE SLOVENIJE

Prav tako eden izmed osamosvojitvenih zakonov, Zakon o potnih listinah državljanov Republike Slovenije, zaradi spremenjenih političnih razmer in oblikovanja skupne evropske migracijske politike do danes ni ostal nespremenjen. Nov dodelan Zakon o potnih listinah državljanov Republike Slovenije je začel veljati 27. julija 2000 in velja še danes.

Potna listina je javna listina, ki služi svojemu imetniku za prehod državne meje ter za dokazovanje istovetnosti in državljanstva med prebivanjem v tujini. Izda se z veljavnostjo desetih let, državljanom, mlajšim od 18 let, pa z veljavnostjo petih let, v skladu z zakonom pa tudi za krajši čas. Ločimo: potni list, diplomatski potni list, službeni potni list, skupinski potni list, potni list za vrnitev, potni list za begunca ter potni list za tujca.

4.2.4. ZAKON O NADZORU DRŽAVNE MEJE

Zakon o nadzoru državne meje, na novo sprejet leta 2002, določa organizacijo in način izvajanja nadzora državne meje (varovanje državne meje in mejna kontrola), izvajanje policijskih ukrepov (ukrepi za preprečevanje oz. odkrivanje ilegalnega bivanja in čezmejne kriminalitete) in mednarodno policijsko sodelovanje. Pri tem delu je policistom v veliko pomoč policijski informacijski sistem, zelo podoben opremi SIS³⁹. Za prestopanje državnih mej velja, da se le-te lahko prestopijo samo na mejnem prehodu, z veljavnim dokumentom za prestop meje in v času, ki je za to določen, izven mejnega prehoda pa samo v primeru, če tako določa mednarodna pogodba, ali v primeru višje sile. Notranje meje med podpisnicami schengenskega sporazuma pa se lahko prestopajo brez mejne kontrole in na kateremkoli mestu.

Slovenska meja je razdeljena na odseke, sektorje in sekcije, ki jim je po posebnih kriterijih določena stopnja njihove kritičnosti. Od te pa so odvisne povprečne norme varovanja, ki določajo čas prisotnosti policistov, ki opravljajo varovanje na meji oz. v obmejnem območju. Slovenski koncept nadzora državne meje zunaj mejnih prehodov temelji na aktivnostih policije na meji in v njeni neposredni bližini, v obmejnem območju in tudi v notranjosti, kar je zelo podobno schengenskemu konceptu (Burian, 1999: 88). Z namenom preprečevanja nedovoljenega vstopa in bivanja na ozemlju RS ter preprečevanja in odkrivanja čezmejne kriminalitete lahko torej policisti tudi v notranjosti države, predvsem na mednarodnih prometnih povezavah, pomembnih za čezmejni promet, kontrolirajo osebe, prevozna sredstva in stvari.

4.2.5. RESOLUCIJA O IMIGRACIJSKI POLITIKI REPUBLIKE SLOVENIJE

Motive za oblikovanje imigracijske politike lahko najdemo v prizadevanjih republike Slovenije za polnopravno članstvo v EU in s tem povezano uveljavljanje ustavnih in mednarodnopravnih določb na tem področju, poleg tega pa še v migracijskih procesih in trendih v globalnem, evropskem in slovenskem prostoru.

³⁹ Leta 1995 se je uveljavil Schengenski informacijski sistem – SIS, ki predstavlja do sedaj najobsežnejši računalniško vodeni tiralčni in informacijski sistem na multilateralni ravni. Sestavljata ga dva dela: nacionalni del

Razloge najdemo tudi v trenutni imigracijski politiki, katero bi težko razpoznali kot koherentno. Zaradi vsega tega je bilo potrebno oblikovati razpoznavno imigracijsko politiko, ki bo oblikovala integrativno in fleksibilno entiteto prebivalstvenega, gospodarskega, družbeno-kulturnega in političnega razvoja Republike Slovenije in ki bo v ravnotežju z imigracijskimi politikami drugih evropskih držav hkrati integralni del procesa vključevanja v EU.

Resolucija opredeljuje temelje imigracijske politike Republike Slovenije, ki so:

- *svetovna solidarnost in dejavno delovanje na področju preprečevanja vzrokov množičnih migracij*, kar pomeni usklajevanje zunanje politike z migracijskopoličnimi razsežnostmi svetovnega merila. Slovenija si bo prizadevala, da bo politično dejavna pri razreševanju problematike mednarodnih migracij;
- *aktivna slovenska politika v evropskem prostoru*, kar predstavlja dejavno vlogo Slovenije kot članice Sveta Evrope, Organizacije za varnost in sodelovanje, kot pridružene članice EU in drugih mednarodnih vladnih in nevladnih organizacij in forumov, ki se posvečajo različnim vidikom migracij. V procesu vključevanja v EU pa bo Slovenija sodelovala z EU, njenimi članicami in medvladnimi strukturami pri načrtovanju in usklajevanju evropske migracijske in azilske politike ter usklajevanju vizumskega režima. Slovenija bo sodelovala tudi pri programih, ki se nanašajo na odpravljanje vzrokov množičnih migracij, na vrnitev in reintegracijo priseljencev in beguncev v izvorne družbe, na integracijo priseljencev v družbe priseljevanja, na boj proti rasizmu in ksenofobiji idr.;
- *aktivna slovenska politika s sosednjimi državami v srednji in jugovzhodni Evropi*, ki predstavlja sodelovanje s sosednjimi državami na področjih, ki zadevajo migracije, priseljence in begunce. Posebnega pomena je dejstvo, da priseljenci iz nekdanjih jugoslovanskih republik predstavljajo največji delež naturaliziranih slovenskih državljanov, pa tudi oseb z začasnim zatočiščem in drugih azilantov ter oseb, ki iz različnih razlogov še nimajo urejenega statusa;
- *zaščita in pomoč beguncem ter drugim iskalcem azila ter osredotočenje na možnosti vračanja*;

vsake pogodbenice (N-SIS) in centralna enota (C-SIS) v Strasburgu. Vsebuje dve kategoriji podatkov: o osebah ter o stvareh (Burian, 1999: 50-51).

- *regulacija priseljevanja* v skladu z načeli relativne svobode gibanja, solidarnosti in humanitarnosti, da bo priseljevanje pomenilo spodbudo ekonomskemu, prebivalstvenemu in družbeno-kulturnemu razvoju Republike Slovenije. Pri tem bo Slovenija vsem tujcem zagotavljala varstvo temeljnih človekovih pravic in svoboščin, vključno s pravico do zaprositve in uživanja azila. Zakonitim tujim priseljencem pa bo dala možnost, da v Sloveniji ostanejo, bodisi začasno ali stalno, in jim omogočila vključitev v slovensko družbo;
- *preprečevanje nezakonitih migracij* in sicer z preventivnimi ukrepi, predvsem z učinkovitim vizumskim režimom, usklajevanim z evropsko zunanjo in varnostno politiko, učinkovitim nadzorom meja in mejnih prehodov, ustreznim notranjim nadzorom, ustrezno kaznovalno politiko, mednarodnim informativnim, pravnim, carinskim in policijskim sodelovanjem za preprečevanje nezakonitih migracij;
- *integracija*, ki ne pomeni samo preprečevanja diskriminacije, ampak predvsem omogočanje izražanja in gojenja lastne kulture in vrednot priseljencev na podlagi spoštovanja osebne integritete in dostojanstva v skladu z zakoni RS;
- *stalno spremljanje razmer v Sloveniji in po svetu*, ki bo pripomoglo k uspešnemu odzivanju na migracijske tokove in procese ter spreminjajoče se okoliščine (po ReIPRS, 1999: 4793-4795).

4.2.6. ZAKON O AZILU

Republika Slovenija je pravico do azila sprejela in zapisala že v Ustavi RS, ki pravi: »V mejah zakona je priznana pravica pribežališča tujim državljanom in osebam brez državljanstva, ki so preganjane zaradi zavzemanja za človekove pravice in temeljne svoboščine«. V Zakonu o tujcih iz leta 1991 je bilo temu področju namenjenih borih deset členov. Zaradi mnogih vrzeli pa so zakon zapolnjevali številni predpisi (Zakon o splošnem upravnem postopku), sprejeto pa je bilo tudi več izvedbenih aktov⁴⁰. Sprejetje novega zakona, ki bi urejal to področje, je bilo zaradi procesov pridruževanja EU nujno.

⁴⁰ Ti so: Pravilnik o načinu reševanja prošenj za priznanje statusa begunca in njihovi osnovni oskrbi iz leta 1991, Odlok o ustanovitvi Urada za priseljevanje in begunce iz leta 1992, Pravilnik o načinu izvajanja Zakona o tujcih iz leta 1991 ter Uredba o uresničevanju pravic tujcev, ki jim je bil priznan status begunca iz leta 1996.

Glavni razlogi za sprejetje novega zakona o azilu so med drugim naslednji: odprava neurejenega pravnega položaja določenega števila tujcev, ki lahko z izpolnitvijo določenih pogojev nedvoumno izkažejo učinkovito in pristno vez s Slovenijo, kar je tudi v okviru EU priznано in uveljavljeno merilo za priznanje pravice do bivanja ali naselitve v posamezni državi; dosledno spoštovanje sprejetih mednarodnih aktov, zlasti Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter uveljavitev splošnih načel mednarodnega prava in običajev, kakor tudi prakse večine držav članic EU (Evrobilten: 1999). Zato je Slovenija septembra 1999 sprejela Zakon o azilu, s katerim je nadomestila omenjene določbe Zakona o tujcih, julija 2001 pa še Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o azilu.

Zakon o azilu določa, da RS daje azil tujcem, ki zaprosijo⁴¹ za zaščito iz razlogov določenih v Konvenciji o statusu beguncev in Protokolu o statusu beguncev (v nadaljnjem besedilu Ženevska konvencija). RS daje azil iz humanitarnih razlogov tudi tujcem, ki zaprosijo za zaščito, če bi njihova vrnitev v izvorno državo ogrozila njihovo varnost ali fizično integriteto, v okoliščinah, ki jih Ženevska konvencija ne določa. Posebno varstvo je namenjeno mladoletnim osebam brez spremstva in duševno prizadetim osebam, katerim ni mogoče zavrniti vstopa v RS, načelu združevanja družine, pravici prosilca za pridobitev azila do pravne pomoči in stikov s predstavniki Visokega komisariata ZN za begunce. Prosilcem za azil je zagotovljena osnovna oskrba v smislu zagotovitve materialne in socialne varnosti. Poseben poudarek zakon namenja integracijski pomoči, ki omogoča vključitev oseb s priznanim statusom begunca v slovensko gospodarsko, kulturno in družbeno življenje. Opredeljeno je tudi načelo »non refoulement«, po katerem se lahko prosilec za azil prizna posebna oblika zaščite v RS, tudi če jim ni bila priznana pravica do azila. Tujca se pri tem nastani v azilnem domu ali izpostavi ali pa se mu določi kraj prebivanja na določenem naslovu ter se mu podeli naslednje pravice: pravica do zdravstvenega varstva, pravne pomoči, nastanitve in oskrbe ter osnovnošolskega izobraževanja. Tujcu, ki na podlagi priznane posebne oblike zaščite prebiva v RS dve leti, se na njegovo prošnjo dodeli azil iz humanitarnih razlogov.

Tujcu, ki ob vstopu v RS izjavi, da namerava v Sloveniji vložiti prošnjo za azil, se mora dovoliti vstop v državo.

⁴¹ Pomanjkljivo je, da zakon ne določa, kolikokrat tujec lahko zaprosi za azil, tako da tujci po negativno rešeni prošnji za dodelitev azila lahko enostavno še enkrat vložijo prošnjo in tako »zavlečejo« čas bivanja v RS.

Tujci, ki nezakonito vstopijo v državo, morajo za azil zaprositi v najkrajšem možnem času. Vloga za azil se vloži pri ministru, pristojnem za notranje zadeve, azilnem domu, policiji, drugih državnih organih ali organih lokalne skupnosti. Tujci, ki niso v RS, lahko vlogo vložijo na diplomatsko-konzularnih predstavništvih RS v tujini. Organi, ki sprejmejo prošnjo za azil, morajo tujca takoj napotiti v azilni dom, kjer mu je zagotovljena osnovna oskrba, ki vključuje obleko, prehrano, žepnino ter zdravstveno varstvo. Zaradi ugotavljanja istovetnosti prosilca za azil, preprečevanja širjenja nalezljivih bolezni ali zaradi ogrožanja življenja ali premoženja drugih se prosilcu za azil lahko omeji gibanje.

Omenimo še princip tretje varne države, ki je mednarodno uveljavljena pravna kategorija, katero priznavajo mnoge mednarodne organizacije in številne države, tudi Slovenija. Varna tretja država je tista, v kateri se je prosilec za azil nahajal pred prihodom v RS in je bil v njej varen pred preganjanjem ali pred kršitvami človekovih pravic, ima v njej zagotovljene osnovne življenjske potrebe in se vanjo lahko zakonito vrne in tam zaprosi za azil, ne da bi pri tem tvegala prisilno odstranitev ali izgon v državo, kjer bi bilo njegovo življenje ali svoboda ogroženi. Velja mednarodno sprejeto in priznано pravilo, da nobena država ni dolžna sprejemati prosilcev za azil, ki bi bili lahko varni v državah, v katerih so se nahajali pred prihodom na njeno ozemlje. Kadar pa prosilca za azil ni mogoče poslati v varno tretjo državo, se odgovornost za obravnavanje prošnje za azil podeli tisti državi, v kateri je tujec vložil prošnjo za azil.

TABELA 4.2.: Število prošenj za azil v RS

leto	ŠTEVILO VLOG	REŠENE ZADEVE	PRIZNAN STATUS	ZAVRNJENE PROŠNJE	USTAVITEV POSTOPKA	ZAVRŽENE PROŠNJE	VARNA TRETJA DRŽAVA
1995	6	17	2	4	10	1	/
1996	35	26	0	0	5	21	/
1997	72	51	0	8	15	28	/
1998	337	82	1	27	13	41	/
1999	744	441	0	87	237	117	/
2000	9.244	969	11	46	831	0	81
2001	1.511	10.042	25	97	9.911	9	/

Vir: www.mnz.si

Iz tabele je razvidno, da se naša država pred letom 2000 ni soočala s takim problemom azilantov, naenkrat pa je število prošelj dramatično naraslo. Razlago nam podaja državni sekretar dr. Bojan Bugarič (Bugarič, 2002: 8): »Na to vplivata dva pomembna dejavnika. Prvi so naše dejavnosti, drugi pa okoliščine, zaradi katerih je bila ta številka tako visoka. Prihajalo je namreč do zlorabe instituta azila. Za azil so namreč zaprosili tako tisti, ki so dejanski iskali politično zatočišče, pa tudi tisti, ki tega zatočišča niso potrebovali, in sicer klasični ilegalni migranti, ki so bili dobro obveščeni. Vedeli so, da imamo relativno urejen azilni dom, ki omogoča pravice, dnevno žepnino in podobno. Skratka: toliko, kot so potrebovali za to, da se tukaj ustavijo in potem nadaljujejo pot v druge evropske države. Zato je bila večina prosilcev takšnih, ki so že po nekaj dnevih zapustili državo, tako da je bila številka 9244 zelo zavajajoča. Poleg tega je prišlo takrat tudi do reorganizacije v sektorju za azil, kar se kaže v tem, da so bili v enem samem letu odpravljeni vsi zaostanki. Leta 2000 se je nabralo 9000 zaostankov, ki so bili bolj ali manj fiktivne narave, saj je večina teh ljudi zapustila državo, nerešene prošnje pa so vseeno obstajale.« Po novem zakonu namreč velja, da se postopek za pridobitev azila ustavi, če je razvidno, da je prosilec za azil samovoljno zapustil azilni dom ali njegovo izpostavo in se v roku treh dni ni vrnil. Nekaterim tujcem Slovenija pomeni le točko za počitek pred nadaljevanjem poti v druge evropske države. Možnosti za pridobitev statusa begunca v Sloveniji so skoraj enake ničli (Pajnik, 2001: 54).

Tujcu se torej lahko prošnji za azil ugotovi in tako prizna status begunca, ali se jo kot neutemeljeno zavrne in določi rok, v katerem mora prosilec za azil zapustiti RS. Če tega v predpisanem roku ne stori, se ga v skladu z Zakonom o tujcih prisilno odstrani, razen če ne uživa posebne oblike zaščite po Zakonu o azilu. Tujci, ki pridobijo status begunca, imajo določene pravice, ki obsegajo: pravico do stalnega prebivanja, do denarne pomoči, najnujnejših stanovanjskih prostorov, zdravstvenega varstva, šolanja in izobraževanja, pomoči pri vključevanju v okolje ter pravico do zaposlitve in vključevanja v druge oblike aktivne politike zaposlovanja. Pravnomočna odločba, s katero je bil prosilcu priznan status begunca, velja kot dovoljenje za stalno prebivanje.

Zakon o azilu naj bi tako zagotovil učinkovito in strokovno ustrezno vodenje azilnih postopkov in odločanje o priznanju statusa begunca ter ustrezno organiziranje in usposobitev institucij in posameznikov na tem področju. Temeljno izhodišče zakona pa je uskladitev z določbami Evropske unije na področju azilne politike ter celovito izpolnjevanje obveznosti, ki izhajajo iz sprejetih mednarodnih konvencij, sporazumov in standardov na tem področju.

4.2.7. ZAKON O ZAČASNEM ZATOČIŠČU

Začasno zatočišče v RS lahko pridobijo osebe, ki prihajajo iz tujih držav, kjer vlada na primer vojna ali njej podobne razmere⁴², okupacija, množične kršitve človekovih pravic in podobno, in sicer ob upoštevanju ekonomskih in drugih zmožnosti RS, razloge nacionalne varnosti, javnega reda in miru ter podobno. Državni zbor RS na predlog Vlade RS določi število oseb, ki jim bo RS nudila začasno zatočišče.

Čas, v katerem imajo osebe v RS priznano začasno zatočišče, te osebe ne morejo šteti v bivanje, ki je potrebno za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje, in tudi ne v čas prebivanja, predpisan za pridobitev slovenskega državljanstva. Osebe z začasnim zatočiščem imajo priznane mnoge pravice. Ko pa prenehajo razmere, zaradi katerih so pridobili status začasnega zatočišča, Vlada RS določi rok za zapustitev države, kjer vrnitev teh oseb organizira Urad za priseljevanje in begunce.

Zakon o začasnem zatočišču je bil leta 1997 (dopolnjen leta 2000) dejansko uveljavljen v korist beguncev iz ogroženih območij BIH, ki so se že zatekli na območje RS, in za begunce albanske nacionalnosti z območja ZRJ. Vlada RS je julija 1997 sprejela še Uredbo o pridobitvi začasnega zatočišča za državljane R BIH in nato aprila 1998 še Uredbo o spremembah in dopolnitvah uredbe o pridobitvi začasnega zatočišča za državljane R BIH. Kljub priporočilom Visokega komisariata ZN za begunce o nevračanju, je Vlada RS leta 2000 sprejela še Sklep o prenehanju začasnega zatočišča za državljane ZRJ z območja Kosova in njihovi vrnitvi v domovino. Sklep je veljal za vse in ni upošteval posebno ogroženih skupin, kot so: osebe, ki so bile mučene, priprte, posiljene ali priče kaznivih dejanj zoper človečnost, invalidne in bolne osebe, starejše osebe brez spremstva, mladoletniki brez spremstva, družine brez moških, ipd.. Po priporočilih Visokega komisariata naj bi zgornje kategorije oseb imele pravico do podaljšanja začasnega zatočišča ali vsaj pravico do podelitve drugega humanitarnega statusa, česar sklep ni upošteval, prav tako pa tudi ne načela »non refoulement«.

⁴² Začasno zatočišče lahko pridobijo osebe, ki so državljani države, za katero je Vlada RS ugotovila, da vladajo v njej vojne ali vojni podobne razmere, osebe, ki so imele ob nastanku vojnih razmer v taki državi stalno ali začasno prebivališče, ter so zaradi njih neposredno pribežale v RS, ali pa so bile ob nastanku teh razmer zakonito v RS, po vrnitvi začasnega bivanja pa jim je bila vrnitev v matično državo začasno onemogočena; kakor tudi njihovi ožji družinski člani.

V pripravi so dopolnitve Zakona o začasnem zatočišču, saj naj bi le-ta vseboval bistvene pomankljivosti. Po besedah Bogunoviča, direktorja Urada RS za priseljevanje in begunce (Delo; 2002), naj bi vsi, ki imajo status začasnega zatočišča, lahko zaprosili za dovoljenje za stalno prebivanje v RS v šestih mesecih po začetku veljave dopolnil. Pri zaposlovanju ter zdravstvenem in socialnem varstvu naj bi pridobili enake pravice kot državljani. Prejemali naj bi socialno pomoč, če bodo socialno ogroženi, vključeni pa naj bi bili tudi v aktivno politiko zaposlovanja. Izboljšale naj bi se tudi nastanitvene razmere, pomoč v obliki denarnih sredstev in proces vključevanja v slovensko družbo. Novi zakon naj bi še določal, da naj bi se čas, ki so ga bosanski begunci že preživeli kot osebe s statusom začasnega zatočišča pri nas, štel pri pridobitvi slovenskega državljanstva z naturalizacijo ob izpolnjevanju ostalih zakonskih pogojev za to.

4.3. USKLAJENOST PRAVNEGA REDA IN STANDARDOV SLOVENIJE S PRAVNIM REDOM IN STANDARDI EVROPSKE UNIJE NA PODROČJU IMIGRACIJSKE POLITIKE

Lahko bi rekli, da je pravni red RS na področju imigracijske politike v veliki meri usklajen s pravnim redom EU. V obdobju zadnjih let je bila sprejeta vsa načrtovana zakonodaja, ki ureja področje azila, tujske problematike, viznega režima, zaposlovanja tujcev, beguncev, ipd.. Ta nova normativna ureditev imigracijske politike je v veliki meri posledica aktivnosti približevanja EU. Namreč, omogočala naj bi uresničevanje učinkovite imigracijske politike ter soočanje z migracijskimi gibanji v skladu s pravnim redom EU na tem področju ter nacionalnimi interesi.

Kljub dosedanjim dosežkom pa bo treba na tem področju še marsikaj storiti. Največje napore zahteva področje mejnega nadzora. Premik schengenske meje pomeni premik meje na zunanje meje RS, kar bo radikalno spremenilo vlogo RS, ne le v razmerju do sosednjih držav, pač pa tudi z vidika imigracijskih tokov. Slovenija naj bi iz tranzitne države postajala v vse več primerih ciljna. Prestop meje RS pa bi pomenil vstop v EU. Pri vstopu na slovensko-hrvaški in slovensko-madžarski meji bo potrebno zagotoviti mejni nadzor, ki bo popolnoma ustrezal zahtevam mejnega nadzora na schengenskih zunanjih mejah in ki bo čim bolj učinkovito preprečeval nezakonite migracije in z njimi povezane posledice, tako za Slovenijo kot tudi za države EU.

Kljub temu, da koncept policijskega nadzora državne meje v mnogočem že upošteva oz. celo temelji na schengenskih standardih, je bilo potrebno sprejeti nov Zakon o nadzoru državne meje, ki pomeni prilagoditev mejnega nadzora novim razmeram, predvsem z ločevanjem med državno mejo kot zunanjo schengensko mejo ter kot notranjo mejo med državami podpisnicami Schengenskega sporazuma. Na tem področju bo v prihodnosti potrebna tudi zagotovitev kadrovskega potreb policijskih enot na bodoči zunanji meji EU in ustrezna raven usposobljenosti in tehnične opremljenosti le-teh. Del sredstev bo pri tem zagotovila EU s programom PHARE, t.j. instrumentom finančne pomoči EU. »Naš argument je, da Slovenija kot zelo majhna država vzpostavlja schengensko mejo za veliko politično skupnost, kar je nadproporcionalno breme«, trdi Bugarič (Delo, 2002: 11). Prilagoditev slovenske policije schengenskim standardom bo tako organizacijsko kot finančno eden najzahtevnejših projektov pri prilagajanju zahtevam EU (Burian, 1999: 96).

O usklajenosti pravnega reda in standardov Slovenije s pravnim redom in standardi EU na omenjenih področjih pričajo tudi zaključki evropske komisije z bilateralnega »screeninga«⁴³ za področje pravosodja in notranjih zadev, oz. t.i. III. stebra maastrichtske pogodbe, ki je potekalo v Bruslju od 2. do 4. marca 1999 in kjer so sodelovali predstavniki evropske komisije, predsedstva EU in »Schengna«, sekretariat evropskega sveta ter slovenska delegacija. Zaključki evropske komisije kažejo, da Slovenija v celoti sprejema »acquis« za področje III. stebra in tudi »schengen acquis«. Ob pristopu EU je pripravljena v celoti implementirati »acquis« s tega področja in ne zahteva nobenih prehodnih obdobj ali izjem (Burian, 1999: 94). Ugotovitve so se nanašale tudi na nujnost sprejetja nekaj novih temeljnih zakonov s tega področja, katere pa je Slovenija do danes delno že sprejela⁴⁴. Člani predsedstva »Schengna« pa so izrazili mnenje, da po njihovem Slovenija nima dovolj policistov za učinkovito varovanje zunanje meje. Rešitev tega Slovenija vidi predvsem v postopnem prerazporejanju policijskih kadrov z avstrijske in italijanske meje na hrvaško in madžarsko mejo. Izvajanje mejne kontrole na mejnih prehodih z Avstrijo in Italijo pa naj bi postopoma prenesli na delavce carine, saj naj bi se ob večji učinkovitosti slovenske policije na meji s Hrvaško in Madžarsko posledično zagotovo zmanjšal pritisk ilegalnih migracij ter s tem povezane kriminalitete na ti dve državi.

⁴³ »Screening« je preverjanje usklajenosti pravnega reda države kandidatke s pravnim redom EU (Burian, 1999: 93).

⁴⁴ Ti so na primer nov Zakon o tujcih, Zakon o azilu, amandmaji na Kazenski zakonik RS, nov zakon o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja....

Veliko pomoč pri prestrukturiranju slovenske policije za prevzem nalog pri nadzoru zunanje schengenske meje predstavljajo »twinningi«⁴⁵. Obsegajo pa pripravo: koncepta dela policije pri nadzoru bodočih zunanjih mejah EU, kadrovske projekcije in ukrepov za omilitev socialnih posledic, tehnične in finančne projekcije za nabavo potrebne opreme, programov usposabljanja in izpopolnjevanja, tehničnega in finančnega elaborata o nadgradnji informacijskega sistema, tehničnega elaborata o prilagoditvi mejne kontrole na letaliških in pomorskih mejnih prehodih ter na vlakih, elaborata o čezmejnem policijskem sodelovanju, tez o potrebni spremembi zakonodaje in pomoči pri koriščenju odobrenih finančnih sredstev PHARE (Burian, 1999: 94).

Poleg tega pa bo potrebnih še nekaj ukrepov na področju usklajevanja slovenske migracijske politike z »evropsko«. Omenimo predvsem: uskladitev viznega režima RS z viznim režimom EU in uvedba vizumske obveznosti za nekatere države; postopna informatizacija viznega poslovanja; sprememba kaznovalne politike in višine zagroženih kazni pri sankcioniranju kaznivih ravnanj v zvezi z ilegalnimi migracijami; izvajanje sporazumov o vračanju oseb na bilateralni in/ali multilateralni ravni ter po potrebi dopolnitve ali sprejetje le-teh na novo; oblikovanje vizumov in potnih listov v skladu s tehničnimi standardi EU za učinkovito preprečevanje zlorab; usposabljanje policije in upravnega kadra na lokalni in državni ravni, ki odloča o vstopu in prebivanju tujcev, legalizaciji prebivanja, o prošnjah za azil in na drugih področjih imigracijskih zadev, priprave na uvedbo Schengenskega informacijskega sistema....

⁴⁵ To je strokovna pomoč partnerske države državi kandidatki v procesu prilagajanja EU. Vključuje seminarje, delavnice, študijske obiske, pomoč t.i. predpristopnega svetovalca..., kar naj bi pripomoglo pri nadaljnjem usklajevanju in pripravi zakonodaje, izgradnji institucij in pripravi načrtov za izvajanje določil »schengen aquis«.

5. ILEGALNE MIGRACIJE

Zgodovina ilegalnih migracij v Evropi sega že v leto 1920, ponoven porast pa je zabeležen v zgodnjih devetdesetih letih kot posledica demokratičnih procesov v državah vzhodne Evrope, ki so poleg tega, da so same izvirne države migrantov (predvsem Romunija, Albanija in ZRJ), postale tranzitne države migrantom iz Azije in Afrike. Po ocenah haaškega policijskega urada EUROPOL na leto prestopi meje EU 500.000 ilegalnih prebežnikov (Delo, 2002: 14). Po ocenah nekaterih pa naj bi bile te številke še dva do desetkrat višje.

Imigranti se na pot v Zahodno Evropo podajajo po štirih glavnih vpadnicah (Delo, 2002: 14-15):

- prva se začne v Maroku in se nadaljuje preko Gibraltarske ožine naravnost v Španijo;
- druga smer se prične na levantinski sredozemski obali in nato vodi preko Turčije, Grčije in Albanije v južno Italijo;
- tretja smer vodi iz Rusije in Ukrajine, ki se na Poljskem razcepi na dve poti. Ena na Nisi prečka mejo z Nemčijo, druga v široki fronti meje Madžarske, Slovenije ter predvsem Slovaške in Češke z Avstrijo ter
- četrta pot, katere glavna vrata predstavlja armensko mesto Van, iz katerega velika večina migrantov potuje v Istanbul, od tam pa bodisi po kopenski poti čez severni Balkan ali po morski poti v Grčijo, nekdanjo Jugoslavijo ali neposredno v Italijo.

Slovenija predstavlja za številne vzhodnoevropske in afroazijske migrante predvsem tranzitno državo, v katero prihajajo ilegalci le zato, da od tod pobegnejo v evropske države, medtem ko za migrante s kriznih območij nekdanje Jugoslavije Slovenija že postaja zanimiva kot ciljna, imigrantska država (Batis, 1999: 4). S polnopravnim članstvom Slovenije v EU lahko pričakujemo, da bo Slovenija postajala vse bolj ciljna država ilegalnih migrantov.

Ilegalni migranti prihajajo v Slovenijo v glavnem iz treh večjih smeri, in sicer:

- Budimpešta - Lenti – Dolga vas;
- Zagreb – Obrežje oz. Zagreb – Varaždin – Čakovec in
- Reka – Jelšane – Ilirska Bistrica oz. Reka – Dragonja.

Za odhod v Slovenijo v glavnem uporabljajo omenjene pomembnejše cestne in železniške komunikacije, v manjšem številu pa cestne komunikacije na območju UNZ Novo mesto oz. Ljubljana, kar je razumljivo, saj je to območje zaradi naravnih in vremenskih razmer (Gorjanci, Kolpa) težje prehodno (Batis; 1999: 12). Na omenjene tuje centre se navezujejo tihotapski koridorji z belim in drugim blagom iz Turčije, ZRJ, Ukrajine, Rusije.... V naslednji tabeli lahko podrobneje vidimo, katere so države izvora večinskega dela tujcev, nastanjenih v Centru za tujce.

TABELA 5.1.: Število tujcev po državah izvora in letu, nastanjenih v Centru za tujce⁴⁶:

država	1999	2000	2001
AFGANISTAN	...	251	124
ALŽIRIJA	...	84	242
BANGLADEŠ	653	868	355
BIH	189	238	185
INDIJA	...	168	174
IRAK	382	570	1.935
IRAN	816	5.558	963
KITAJSKA	159	661	159
MAKEDONIJA	256	209	533
MOLDAVIJA	142	470	441
PAKISTAN	230	204	241
ROMUNIJA	1.553	1.686	1.387
SIERA LEONE	...	180	145
TURČIJA	725	2.145	1.737
ZRJ	6.691	783	1.380

VIR: Center za tujce

Vendar pa je pot z Balkana in iz Vzhodne Evrope v zahodnoevropske države, ki so podpisale schengenski sporazum, v zadnjih letih postala težja. Znotraj schengenske Evrope so se zapornice dvignile, zunanje meje pa postajajo vse bolj nepropustne (Delo, 2002: 16). V ospredju srečanj držav članic EU ni več usklajevanje evropske zakonodaje, temveč okrepljen nadzor na zunanjih mejah EU.

⁴⁶ Vsebovane so samo države, katerih državljani predstavljajo večino nastanjenih oseb v Centru za tujce.

Omenimo še teorijo cene, ki jo je prav za ilegalne migracije sestavil Anton Travner, vodja sektorja za državno mejo in tujce na GPU (2002: 2): »Verjetnost, da se bo posameznik odločil za ilegalno emigriranje, je, pod pogojem, da ni neposredno ogroženo njegovo življenje ali življenje njegovih bližnjih, ob upoštevanju njegovih psiho-socialnih razmer, sorazmerna z njegovimi predstavami o njegovem življenju v ciljni državi in hkrati obratnosorazmerna s ceno, ki jo bo moral za pot plačati oz. težavami, ki jih na poti ali v ciljni državi pričakuje.«⁴⁷

5.1. NACIONALNOVARNOSTNE IMPLIKACIJE ILEGALNIH MIGRACIJ IN TUJCEV

Za Grizolda (1999: 2) je nacionalna varnost danes politična in osebna dobrina, ki se v razvitih industrijskih državah uresničuje kot temeljna človekova pravica. Pri tem gre za prizadevanje nacionalne države, da zagotovi varnost vsem članom družbe pred ogrožanjem od zunaj in znotraj družbe. Sodobna nacionalna varnost je vpeta v širše mednarodno okolje, kjer je odgovornost za zagotavljanje varnosti, poleg držav in njihovih zvez, vse bolj domena tudi globalnega mednarodnega sistema.

Nacionalno varnost držav ogrožajo mnogi viri, od katerih nevojaški dobivajo vse večjo vlogo, pomen vojaških virov pa upada. Glede na Resolucijo o strategiji nacionalne varnosti RS vire ogrožanja predstavljajo: subverzivna dejavnost, grožnja z agresijo, vojaški napad, **množične migracije**, terorizem, organiziran kriminal, uničevanje okolja, gospodarske blokade vključno z energetsko krizo, informacijske oz. kibernetične blokade ali delovanje, zdravstveno-epidemološka ogrožanja ter naravne in druge nesreče. Zaradi svoje lege se Republika Slovenija sooča s transnacionalnimi grožnjami v obliki **organiziranega kriminala, ilegalnih migracij, trgovanja z belim blagom, trgovanja z mamili, ilegalne trgovine z orožjem in materiali, terorizmom in pranjem denarja.**

⁴⁷ Dobiček je pri tihotapljenju ljudi večji kot pri trgovini z mamili. Cena na osebo znaša od 500 dolarjev za triurno pot iz Turčije v Grčijo do 25.000 dolarjev za kompletni aranžma iz notranjosti Kitajske do Velike Britanije (Delo, 2002: 14).

Po besedah Anite Leskovec Sedmak z MNZ⁴⁸ je obseg nezakonitih prehajanj državne meje v okviru migracijskih tokov že tako pereč, da se odraža tudi v povečanju druge varnostne problematike, zlasti na področju splošne varnosti ljudi in premoženja, kriminalitete, zdravstvenega varstva, ekologije, itn. Ilegalne migracije imajo vrsto negativnih vplivov in lahko resno ogrozijo stanje notranje varnosti v državi. Med negativnimi vplivi sta zagotovo najpomembnejša primarna kriminaliteta (kazniva dejanja, ki jih neposredno storijo ilegalci, npr. vlomi, tatvine vozil, ropi, napadi na policiste,...) in sekundarna kriminaliteta (organiziran kriminal, povezan s tihotapljenjem ljudi, trgovina z belim blagom, prostitucija, nedovoljena trgovina s človeškimi organi,...). Glede na države izvora in nevezdržne higienske razmere med potjo, tujci predstavljajo tudi epidemološko grožnjo. Ker pa Slovenija za ilegalne migrante postaja ciljna država, to lahko pomeni negativne posledice tudi na področju zaposlovanja in socialne varnosti. Vrsto težav pa prinaša tudi integracija tujcev v socialno okolje. Zaradi povečanja števila tujcev se je med državljani začela pojavljati tudi ksenofobičnost.

Dodajmo samo še, da zaradi same kompleksnosti pojma migracij, implikacij migracij ne smemo gledati enostransko. Vplive migracij ne moremo opredeljevati samo kot negativne ali pozitivne. Pogostokrat lahko dejavnik migracij, ki predstavlja slabost za ciljno (ali izvorno) državo, istočasno prinaša tudi določene prednosti tej državi in obratno. Prav tako so posledice migracij na različna področja odvisne od samih značilnosti migracij, značilnosti migrantov, vzrokov za njihovo migriranje, njihovega sprejetja v drugih državah, koliko časa bodo ostali, in mnogih drugih dejavnikov, kar združeno opredeljuje vpliv migracij na določeno družbo.

5.1.1. KRIMINALITETA

Migracije so eden izmed družbenih procesov, ki ga spremlja najrazličnejši kriminal. Pri ilegalnih migracijah je ta še bolj očiten. Pri tem so migrantje tako storilci kot tudi žrtve kaznivih dejanj. Najpomembnejši element pri tem, po mnenju kriminologov, pa naj bi bila mobilnost ljudi. Spoznali so namreč, da imajo spremembe človeškega fizičnega in psihičnega ter zlasti socialnega okolja izreden pomen za različne deviacije in kriminal.

⁴⁸ Na prošnjo mi je Anita Leskovec Sedmak (za Mirana Korena, predstavnika Policije za stike z javnostmi) posredovala stališče Policije o problematiki ilegalnih migracij.

Kriminaliteto, ki spremlja migracije, predvsem ilegalne, lahko razdelimo na:

- primarno kriminaliteto, h kateri štejemo kazniva dejanja, ki jih neposredno storijo ilegalci. Ta so med drugim tudi: zloraba potnih listin, ilegalni prehodi državne meje, ropi, tatvine, napadi, vlomi, poškodovanja tuje stvari, posilstva, promet z mamili, ponarejanje raznih listin, goljufije, itd. ter
- sekundarno kriminaliteto, ki obsega področje organiziranega kriminala. Sem spadajo: tihotapljenje ljudi, trgovina z belim blagom, prostitucija, trgovina s človeškimi organi in krvjo, trgovina z mamili, razna ponarejanja, trgovina z otroki, gospodarski kriminal, ipd.

Organizirani kriminal naj bi se kazal v skupinskih aktivnostih, katerim je glavna motivacija dobiček skozi daljše obdobje, dejavnost, ki jo opravljajo, pa presega državne meje. Najdemo pa ga lahko povsod tam, kjer se obrača veliko denarja in pričakujejo visoki dobički ter tam, kjer je možnost odkrivanja kriminalnih dejavnosti zelo majhna. Poleg tega se organizirani kriminal ne ukvarja samo z eno, temveč z več oblikami kriminalne dejavnosti, ki se glede na donosnost hitro spreminjajo po obsegu in tudi po oblikah. Definicija organiziranega kriminala je torej povezana z mednarodnim sodelovanjem, ker organizirani kriminal vse bolj presega geografske meje in postaja transnacionalen (Dobovšek, 1997: 30-31). Na slovenskih tleh največjo nevarnost predstavljajo skupine organiziranega kriminala z ozemlja bivše Sovjetske zveze predvsem preko prostitucije, tatvine vozil in gospodarskega kriminala. Opazen je tudi vpliv in delovanje italijanskih skupin, predvsem na področju trgovine z mamili. Poleg tega pa problem predstavljajo bolj ali manj organizirane nacionalno povezane skupine z ozemlja bivše Jugoslavije. Po beseda Dobovška (1997: 186) pa je kljub naraščanju hujših in organiziranih oblik kriminalitete raven varnosti pri nas še vedno precej visoka, saj je Slovenija s kriminaliteto manj ogrožena kot druge države v tem delu Evrope.

5.1.1.1. Zloraba potnih listin

Poskusi nedovoljenega vstopa v državo se kažejo med drugim tudi v uporabi najrazličnejših ponarejenih, prenarejenih in tujih dokumentov, s katerimi migranti skušajo legalno prestopiti meje držav. V ta namen so potni listi seveda ukradeni. Beležijo pa se tudi kraje neizpolnjenih potnih listov iz upravnih enot.

Kljub številnim varovalom v obliki in vsebini potnih listin, je podatek o pogrešanih potnih listih zaskrbljujoč. Večina teh listin se na različne načine zlorablja, predvsem v drugih državah, pri čemer je v potnem listu največkrat zamenjana fotografija.

TABELA 5.2.: Število obravnavanih oseb zaradi zlorabe potnih listin v letih 1999-2001:

	1999	2000	2001
UPORABA PONAREJENE ALI PREDRUGAČENE POTNE LISTINE	275	289	231
UPORABA TUJE POTNE LISTINE	41	34	33

VIR: www.policija.si

Po teh podatkih stanje ni tako zelo zaskrbljujoče. Kljub temu pa bo potrebno v prihodnosti nameniti več pozornosti uvedbi drugačnih varovalnih elementov in tehnologije pri izdelavi potnih listov in njihove personalizacije. To je pogojeno z bliskovitim razvojem tehnologije, kar ima za posledico, da posamezne rešitve oz. varovalni elementi ne morejo več zagotoviti daljše veljavnosti brez določene stopnje tveganja (Farkaš, 1998: 60). Rešitev za to nekateri vidijo v čim krajši veljavnosti potnih listov. Poleg tega pa bo treba spremeniti zakonodajo tako, da bo v čim večji meri onemogočala morebitna ponarejanja. Ostreje naj bi se sankcioniralo vse oblike in načine zlorabe potnih listov, zaostri naj bi se pogoji pridobitve nove potne listine ob »izgubi« stare, ipd.

5.1.1.2. Ilegalni prehodi državne meje

Po Zakonu o nadzoru državne meje velja, da se državno mejo lahko prestopi samo na za to določenih mejnih prehodih, v času, ki je za to določen. Pri tem je oseba, ki namerava prestopiti ali je že prestopila državno mejo, dolžna izročiti veljaven dokument za prestop državne meje in se podrediti mejni kontroli. V prestopih, ki niso v skladu s tem, razen če ni z zakonom drugače določeno, govorimo o ilegalnih prehodih državne meje.

Večina ilegalnih prebežnikov državno mejo nezakonito prestopi peš, preko gozdov ali travnikov v bližini mejnih prehodov, v manj številnih primerih pa so skriti v osebnih ali tovornih vozilih, železniških vagonih ali ladjah. Ko so odkriti, imigranti pogostokrat sploh ne vedo, v kateri državi so (Pajnik, 2001: 41). V nasprotju z individualnimi pobegi prevladuje organizirano vodenje oseb. Osebe, ki prestopajo mejo neorganizirano, si pomagajo na različne načine. V Romuniji npr., si mnogi ilegalci preko časopisnih oglasov priskrbijo osnovne podatke o načinu potovanja. Med ilegalci kroži celo nekakšno pismo, ki natančno opisuje pot od romunske do italijanske meje, čas potovanja, orientacijske točke ter način delovanja in kontrolo mejnih policijskih organov. Nekateri si zaradi pomanjkanja denarja sami poiščejo kontakne osebe ali vodiče šele neposredno blizu meje ali v krajih kot so: Zagreb, Karlovac, Reka, Lenti...⁴⁹.

Najznačilnejši predstavniki neorganiziranih ilegalnih prehodov so državljani Romunije. Ti pot opravijo v manjših skupinah ali posamezno, med seboj pa se povežejo šele v bližini državne meje s Slovenijo in to prestopijo večinoma peš⁵⁰. Njihova ciljna država je večinoma Italija. Značilno za Romune je, da v zadnjem času pot iz Reke proti Sloveniji in nato naprej v Italijo v večini primerov prehodijo peš in se pri tem izogibajo cestnim in železniškim komunikacijam in stikom z ljudmi ter hodijo predvsem ponoči. Če naletijo na policijo, se razkropijo, tako da je težko zajeti celotno skupino. Poleg omenjenih se za neorganizirane prehode meje največkrat odločajo državljani Makedonije. Za njih je značilno, da posedujejo makedonske potne liste, s katerimi vstopajo na hrvaško ozemlje, in v kolikor so na mejah Slovenije zavrtnjeni, se odločajo za ilegalne prehode posamično ali v manjši skupini. Mnogo državljanov Makedonije je bilo večkrat v Sloveniji že v prejšnji državi in dobro pozna obmejno območje (Batis, 1999: 16).

TABELA 5.3.: Ilegalni prehodi državne meje:

leto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
število	4.175	3.877	7.093	13.740	18.733	35.892	20.800

Vir: Travner;2002: 15

⁴⁹ Na območju Zagreba slovijo Omladinski dom ali džamija, v Lentiju hotel Kerka in Zeta, na Reki Albanski klub.

⁵⁰ Policija ugotavlja, da v zadnjem obdobju Romuni intenzivneje uporabljajo t.i. »hrvaško smer«, ki vodi iz Vinkovcev, Zagreba proti Reki, od koder se Romuni usmerijo v smeri Jelšan oz. Staroda ali Podgorja in Rakitovca. V manjši meri se uporablja »istrski kanal« v smeri Sočerge in Dragonje.

Opazimo lahko, da se število ilegalnih prehodov državne meje na splošno povečuje. Razmere so se izjemno zaostrele leta 2000, predvsem zaradi ilegalnih prehodov večjih skupin državljanov Irana, ki so v Slovenijo prihajali preko BIH. Ta številka se je v letu 2001 zmanjšala za 41,8%, ko je vlada BIH za državljane Irana uvedla vizume. Po ocenah Policije⁵¹ pa naj bi bil ta upad tudi posledica ukrepov policije, saj naj bi bilo za večjo učinkovitost pri varovanju državne meje sprejetih vrsto ukrepov, med ostalim tudi boljše sodelovanje s sosednjimi varnostnimi organi ter carinsko službo. Tako potekajo skupni poostreni nadzori predvsem na meji s Hrvaško, kjer je število ilegalnih prehodov največje. Policija pričakuje, da se ob dosedanjem izvajanju aktivnosti za preprečevanje ilegalnih migracij število ilegalnih prehodov ne bo povečevalo.

5.1.1.3. Tihotapljenje migrantov

Slovenski policisti ugotavljajo, da so zadnje čase ilegalne migracije v večini primerov organizirane. Med organizatorji so pogosto slovenski državljani, bodisi kot posamezniki ali v okviru raznih kriminalnih združb. Poleg tega so v nekaterih primerih vpleteni celo policisti in drugi državni uradniki. Neki nemški preiskovalec, ki je hotel od albanskega kolega izvedeti, kako ljudje navežejo stike s tihotapskimi organizacijami, je dobil odgovor: »Vprašaj kar prvega policista.« (Delo, 2002: 16).

Ključni mednarodni dokument, ki opredeljuje področje ilegalnih migracij, je Konvencija združenih narodov proti mednarodnemu kriminalu z dopolnjujočimi protokoli. Od teh se eden nanaša na boj proti tihotapljenju migrantov po kopnem, morju in zraku, eden pa na preprečevanje, zatiranje in kaznovanje trgovine z ljudmi, zlasti z ženskami in otroki. Tako za potrebe tega protokola pomeni tihotapljenje migrantov »posredovanje pri nezakonitem vstopu v državo članico osebe, ki ni njen državljan ali nima stalnega bivališča v njej, z namenom pridobitve neposredne ali posredne, finančne ali druge materialne koristi« (Čurin, 2002: 19).

⁵¹ Podatki so dostopni na spletnih straneh Policije (www.policija.si).

Tihotapljenje ljudi opredeljuje tudi Kazenski zakonik RS⁵² in hkrati predvideva kazni za to. Tako predvideva za tistega, ki se ukvarja s prepovedanim spravljanjem drugih čez mejo RS ali iz koristiljubnosti spravi drugega čez mejo ali spravi čez mejo več oseb, kaznen zaporom do petih let. Za tistega, ki stori dejanje iz prejšnjega odstavka kot član združbe za izvrševanje takih dejanj ali če je bila s tem dejanjem pridobljena velika premoženjska korist, kaznen zaporom od enega do osmih let. Pri tihotapljenju ljudi je premoženjska korist ogromna, saj zadnje ocene kažejo, da je dobiček⁵³ pri tihotapljenju ljudi večji kot pri trgovini z mamili. Poleg tega pa so, poleg manjšega tveganja, zagrožene in izrečene kazni neprimerno nižje kot pri tihotapljenju mamil. Za razliko od naših sodišč, ki v večini takih primerov izrekajo le pogojne kazni, so države EU vse bolj stroge. Odzivajo se z vse bolj restriktivno kaznovalno politiko do organizatorjev ilegalnih migracij in vodičev, ki v organizaciji poskrbijo za ilegalni prehod posamezne meje. Temu zgledu se bo morala Slovenija kot bodoča članica EU s svojo zakonodajo in sodno prakso čim bolj približati. V potrditev temu si pogledajmo spodnjo tabelo, v kateri lahko opazimo, da se tako število kaznivih dejanj, kot tudi število osumljencev po 311. členu Kazenskega zakonika RS, vsako leto nevarno povečuje, kar dokazuje, da bo na tem področju resnično potrebno nekaj storiti.

TABELA 5.4.: Podatki za kaznivo dejanje prepovedanega prehoda čez državno mejo po 311. členu Kazenskega zakonika RS:

leto	Št. kaznivih dejanj	Št. osumljencev
1995	166	224
1996	113	155
1997	163	209
1998	441	542
1999	694	751
2000	871	846
2001	720	743

Vir: www.policija.si

⁵² 311. člen KZ.

⁵³ Mednarodna organizacija za migracije ocenjuje, da znaša promet tihotapskih poslov do dvanajst milijard dolarjev na leto (Delo, 2002: 14).

Kot smo že rekli, pri ilegalnih migracijah prevladuje organizirano vodenje oseb ali manjših skupin z vse bolj pomembno vlogo mednarodnih kriminalnih združb. Te uporabljajo lokalne vodiče za logistično podporo svojega delovanja. Skozi Slovenijo tako tranzitirajo večje skupine ilegalcev iz različnih držav. Potujejo po etapah do lokacij – skrivališč, kjer jih prevzamejo drugi, specializirani vodiči za posamezne etape. Prevozi se opravljajo z različnimi osebnimi avtomobili, kombiji, tovornjaki, cisternami ter raznimi predelanimi vozili v skrajno nečloveških razmerah. Zadnje čase uporabljajo tudi javna prevozna sredstva. Vodiči ilegalce v manjših skupinah, v različnih časovnih obdobjih pripeljejo na različne avtobusne postaje, jim kupijo vozovnice v smeri italijanske meje ter zadevo spremljajo v samem avtobusu. Tako ilegalci ne potujejo do končnih avtobusnih postaj v bližini državne meje, temveč izstopajo po navodilih vodičev že veliko prej (Šempas, Ajdovščina, Kozina, Črni Kal...). Od tu pa jih usmerjajo proti državni meji peš ali z osebnimi avtomobili (Batis, 1999: 13). Zato je na teh območjih zabeleženo več primerov kraj osebnih avtomobilov, koles in motornih koles, s katerimi se ti ilegalci pripeljejo do meje in jih tam pustijo, pot pa nadaljujejo peš.

V tovornih vozilih s posebej prirejenimi prikritimi prostori za ilegalce organizatorji tihotapijo večje skupine ljudi. V Slovenijo poskušajo nedovoljeno vstopiti s pomočjo slovenskih, hrvaških, albanskih in drugih organizatorjev, ki so z vodiči dobro povezani in zelo dobro poznajo teren, preko katerega peljejo. Pri tem uporabljajo sredstva za nočno opazovanje ter različna sredstva za komuniciranje ter tako izmenjujejo informacije, se dogovarjajo za posel, prisluškujejo policiji ter tako ugotavljajo razporeditve policijskih enot. Pri tem uporabljajo razne zvijače za preusmeritev pozornosti policije: od uprizarjanja prometnih nesreč do javljanja o prometnih nesrečah na OKC ter »žrtvovanja« manjšega števila ilegalcev.

5.1.1.4. Trgovina z ljudmi in prostitucija

Tudi trgovina z ljudmi je ena izmed dejavnosti, s katero se ukvarjajo kriminalne združbe z namenom čim večjega dobička⁵⁴.

⁵⁴ Po podatkih Interpola se v tej nezakoniti dejavnosti obrača okoli 32 milijard dolarjev letno (www.policija.si).

Escaler (v Popov, 2002: 6) podaja naslednjo definicijo te dejavnosti: »Trgovina z ljudmi je vsak prevoz migrantk in/ali trgovanje z njimi iz ekonomskih ali drugih osebnih razlogov. Obsega:

- pomoč pri nezakonitem prevažanju žensk v druge države z njihovim vedenjem in njihovo privolitvijo ali brez njihovega vedenja in njihove privolitve;
- zavajanje migrantk glede namena migracije;
- psihično in seksualno zlorabo žensk za namene trgovanja z njimi ter
- prodajo žensk ali trgovanje z njimi z namenom zaposlovanja ter poročne prostitucije ali drugih oblik zlorabljanja za ustvarjanje dobička.«

Navedeni definiciji pojma pa lahko dodamo še prisilno delo ali suženjstvo teh oseb, služabništvo in odstranjevanje organov ter zbiranje, prevoz, premestitev, dajanje zatočišča ali sprejem otrok z namenom izkoriščanja, kar vse predstavlja elemente trgovine z ljudmi.

Kazenski zakonik RS na področju prostitucije in trgovine z ljudmi obravnava naslednja kazniva dejanja:

- v 185. členu zvodništvo⁵⁵,
- v 186. členu posredovanje pri prostituciji⁵⁶ ter
- v 387. členu spravljanje v suženjsko razmerje⁵⁷, ki naj bi se v prihodnosti v spremenjenih določbah Kazenskega zakonika RS imenoval Trgovina z ljudmi.

⁵⁵ Zvodništvo (185. člen KZ): (1) Kdor za plačilo zводи ali omogoči spolno občevanje ali druga spolna dejanja, se kaznuje z zaporom od treh mesecev do petih let; (2) Kdor zводи mladoletno osebo, se kaznuje z zaporom od enega do desetih let.

⁵⁶ Posredovanje pri prostituciji (186. člen KZ): (1) Kdor pridobi, navede, spodbudi ali zmami druge k prostituciji ali kako drugače omogoči njihovo izročitev komu drugemu za prostitucijo ali kakorkoli sodeluje pri organizaciji ali vodenju prostitucije, se kaznuje z zaporom od treh mesecev do petih let; (2) Če je dejanje iz prejšnjega odstavka storjeno proti mladoletni osebi ali pa s silo, grožnjo ali preslepitvijo, se storilec kaznuje z zaporom od enega do desetih let.

⁵⁷ Spravljanje v suženjsko razmerje (387. člen KZ): (1) Kdor s kršitvijo pravil mednarodnega prava spravi drugega v suženjsko ali njemu podobno razmerje ali ga ima v takem razmerju, kupi, proda, izroči drugi osebi ali posreduje pri nakupu, prodaji ali izročitvi take osebe, ali ščuva drugega, naj proda svojo svobodo ali svobodo osebe, ki jo preživlja ali zanjo skrbi, se kaznuje z zaporom od enega do desetih let; (2) Kdor prevaža osebe v suženjskem ali njemu podobnem razmerju iz ene države v drugo, se kaznuje z zaporom od šestih mesecev do petih let; (3) Kdor stori dejanje iz prvega ali drugega odstavka tega člena proti mladoletniku, se kaznuje z zaporom najmanj treh let.

TABELA 5.5.: Obravnavana kazniva dejanja s področja prostitucije v obdobju od leta 1991 do leta 2001 v Sloveniji:

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
185. čl. KZ	1	3	5	6	6	10	4	3	1	1	3
186. čl. KZ	0	0	0	0	25	29	22	22	20	10	17
387. čl. KZ	0	0	0	0	1	3	3	2	4	2	4

Vir: www.policija.si

Opazimo lahko porast kaznivih dejanj, predvsem po 186. členu KZ RS, in sicer v letih 1995 in 1996, nakar se število teh kaznivih dejanj zniža in ustali. To naj bi bila posledica uveljavitve Kazenskega zakonika in Zakona o kazenskem postopku v letu 1995 ter načrtnega intenzivnejšega dela policije na tem področju.

V številnih primerih prostitucije so žrtve tujke, ki v želji po boljšem življenju sprejemajo različne (delovne) ponudbe. Dekleta in ženske so lahko na podlagi obljube o čisto drugačnem delu (varovanje otrok, pomoč v gospodinjstvu, delo v gostinstvu, ipd.), zavedene in prisiljene v ponujanje spolnih storitev. Lahko pa so seznanjene z delnimi resnicami o svojem delu: povedano naj bi jim bilo, da bodo delale v nočnem lokalu in plesale striptiz, ne bodo pa zadovoljevale drugih spolnih potreb klientov. Kmalu po prihodu v tujo državo jim njihovi lastniki ali najemniki odvzamejo potne liste, jim skoraj popolnoma omejijo svobodo gibanja in jih prisilijo v prostitucijo, seveda z minimalnim plačilom ali celo brez. Obstajajo tudi primeri, v katerih dekleta in ženske vedo, v kaj se podajajo, a se znajdejo v razmerah, ko nimajo izbire. Ali pa primeri, v katerih so ženske natančno obveščene o delu, ki ga bodo opravljale, le-tega prostovoljno sprejmejo in ga proti dogovorjenem plačilu opravljajo.

Področja, iz katerih prihajajo žrtve trgovine z ljudmi so: največ iz Jugovzhodne in Srednje Evrope⁵⁸, Južne Azije, Latinske Amerike, Južne in subsaharske Afrike. Glavne značilnosti teh držav izvora, ki pogojujejo razmah trgovine z ljudmi, so zelo slabe gospodarske razmere in neperspektivnost ekonomij v njih. Vzroki ležijo tudi v padcu komunističnih režimov in razpadu gospodarstev držav naslednic teh režimov.

⁵⁸ Ukrajina, Rusija, Belorusija, Moldavija, Albanija, Češka, Slovaška, Romunija.

Posledice so skokovito naraščanje brezposelnosti – predvsem žensk, nižje vrednotenje dela žensk, razpad sistemov socialnega in zdravstvenega varstva, povečanje revščine in njena feminizacija, naraščanje diskriminacije žensk in povečano nasilje nad njimi, povečanje ranljivosti najbolj šibkih slojev prebivalstva ter razmah kriminalitete in korupcije (Popov, 2002: 10). Idealne razmere za razmah trgovine z ljudmi so tudi na t.i. postkonfliktnih območjih, kot sta Kosovo in BIH. Tako je kosovska kriza povzročila odhod velikega števila beguncev iz države, med katerimi je bilo največ žensk in otrok. Begunska taborišča so se spremenila v največje črne trge z ženskami in otroki. K temu je veliko prispevalo tudi posiljevanje kosovskih Albanc, katerih so se družine odpovedale in ki so postale lahek plen lažnih obljub o boljšem življenju in delu v tujini. Vse to je omogočilo »albanski mafiji« razviti uspešno mrežo trgovine z ljudmi, ki sega tudi na naša tla.

Slovenija se v mednarodni trgovini z ljudmi pojavlja kot država izvora, tranzitna država ter ciljna država. Po besedah Popova (2002: 20) naj bi bila Slovenija država izvora približno stotih prostitutk, predvsem na zahodnoevropskih trgih, tranzitna država za tisoč petsto do dva tisoč deklet predvsem iz Jugovzhodne Evrope in balkanskih držav ter ciljna država za približno tisoč petsto deklet predvsem iz Jugovzhodne Evrope in Balkana, v manjšem številu pa tudi za dekleta iz Jugovzhodne Azije. V Sloveniji je namreč več kot sedemdeset nočnih lokalov, v katerih delajo predvsem dekleta iz Ukrajine, Moldavije, Romunije, Bolgarije, v manjšem številu pa tudi iz Rusije, Češke, Slovaške, Madžarske in Tajske. V mnogih lokalih dekleta poleg striptiza ponujajo tudi spolne storitve. Nekatere med njimi so tudi t.i. »mobitel prostitutke«, med katerimi je med tujkami največ deklet iz Hrvaške in Srbije.

Trgovina z ljudmi in prostitucija sta neločljivo povezani s problematiko nedovoljenih drog in raznimi boleznimi, predvsem aidsom, ki ga lahko prenašajo prostitutke.

5.1.2. PODROČJE ZDRAVSTVA

Problematika zdravstva na področju migracij narašča, kar je posledica dveh dejstev. In sicer, na eni strani velikost in raznolikost migrantov narašča, na drugi strani pa se bolezni in življenjska okolja ljudi po svetu med seboj zelo razlikujejo.

Razširjenost in prevlada nalezljivih in nenalezljivih bolezni, usluge zdravstvenih služb, revščina, raven izobrazbe, prehrana, kultura, itd., kar bistveno vpliva na zdravje ljudi, se po svetu zelo razlikujejo. Tako posledično premiki velikega števila ljudi med temi različnimi zdravstvenimi okolji vplivajo na zdravstvene sisteme, tako v državah izvora migrantov kot tudi v ciljnih državah (IOM, 2000: 30). Zdravstvene službe ciljnih držav se morajo tako prilagajati tudi boleznim, ki so jih prinesli migranti iz drugih delov sveta in s katerimi se prej niso spopadale, kar predstavlja določeno obremenitev.

Resno nevarnost za zdravje ljudi predstavljajo tujci samo v primeru epidemoloških groženj, kar pa se do sedaj pri nas še ni zgodilo. S tem ko tujci prihajajo iz raznih delov sveta, predstavljajo za nas potencialno nevarnost prenosa nalezljivih bolezni s teh področij.

Nalezljive bolezni, značilne za področja, iz katerih tujci večinoma prihajajo, so:

- a) bolezni, ki jih prenašajo insekti: *dengua, japonski encephalitis, malarija, kuga, rumena mrzlica;*
- b) bolezni, ki se prenašajo v hrani ali vodi: *kolera, diareja, hepatitis A, tifus, schistosomiasis;*
- c) bolezni, ki se prenešajo s telesnim stikom: *hepatitis B, HIV.*

Seveda vse te nalezljive bolezni niso neposredno nevarne za okužbo. Bolezni, ki jih prenašajo insekti, so za nas nevarne le v primerih, ko insekti, ki določeno bolezen prenašajo, živijo tudi pri nas. Bolezni, ki se prenašajo v hrani ali vodi, se lahko prenašajo tudi pri nas, predvsem v slabih higienskih razmerah, oz. ko pride oseba v stik s človeškimi iztrebki in potem te bakterije prenese v usta. Največjo pozornost je treba posvečati boleznim, ki se prenašajo s telesnim stikom. Pri večini teh bolezni so zunanji simptomi že prej opazni, dokončna potrditev pa se dobi šele s krvnim testom.

Po pravilniku o posebnih pravilih bivanja in gibanja tujcev v centru za odstranjevanje tujcev in pogojih ter postopku za uporabo milejših ukrepov se zdravstveno stanje tujcev ugotavlja pri zdravniškem pregledu tujcev, ki se praviloma opravi pred nastanitvijo v Centru za tujce ali pa takoj prvi delovni dan po sprejemu. S tem se ugotovi zdravstveno in psihofizično stanje tujca, o čemer Center tujce vodi tudi evidenco. Tujcu, za katerega se ugotovi, da potrebuje zdravniško oskrbo, se ta praviloma zagotovi v prostorih Centra, razen če je potrebna bolnišnična oskrba.

Pred samim zdravniškim pregledom se opravi sanitarno-dezinfekcijski postopek, s katerim tujec opravi osebno toaleta in se preobleče v oblačila centra. Osebna garderoba tujca se opere in dezinficira ter da v hrambo z ostalo tujčevo prtljago. V primerih, ko tujci prihajajo iz dežel oz. območij, znanih po veliki ogroženosti zaradi posebno nevarnih obolenj, počakajo na pregled zdravnika v izolaciji.

Ambulanta Centra za tujce ima pri zdravniških pregledih tujcev pred nastanitvijo v Centru za tujce zaradi slabih razmer in pogojev potovanja le-teh, največkrat opraviti z virozami, zoboboli, manjšimi poškodbami, gastritisom ter garjami in ušmi, v redkih primerih tudi z gladovnimi stavkami. Kakih resnih epidemoloških groženj ni.

5.1.3. FINANČNO BREME

"Pozabili so povedati, da bivanje prebežnikov v resnici ni najedalo davkoplačevalskega denarja, saj je Slovenija za to dobila evropska sredstva, dobila jih je celo več, kot jih je porabila", je Kotnikova (2001: 2) očitala medijem, ki so v času od konca 1999 do začetka 2001 s poročanjem o problematiki prebežnikov podžigali nestrpnost med slovenskim prebivalstvom. Za ugotavljanje, v kolikšni meri ta trditev drži, bi potrebovali natančne podatke o vseh stroških ter prejeti denarni in drugi pomoči ter natančno analizo le-tega. Ker pa zaradi prostorske omejenosti mojega dela in nedostopnosti podatkov na tem mestu to ni mogoče, bom predstavila najbolj »vidne« stroške, ki jih povzročajo (ilegalni) tujci.

Pravilnik o bivanju tujcev v in izven centra za (odstranjevanje) tujcev določa, da za zagotavljanje učinkovitega odstranjevanja tujcev Center izvaja sprejem, nastanitev in oskrbo tujcev v nastanitvenih kapacitetah Centra za čas, ki je nujno potreben za njihovo odstranitev. Pri tem imajo tujci po Hišnem redu centra za tujce med drugim pravice do: oskrbe s tremi obroki hrane na dan, potrebne količine napitkov ali pitne vode, oskrbe s hišno obleko in higienskim priborom v skladu z normativi, sanitarne oskrbe in nujne medicinske pomoči, psihosocialne oskrbe, ipd., kar vse predstavlja določene stroške za državo. V primeru zdravstvenih storitev breme nosi Center, v primeru zdravljenja v zunanji zdravstveni ustanovi pa Ministrstvo za zdravstvo.

V nekaterih primerih se sredstva za plačilo takih storitev zagotovijo pri domačih ali mednarodnih nevladnih organizacijah. Plačilo stroškov s strani tujca za njegovo bivanje in odstranitev je sicer predvideno s Hišnim redom CT in Pravilnikom o bivanju tujcev v in izven CT, vendar ni vedno izvedljivo. Takrat ti stroški bremenijo proračunska sredstva policije.

V primerih, ko tujec vloži prošnjo za azil, se čas njegovega bivanja podaljša, dokler postopek ni pravnomočno končan. Pri tem ima pravico do: osnovne oskrbe, osnovnega zdravstvenega varstva, denarne pomoči ali žepnine, brezplačne pravne pomoči pri uveljavljanju pravic, humanitarne pomoči, osnovnošolskega izobraževanja ter, v samem postopku, pravico do tolmača, ki se plačuje iz proračuna RS. Razen denarne in humanitarne pomoči te pravice veljajo tudi za tujce, ki uživajo posebno obliko zaščite. Pri odstranjevanju tujcev naj bi stroške odstranitve⁵⁹ plačal tujec sam. Novi Zakon o tujcih te stroške solidarno prenaša tudi na osebe, ki tujca pripeljejo čez državno mejo na nedovoljen način ali mu omogočijo nezakonito bivanje v RS. Vprašanje je, v kolikšni meri bo ta člen dejansko izvajan.

Poleg stroškov, ki nastanejo z nastanitvijo, oskrbo in samo odstranitvijo tujcev iz države, se finančna sredstva porabijo tudi izobraževanje zaposlenih v Centru za tujce in Azilnem domu, za vzpostavljanje zunanje (schengenske) meje, usposobitev kadra za učinkovito izvajanje nalog na tem področju ter posodobitev oz. nabavo potrebne opreme, nujne za uspešno delo. Schengenski pravni red namreč zahteva izredno visoke standarde mejne kontrole in varovanja zunanje meje ter zadostno visoko usposobljene kadre. Ne smemo pozabiti tudi sprejema in izvajanja potrebnih novih pravnih aktov na področju imigracijske politike, ki predstavljajo pravni okvir in smernice za praktično delo na tem področju.

Na podlagi povedanega se zdi, da tujci res samo »odžirajo ogromne vsote davkoplačevalskega denarja«, vendar temu ni tako. Slovenija je namreč v okviru predpristopne pomoči EU v obliki programa PHARE, ki se je nanašal na uvajanje »acquis communautaire«, in sicer tako v okviru institucionalnega razvoja kot tudi pri podpori investicij, prejela veliko denarnih sredstev.

⁵⁹ Ti stroški naj bi vključevali stroške prevoznih sredstev, ki tujca pripeljejo v njegovo izvorno državo ter stroške izdaje potnih listin in vizumov.

Po besedah Benkove (1999: 29) naj bi bila v predpristopni pomoči EU v obliki nacionalnega programa v obdobju od 2000 do 2006 letna donacija Sloveniji na tem področju okoli 50 – 60 mio EUR. Za institucionalno krepitev na prioritetah kot so pravosodje in notranje zadeve, krepitev javne uprave in sodne usposobljenosti naj bi bilo od tega letno namenjeno okoli 30 mio EUR.

Usmeritve programa PHARE po letu 2000 poudarjajo prioritete, ki so ključnega pomena za pospešeno vključevanje Slovenije v EU. Na področju pravosodja in notranjih zadev je poudarek na podpori pri institucionalni izgradnji, ki bo posebej usmerjena na področja: izvajanja Zakona o tujcih in Zakona o azilu, ratifikacijo Evropske konvencije o pranju denarja, boja proti korupciji in kriminalu, boja proti organiziranemu kriminalu, trgovanja z ljudmi ali mamili, skupna vizna in azilska politika in vzpostavitve delovanja bodočih zunanjih meja EU. Cilj podpore pri institucionalnem razvoju bo tudi investiranje v ljudi in tako podpora administrativnim potrebam, kar bo omogočilo sposobnost prevzemanja obveznosti članstva in evropskih standardov. To bo potekalo predvsem v obliki »twinningov«. V okviru naložb pa bo na področju pravosodja in notranjih zadev poudarek na tehnični opremi predvsem za učinkovito izvajanje mejne kontrole. Zagotovila naj bi se tudi večja avtomatizacija dela s podatki, možnost hitrejšega prenosa tudi bolj zahtevnih podatkov z mejnih prehodov do centralnega računalnika (slike in prstni odtisi), boljša opremljenost mejnih prehodov s posebno tehnično opremo za kontrolo in opazovanje, tudi v pogojih slabše vidljivosti (sistemi za kontrolo vozil in mejnih prehodov, prenosne termovizijske kamere, radarji za nadzor modre meje, naprave za merjenje debelin sten v vozilih, ipd.), uvajanje digitalnega radijskega sistema (nadomeščanje zastarelega analognega) v območju zelene in modre meje, vpeljava ustrezne podporne rešitve za centralni računalnik, ki bo zagotavljal najvišjo razpoložljivost podatkov SIS, dodatno tehnično opremo za odkrivanje kaznivih dejanj, povezanih s preходом državne meje (sistem za avtomatsko identifikacijo prstnih odtisov – AFIS, CO₂ testerji, sistemi za ugotavljanje ponarejenih potnih listin, ipd.), izgradnja informacijske opreme na policijskih postajah, itd.

Tako naj nam bi bilo po podatkih MNZ⁶⁰ v letu 1999 iz nacionalnega programa PHARE odobreno 4,25 mio EUR, od tega 0,95 mio EUR za izgradnjo institucij ter 3,3 mio EUR za investicije v informacijsko in telekomunikacijsko ter tehnično opremo na področju nadzora

⁶⁰ Dostopno na spletnih straneh MNZ (www.mnz.si/en/szj/szj_prikaz_det.php?id=54).

državne meje. Leta 2000 je ta pomoč znašala 6,12 mio EUR, od česar je bilo 3,28 mio EUR namenjenih za investicije v informacijsko in telekomunikacijsko opremo, 2,54 mio EUR za tehnično opremo za nadzor meje ter 0,3 mio EUR za »twinning« projekt. Pomoč v letu 2001 pa je v celoti predvidena za investicije, in sicer: 2,15 mio EUR v informacijsko in telekomunikacijsko opremo, 0,8 mio EUR za tehnično opremo za nadzor državne meje, 1,55 mio EUR za Azilni dom⁶¹ in 1 mio EUR za Center za tujce. Za leto 2002 je bila načrtovana pomoč v višini 5 mio EUR in za leto 2003 4,5 mio EUR. Po ocenah ministra Bohinca⁶² naj bi do sedaj prejeta pomoč iz sredstev programa PHARE (vključno z letom 2003) predstavljala okrog 15% vseh sredstev, potrebnih za vzpostavitev nadzora zunanje meje po schengenskih standardih.

5.1.4. KSENOFOBIJA

Sam pojem lahko najenostavneje opredelimo kot »sovraštvo do tujcev«. Sama beseda je sestavljenka iz grških besed »ksenos«, kar pomeni tujec, in »fobos«, kar pomeni strah. Po besedah tednika Oko (2001, 261) je ksenofobija strah, povezan z antipatijo, ki se lahko stopnjuje do sovraštva do tujcev, do manj znanih ali neznanih etničnih skupin ter do kulturnih in drugih vrednot, ki pripadajo tujim družbam oz. tujim družbenim sistemom. V t.i. razvitih in modernih družbah se ksenofobija kaže kot sociocentriem (t.j. absolutizacija meril ocenjevanja, vrednot in normativnih standardov lastne skupine), kot oblika predsodkov in stereotipov ter seveda kot nestrpnost. Slednja lahko pelje do zelo tragičnih dogodkov, preko rasizma, šovinizma, negativnega (fanatičnega) nacionalizma tudi do genocida.

Pomembni elementi na poti h ksenofobiji so predsodki in stereotipi. Ti spadajo med nenasilne oblike konfliktov med imigrantsko manjšino in dominantno večino.

Za predsodke je značilno predvsem to, da sodbe, vedenja in argumenti, na katerih temeljijo, niso preverjeni ali utemeljeni in so spremljani z intenzivnimi, največkrat močno sovražnimi emocijami in občutki.

⁶¹ Na podlagi projekta Azilni dom je celotna investicija, vključno z nakupom zemljišča, ocenjena na okoli 800 mio SIT. Samo gradbena obrtniška in instalacijska dela naj bi stala 560 mio SIT.

⁶² Dostopno na spletnih straneh MNZ (www.mnz.si/si/predstavitev/govori/govor5.html).

Pomembni primeri negativnih predsodkov so antisemitizem, rasizem, spolni predsodki, religiozni predsodki ter predsodki do drugih narodov in narodnostnih manjšin (Nastran Ule, 1994: 101-102). Pri predsodkih je dovolj že ena sama informacija ali izkustvo za potenciranje določenih značilnosti ljudi, narodov, objektov in odnosov. O stereotipih, kot nekakšni predstopnji predsodkov, pa govorimo takrat, ko neke sodbe temeljijo samo na kognitivni komponenti, torej na nepreverjenih dejstvih ali govoricah. Etnični stereotipi so poenostavljene in neutemeljene sodbe o narodih ali nacionalnih skupinah oz. pripadnikih teh skupin. Nastanejo z generalizacijo nekih značilnosti in lastnosti, ki so lahko deloma celo točne, za cel narod ali skupino (Nastran Ule, 1994: 104). Pri tem je lahko prisoten še ideološki dejavnik.

Izvori predsodkov in stereotipov so mnogi. Po mnenju nekaterih naj bi izhajali iz prirojenega strahu pred vsem tujim, nerazumljivim in drugačnim. Tujci so pogostokrat zelo različni od domačega prebivalstva. Prihajajo iz drugačnih družb, z drugačno tradicijo, religijo in političnimi institucijami. Pogosto govorijo drugačen jezik in sledijo drugačnim kulturnim navadam. Lahko so drugačni na videz ali po stilu oblačenja (Castles in Miller, 1998: 10). Pri tem naj bi domači prebivalci predstavnike drugih skupin dojemali kot nosilce negativnih lastnosti.

Drugi za nas pomemben izvor predsodkov in stereotipov so mediji. Po besedah Nastran Uletove (1994: 275) naj bi mediji vplivali na ljudi v dveh stopnjah. Najprej gre za vpliv medijev na samo javnost, nato pa sledi posredni vpliv medijev skozi nadaljnje pogovore bralcev, poslušalcev in gledalcev. Ti razpravljajo o temah, ki jih sugerirajo mediji, na načine, kot jih podajajo in sugerirajo mediji. Medijska konstrukcija realnosti, ki pomeni aktivno ustvarjanje javne politične agende, tu ne oblikuje samo dominantnega javnega mnenja in navideznega konsenza o temi, temveč tudi aktivno pripravlja podlage, glavna izhodišča in legitimacijo za izvajanje državnih in lokalnih politik (Jalušič, 2002: 13). Moč medijev se neznansko poveča v času družbenih kriz. Takrat igrajo predsodki do manjšin vlogo prenašalca frustracij, strahov, občutkov ogroženosti in sovraštva na manjšine (tujce), ki postanejo grešni kozel, na katerem se sprošča nakopičena agresija ljudi. Za nastanek predsodkov in stereotipov je, s kopičenjem nezadovoljstva v ljudeh z življenjskimi razmerami, v veliki meri kriva tudi sama družba oz. država.

V Sloveniji je bila moč medijev vidna tudi v času »prebežniške krize«, t.j. od leta 1999 do leta 2001, ko so mediji pri poročanju o problematiki prebežnikov s svojo temeljno strategijo⁶³ povzemali, poustvarjali in legitimirali ksenofobični diskurz prebivalstva. Skozi optiko nacionalne varnosti so mediji vsak dan ustvarjali občutke strahu in ogroženosti slovenskega prebivalstva. Poročali so o pritisku na meje, ulovih in zaježitvi reke prebežnikov, nevarnosti izbruha nalezljivih bolezni ter najedanju davkoplačevalskega denarja. Metafora o »reki prebežnikov, ki se razliva in prestopa bregove«, nikakor ni nedolžna, saj je pri medijskem občinstvu ustvarjala vtis nemoči, ogroženosti in strahu. Tematiko prebežnikov so mediji predstavljali kot »problem«, ki je bil na vrhuncu »prebežniške krize« konec januarja del vsakdanje medijske agende. Mediji so vse do presenetljivega preobrata (pozivanja k strpnosti po 3. februarju) vzor nestrpnega poročanja (Kotnik, 2001: 2). Mediji so tako Slovence predstavljali kot ogrožene nedolžne žrtve begunske in imigrantske politike države ter na koncu vzpostavili nek dualizem med prebivalci kot trpečimi subjekti in državo kot osovraženim centrom. Jezik »civilne družbe« proti državi. Problem imigrantov pa je tako potisnjen v ozadje. Hkrati se oblikuje in obvelja sklep, da je za ksenofobijo v Sloveniji kriva država in ne civilna družba. Ta je ravnala in se odzvala »normalno«, medtem ko država ni bila sposobna obvladovati kriznih razmer.

O ksenofobiji Slovencev delno priča tudi mini anketa, ki jo je februarja 2001 izvedla Ninamedia za tednik Mladina⁶⁴. Število vprašanih je 619, odgovori pa so izraženi v odstotkih.

1.) Kaj narediti s pribežniki, ki ilegalno pridejo v Slovenijo in ki prosijo za azil?

- *Vsem je treba brezpogojno odobriti azil z vsemi pravicami, ki jih ta status prinaša (finančna pomoč, ureditev dokumentov, možnost zaposlitve...).* - **2,6%**
- *Določiti je treba kvoto, do katere je Slovenija zmožna nositi breme azilantov in jih le toliko sprejeti ter jim zagotoviti ustrezne pravice.* - **33,6%**
- *Problem je treba razrešiti v sodelovanju z državami, kamor so pribežniki namenjeni.* - **30,5%**
- *Vse ilegalne prebežnike je treba vrniti v njihove države, ne glede na posledice zanje.* - **24,2%**

⁶³ Njena značilnost ni le stigmatizacija »drugega«, temveč oblikovanje narativa žrtve, v katerem se »drugi« (v tem primeru prebežniki) popolnoma minimizira in izniči ter postane sredstvo za oblikovanje razmerja in razprave med lokalno skupnostjo in državo, oziroma sredstvo delegitimizacije države kot »reprezentantke ljudstva«. Pri tem medijski teksti s prezentacijo »mnenj prizadetih«, ki mislijo z »zdravim kmečkim razumom«, v prvem koraku s komuniciranjem predsodka ustvarjajo konsenz o ogroženosti zaradi imigrantov. Novinar sledi na ravni teksta »glasu ljudstva«, ga povzema v njegovi čustvenosti in ga zapisuje v reportažah, ter se do njega tu in tam postavi v cinično pozo (Jalušič, 2002: 21-22).

⁶⁴ Anketa je dostopna na spletnih straneh tednika Mladina (www.mladina.si/teednik/200106/clanek/ksenofob/).

- *Individualne rešitve.* - **2,9%**
- *Drugo.* - **0,2%**
- *Ne vem.* - **6,0%**

2.) Kam bi vi namestili ilegalne pribežnike?

- *V za to posebej prirejene objekte v večjih naseljih.* - **11,5%**
- *V za to posebej prirejene objekte v manjših naseljih.* - **3,4%**
- *V zapuščene vojaške in druge objekte.* - **27,8%**
- *V posebej zgrajene objekte zunaj naselij.* - **31,2%**
- *Nikamor, bi jih izgnal.* - **14,1%**
- *Drugo.* - **0,8%**
- *Ne vem.* - **11,3%**

3.) Ali bi ilegalnim pribežnikom omogočili prost izhod in gibanje ali ne?

- *Omogočil/a bi jim prost izhod in gibanje.* - **29,1%**
- *Ne bi jim omogočil/a prostega izhoda in gibanja.* - **55,6%**
- *Ne vem.* - **15,3%**

Večina vprašanih je odgovorila, da je treba sprejeti določeno kvoto azilantov in jim zagotoviti ustrezne pravice ter da je problem azilantov potrebno reševati z drugimi državami. Čeprav število tistih, ki bi, ne glede na posledice zanje, azilante vrnilo v njihove države, ne zaostaja veliko. Kot vidimo, bi večina vprašanih azilante namestilo izven naselij in jim ne bi omogočila prostega izhoda in gibanja. Prebivalci torej ne bi imeli stika s temi ljudmi in slednji jim ne bi bili pred očmi. Hkrati pa bi bili ti tujci zaprti in pod stalnim nadzorom, tako da ne bi predstavljali nevarnosti za prebivalce. Lahko rečemo, da je strah pred tujci vsekakor prisoten.

Enega izmed očitnih izrazov ksenofobije najdemo v peticiji za preselitev Doma za tujce na Celovški cesti v Ljubljani, ki so jo leta 2000 množično podpisovali okoliški prebivalci. Namreč, po besedah dr. Klinarja (1976: 206) so posebno pomemben izvor konfliktov med imigranti in domačini soseske kraji bivanja imigrantov. Domačini jih ne sprejemajo, so nerazpoloženi in sovražni do njih, o njih razširjajo negativne predsodke in stereotipe ter pospešujejo diskriminacijo. V peticiji za preselitev Doma za tujce med drugim piše (Mladina, 2000):

»Trdimo, da ustanova takšnega tipa nikakor ne sodi v urbano središče prestolnice. Tujci, `azilanti`, ki so v njem nastanjeni, se prosto gibljejo in množično prihajajo na drugo stran ceste, kjer so lokali, trgovine, otroška igrišča in parkovne površine. Na vseh teh krajih se dnevno zadržujejo, motijo naš vsakdan, puščajo za seboj gore odpadkov, zasedajo otroška igrala in motijo mir, ki naj bi vladal v spalnem naselju. Obstaja nevarnost medsebojnih konfliktov, prenosa nalezljivih bolezni in pojava kriminala, ogrožena je tudi prometna varnost na Celovski cesti zaradi množičnih nezakonitih prehodov prometnice.«

Prebivalci so od MNZ zahtevali, naj v šestdesetih dneh izprazni stavbo na Celovski 166 in njene prebivalce preseli na ustrežnejšo lokacijo izven mesta. V kolikor ministrstvo tega ne bo storilo, so prebivalci zagrozili z zaporo Celovške ceste in s sodnim postopkom, s katerim bi od države izterjali odškodnino za posledice življenja ob Azilnem domu. Zahtevali so tudi stalno navzočnost policije, ki naj bi varovala občane. Kot odgovor na to naj bi na ljubljanski upravi policije dejali, da statistično ne beležijo nikakršnega povečanja kaznivih dejanj zaradi prebivalcev Centra. Kasneje, 22. januarja 2001 so stanovalce Azilnega doma in Centra z odstranjevanje tujcev zaradi ocene inšpekcije o nehiigienskih razmerah⁶⁵ začasno preselili na Goričko, čemur so sledili protesti lokalnih prebivalcev in seveda velik odziv v medijih. Povratek nazaj v Azilni dom v Ljubljano je seveda spet razburil tamkajšnje prebivalstvo, obenem pa so se že začeli pojavljati glasnejši pozivi k strpnosti.

Na peticijo in na problem ilegalnih migrantov so se odzvale mnoge nevladne organizacije. Tako je slovenska Amnesty International januarja 2001 protestirala z izjavo za javnost z naslovom Protest ob podpihovanju ksenofobije s strani državnih uradnikov⁶⁶, v kateri so opozorili na protiustavnost izjav državnih uradnikov⁶⁷ in na dejstvo, da so nekaterim državnim uradnikom načela, kot so varstvo človekovih pravic, osebno dostojanstvo in prepoved pozivanja k razpihovanju rasne nestrpnosti, tuja, ter na to, da so poročanja o ilegalnih prehodih meje še najbolj podobna lovu na stekle in podivjane živali. V nadaljevanju pa so se z izjavami odzvali še Društvo mladih raziskovalcev Slovenije, Mladi forum Združene liste in Inštitut za slovensko narodopisje v sklopu SAZU, Društvo mladih raziskovalcev, Zveza svobodnih sindikatov Slovenije, Slovenska karitas in sodelavci Inštituta za narodnostna vprašanja.

⁶⁵ T.i. »afera stenice«.

⁶⁶ Dostopno na www.amnesty-international.si/mediji/content/izjave/izjava010131.html

⁶⁷ Župan Puconcev Ludvik Novak naj bi tujce, ki so jih iz Azilnega doma in Centra za tujce premestili v Vidonce, označil za »golazen«.

Najbolj neposredno pa so ukrepali na Uradu za intervencije, kjer so 21. februarja 2001 v Ljubljani organizirali manifestacijo za solidarnost s prebežniki in protest proti nestrpnosti, saj so za njih migracije običajen pojav, sovraštvo do tujcev pa je neobičajno in ga je treba ustaviti. Mlačni odzivi so sledili tudi s strani slovenskih politikov. Omenimo najbolj odmevnega s strani Zmaga Jelinčiča, ki je menil (Mladina, 2001), da bi bilo treba azilante čim prej odpraviti nazaj, od koder so prišli, ali pa tja naprej, kamor naj bi prišli, predvsem pa naj bi jim bilo treba omejiti gibanje. Tisti pa, ki jim hočejo pomagati, naj jih peljejo domov.

Sprememba v odnosu do prebežnikov se kaže tudi v protestu posameznikov ob dnevu odprtih vrat Centra za tujce in hkrati mednarodnem dnevu beguncev – 20. junija 2002, kjer so opozarjali, da slovenska imigracijska politika poskuša prebežnike približati slovenski javnosti po metodah ogledovanja živalskih vrtov in jih razstavlja kot objekte, za zarjavelimi kletkami, in vabi javnost, naj si jih ogleduje. Kot komentar na njihove očitke pa je spregovoril predstavnik UNHCR v Sloveniji: »Naše izkušnje po svetu so pokazale, da bolj ko ljudem pokažeš razmere, v katerih živijo azilanti, več ima javnost razumevanja zanje in bolj jih podpira.« (Delo, 2002: 2). Isti dan je trinajst profesorjev in raziskovalcev različnih fakultet in inštitutov poslalo Vladi RS poziv, da naj začne manj stihijsko urejati problematiko pregnancev iz BIH, ter tako podprlo begunce in njihove proteste zoper nečloveško ravnanje.

Menim, da je določena stopnja ksenofobije med Slovenci še vedno prisotna, zato bi bilo potrebno na tem področju sprejeti še nekaj ukrepov in s tem zmanjševati stopnjo sovraštva do tujcev in povečati stopnjo tolerance in humanizma v družbi. Poleg tega bi bilo potrebno za odpravo predsodkov in stereotipov o tujcih prebivalcem predstaviti relevantne, objektivne in predvsem resnične informacije o imigrantih in njihovem položaju ter pravicah, kar bi morale opraviti kredibilne nevladne organizacije ali vladne ustanove, ne pa mediji. Ker raziskave kažejo negativno korelacijo med predsodki in stereotipi ter doseženo stopnjo izobrazbe, je izobraževanje mogoče prištevati k sredstvom za omejevanje obeh negativnih fenomenov (Klinar; 1976: 214). Tudi kontakti, druženje in komuniciranje med domačim prebivalstvom in tujci utrjuje spoznanja o stvarnih značilnostih skupin imigrantov.

Omenimo samo projekt prostovoljnega dela Jesuit Refugee Service-a imenovanega Market, ki je uspešno potekal od marca do junija 2001 v prostorih (tedaj) Centra za odstranjevanje tujcev⁶⁸. Kajti, po besedah Pajnikove (2002: 41), so tujci »outsiderji« v očeh lokalnega prebivalstva, svojih t.i. »sojetnikov« in, nenazadnje »outsiderji« v svojih lastnih očeh.

5.2. ODSTRANJEVANJE TUJCEV

Eden izmed pomembnih elementov boja proti posledicam ilegalnih migracij je odstranjevanje oz. vračanje tujcev. Po besedah UNHCR (2001: 1) prav neuspešno izveden končni del pri procesu pridobitve azila ustvarja vzpodbudo za prihod še več ilegalnih migrantov. Neuspešna odstranitev oseb, katerim se prošnja za azil ne odobri in morajo tako zapustiti državo, namreč negativno vpliva na integriteto in kredibilnost samega procesa pridobitve azila⁶⁹.

Obveznost tujca zapustiti državo nastopi takoj, ko tujec nima več zakonite podlage za to, da se nahaja v RS. To pa je v primerih: ko je tujec nedovoljeno vstopil v državo; ko mu je bil razveljavljen vizum ali je potekel rok, za katerega mu je bil izdan; ko prebiva v RS v nasprotju z vstopnim naslovom in ko mu je potekel čas, ko je na podlagi zakona ali mednarodnega sporazuma lahko v RS ali nima dovoljenja za prebivanje ali je dovoljenje prenehalo veljati. Če tujec ne zapusti države, se ga iz države prisilno odstrani, seveda ob upoštevanju načela »non refoulement«⁷⁰. Prav tako se prisilno odstrani tujca, kateremu je bila izrečena stranska kazen izгона iz države ali varstveni ukrep odstranitve iz države.

Po Navodilu o prisilnem odstranjevanju tujca iz države lahko slednjega izvajajo policijske enote na terenu ali policija v Centru za tujce. Policija tako lahko tujca privede do državne meje oz. na mejni prehod, na katerem je prehod čez mejo mogoč, in ga napoti čez mejo.

⁶⁸ Po Hišnem redu za tujce imajo tujci med bivanjem v Centru pravico do vključevanja v kulturne, športno-rekreativne, družabne, izobraževalne, verske in druge aktivnosti, ki jih organizirajo in vodijo delavci Centra.

⁶⁹ Po ocenah IPMD (2002: 8) je v Evropi okoli 500 000 oseb, ki morajo oditi. To število pa poleg prosilcev za azil, katerim je bila prošnja negativno rešena, vključuje še osebe, ki nimajo zakonske podlage za nahajanje v državi, ilegalne migrante in storilce kaznivih dejanj.

⁷⁰ Po podatkih iz The 2001 Year Book on Illegal Migration and Trafficking in Central and Eastern Europe (ICMPD, 2002: 8) je bilo iz Slovenije v letu 2001 odstranjenih 3.131 oseb.

Tujec mora pri tem posedovati ustrezne dokumente. Če to iz kakršnihkoli razlogov ni izvedljivo, se tujca s sklepom nastani v Centru za čas, dokler se ne zagotovijo manjkajoči pogoji za tujčevo odstranitev. S tem prevzame nadaljnji postopek odstranjevanja policija v Centru, ki ugotovi identiteto tujca in pri pristojnem diplomatsko-konzularnem predstavništvu pridobi listine, potrebne za vračanje tujca, ter organizira letalski ali drug prevoz in po potrebi zagotovi policijsko spremstvo do oddaje tujca na prevoz oz. tujim varnostnim organom.

Pri odstranjevanju tujcev se pojavljajo številne ovire, med katerimi so po Hailbronnerju (2001: 2) najpogostejše: uničenje ali skrivanje identifikacijskih ali potovalnih dokumentov; skrivanje prave identitete ali nacionalnosti tujca za različnimi lažnimi imeni; izdajanje za državljane določene države, v katero tujcev ni mogoče odstraniti zaradi različnih razlogov; pomanjkanje fizične prisotnosti tujcev; pomanjkanje sodelovanja izvornih držav pri ugotavljanju identitete tujcev in državljanstva ter pri pripravi potovalnih dokumentov za odstranitev tujca; ter nenazadnje upiranje tujcev pri prisilni odstranitvi, pogosto tik pred odstranitvijo z letalom na letališčih ali sklicevanje na razne bolezni v času tik pred odstranitvijo.

Ker je opazno vse večje pomanjkanje sodelovanja izvornih držav pri odstranitvi tujcev, se v okviru EU vse bolj zagovarja sklepanje dvostranskih sporazumov⁷¹ s ciljnim in tranzitnimi državami o vračanju tujcev, ki naj bi reševali nekatere probleme in tako pripomogli k bolj učinkovitemu odstranjevanju tujcev. Ti sporazumi naj bi vključevali tudi razne oblike pomoči, tako da bi bila izvorna država sposobna izpolnjevati svoj del obveznosti.

Tabela 5.6.: Vrnjeni tujci na podlagi meddržavnih sporazumov:

	1997	1998	1999	2000	2001
Tujci, ki so jih slo. mejni policisti vrnili tujim varnostnim organom	3.577	3.502	4.017	5.740	5.885
Tujci, ki so jih tuji varnostni organi vrnili slo. mejnim policistom	1.554	3.070	4.657	4.091	3.121

Vir: www.policija.si

⁷¹ V letih od 1980-90 naj bi bili sklenjeni samo trije taki sporazumi, v letih 1990-2000 pa 302 (ICMPD, 2002:5). Slovenija naj bi imela sklenjene dvostranske sporazume o vračanju s 23 državami.

6. ZAKLJUČEK

Odraž danes neizbežnega procesa globalizacije najdemo seveda tudi na evropskih tleh. Proces evropskega povezovanja in v okviru tega sodelovanja pri odpravi notranjih meja med državami, kontroli in zaščiti zunanjih meja ter reševanju vprašanja imigracij, se je začel leta 1985 s Schengenskim sporazumom in se nadaljuje vse do današnjih dni. Temu procesu se pridružuje tudi Slovenija, ki naj bi v prihodnje kot polnopravna članica Evropske unije uspešno izpolnjevala svoje obveznosti in naloge na tem področju. Ena izmed zahtev na poti do polnopravnega članstva Slovenije v EU je tudi uskladitev pravne ureditve na področju imigracijske politike z ureditvijo Unije in posledično zagotovitev trdnih temeljev za izvajanje dejavnosti na tem področju. Pod budnim očesom EU, ki je spremljala proces prilagajanja, ga usmerjala in ocenjevala, je Slovenija dosegla že veliko, marsikaj pa bo potrebno še storiti.

Področje tujske in azilne politike, ki ga med drugim urejata Zakon o tujcih in Zakon o azilu, je že skoraj v celoti usklajeno s pravnim redom EU. Potrebne so samo še posamezne uskladitve, ki bodo omogočile učinkovitejšo implementacijo in izvajanje sprejetih zakonov. Več pozornosti bo potrebno usmeriti na področje mejnega nadzora. Po sprejetju novega Zakona o nadzoru državne meje, ki je prilagojen načelom nadzora zunanje meje, in opustitvi nadzora na notranjih mejah EU, bo v prihodnje potrebna še zagotovitev ustrezne kadrovske zasedenosti policijskih enot na bodoči zunanji meji, ustrezne ravni usposobljenosti teh enot ter tehnične opreme za njihovo učinkovito delo. Pred vstopom v EU bo morala Slovenija urediti tudi nesoglasja z Republiko Hrvaško glede pomorske meje. Kakorkoli, lahko bi zaključili, da je normativna ureditev imigracijske politike Slovenije skoraj v celoti usklajena s »acquis communautaire« s tega področja in tako omogoča uspešno izvajanje imigracijske politike in soočanje z migracijskimi gibanji v prihodnje, ko bo Slovenija s sprejemom v EU vse bolj ciljna država imigrantov.

Ko govorimo o migracijah, ne moremo mimo pojma varnosti in zagotavljanja le-te, ne samo z vidika članstva v Uniji, ampak tudi kot dolžnost države do svojih državljanov. Tudi v Sloveniji v ospredje stopajo novi viri ogrožanja, med njimi množične migracije, na pomenu pa pridobivajo transnacionalne grožnje kot so ilegalne migracije, organiziran kriminal, trgovina z belim blagom,

trgovina z mamili, ipd. Ilegalne migracije povzročajo vrsto negativnih vplivov in lahko resno ogrozijo notranjo varnost v državi, do česar pa v primeru Slovenije po mojem mnenju še ni prišlo.

Največjo nevarnost ilegalne migracije povzročajo na področju kriminalitete, še posebej na področju tihotapljenja ljudi in ilegalnih prehodov državne meje, kjer se je po krizi v letih 1999-2001 stanje sicer malce umirilo, kar naj bi bilo posledica sprejetja vrste ukrepov pri varovanju državne meje, med drugim tudi boljšega sodelovanja s sosednjimi varnostnimi organi ter carinsko službo. Opazno pa je tudi vse večje delovanje organiziranih kriminalnih združb na tem področju, katerih sedeži pogosto segajo izven meja Slovenije. Njihova dejavnost pogosto obsega tudi trgovino z belim blagom in področje prostitucije, kjer je v letih 1995 in 1996 zabeležen porast obravnavanih kaznivih dejanj po 186. členu Kazenskega zakonika. Po uveljavitvi novega Kazenskega zakonika in Zakona o kazenskem postopku ter aktivnem delu policije na tem področju se je stanje umirilo. Ne smemo pa spregledati dejstva, da mnogo primerov teh kaznivih dejanj ni odkritih in prijavljenih, tako da statističnih podatkov ne smemo enačiti z dejanskimi številkami. Stanje na področju zlorab potnih listin in ponarejanja le-teh ni zaskrbljujoče.

Prav tako o kaki veliki epidemološki grožnji, ki jo prinašajo (ilegalni) tujci v Slovenijo, ne bi mogli govoriti, kljub nekaterim glasnim govoricam o eboli. Zaradi slabih pogojev potovanja je ob sprejemu mogoče pri tujcih največkrat ugotoviti viroze, manjše poškodbe, gastritis ter garje in uši.

Tudi na področju financ tujci ne odžirajo tako veliko »davkoplačevalskega denarja«, kot nekateri poudarjajo. Veliko več sredstev je (bilo) namenjenih za vzpostavitev zunanje schengenske meje, usposobitev kadra za učinkovito izvajanje nalog na tem področju, potrebno opremo za učinkovito delo, izobraževanje zaposlenih v Centru za tujce in Azilnem domu ter vzpostavljanju pravne podlage za delovanje na tem področju. Lahko bi rekli, da večje finančno breme predstavlja boj proti preprečevanju ilegalnega priseljevanja in doseganju standardov EU na področju imigracijske politike v procesu približevanja EU, kot pa oskrba, nastanitev in vračanje tujcev, ko so le-ti že enkrat v Sloveniji. S predpristopno pomočjo EU v obliki denarnih sredstev ter tehnične in strokovne pomoči programa PHARE pa je majhen del stroškov že kritih.

Veliko polemik na temo (ilegalnih) migracij so med prebivalstvom povzročili mediji s svojo strategijo poročanja v času t.i. »prebežniške krize« od konca 1999 do začetka 2001. Povzročali so občutke strahu in ogroženosti slovenskega prebivalstva pred »navalom velike mase ilegalcev«, tako da ni čudno, da je med slovenskim prebivalstvom prišla do izraza ksenofobičnost, ki se je začela neprikrito izražati (tudi npr. v obliki peticije za preselitev Centra za tujce v Šiški v letu 2000). Sledili so odzivi raznih nevladnih organizacij, posameznikov in politikov, ki so sočasno s preobratom v medijih začeli pozivati k strpnosti do prebežnikov. Za sovražen odziv prebivalstva na prebežnike so okrivili državo, o kaki ksenofobičnosti Slovencev pa ni bilo govora. Kljub temu mislim, da obstaja med Slovenci še vedno veliko tistih, ki čutijo sovraštvo do tujcev, a ga ne izražajo odkrito. Mogoče je potrebna kaka družbena kriza, da bodo (ilegalni) tujci tisti »grešni kozel«, na katerega bodo posamezniki lahko stresli svoj bes. Pomislimo še na nedavne predsedniške volitve in število glasov, ki jih je, glede na program, ki ga zagovarja, prejel Zmago Jelinčič kot predsedniški kandidat.

Zaključila bi, da ilegalne migracije in tujci s svojimi implikacijami na mnogih področjih zagotovo vplivajo na varnostni sistem Republike Slovenije, vendar ti vplivi niso tako močni, da jih ne bi mogli uspešno obvladovati, in tako ne predstavljajo resne grožnje nacionalni varnosti Republike Slovenije. K temu bo pripomogla še učinkovitejša in z Evropsko unijo usklajena imigracijska politika, ki bo ločila ekonomske migrante od tistih, ki resnično potrebujejo mednarodno zaščito. Kaj bo po vstopu Slovenije v EU, ne moremo trditi, lahko pa predvidevamo, da bo Slovenija postajala vse bolj privlačna kot ciljna država za mnoge imigrante, kar pomeni, da bodo ilegalne migracije kot varnostni problem pridobile na pomenu.

7. UPORABLJENI VIRI

- Arah, Metka (1995): EU: Vizija političnega združevanja. Arah consulting, Ljubljana, str. 350-365.
- Batis, Roman (1999): Migracijski pritiski na Republiko Slovenijo: Varnostne razsežnosti ilegalnih pobegov čez državno mejo v letu 1998. MNZ RS, Ljubljana.
- Benko, Riana (1999): Programi pomoči EU. Inštitut za prenos znanja in tehnologije, Ljubljana.
- Burian, Dušan (1999): Schengen v praksi. MNZ, Ljubljana.
- Castles, Stephen in Davidson, Alastair (2000): Citizenship and Migration: Globalization and the Politics of Belonging. Macmillan Press LTD, London.
- Castles, Stephen in Miller, Mark J. (1998): The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World. Macmillan Press LTD, London, str. 1-18, 104-140.
- Cesarini, David in Fulbrook, Mary (1996): Citizenship, Nationality and Migration in Europe. Routledge, London, str. 1-29.
- (2000) EU in njeni cilji . MNZ, Upravna akademija, Ljubljana.
- Čurin, Sandi (2002): "Na poti v obljubljeni deželo: Ilegalne migracije – mednarodnopravna ureditev". Slovenska uprava, let. 2, št. 4, str. 18-20.
- Dobovšek, Bojan (1997): Organizirani kriminal. Unigraf, Ljubljana.
- Farkaš, Erika (1998): "Zloraba potnih listin". Revija za kriminalistiko in kriminologijo, št. 1, Ljubljana, str. 55-61.
- Ferfila, Bogomil (1997): Sodobni svet: Regionalne študije in primerjalne politike. FDV, Ljubljana, str. 36-37,44.
- Grah, Matija (2002): "Izjava o dobrih namenih, nato odvzem pravice do prebivanja". Delo, sobota, 22. junij, str. 8-9.
- Grizold, Anton (1999): Evropska varnost. FDV, Ljubljana, str. 1-4.
- prof.dr.Hailbronner, Kay (2001): Perspectives of Legal Harmonizations of Return Policy in an European Union Context : Seminar on Comprehensive European Union Repatriation Policies. Vienna.
- Hočevar, Barbara (2002): "Po desetih letih z dovoljenji za bivanje: Dopolnitve zakona o začasnem zatočišču". Delo, četrtek, 4. julij, str. 7.

- Hočevar, Barbara (2002): "Vrata odprta navznoter, a kdaj bodo navzven?". Delo, petek, 21.junij, str. 2.
- I.K.(2000): "Azilanti raus". Mladina. št. 42.
www.mladina.si/tehdnik/200042/clanek/m-tujci/
(izpis: 24.01.2002)
- International Centre for Migration Policy Development (2002): Return and Readmission of Illegal Migrants in the Context of Joint Management of Migration Flows : A working Paper drafted by ICMPD for the Meeting of the Working Group on Return and Readmission, held in the Context of the Budapest Process in Tbilisi 27.-28. september 2002. Vienna.
- International Centre for Migration Policy Development (2002): Study on comprehensive European Union return policies and practises for displaced persons under temporary protection, other persons whose international protection has ended, and rejected asylum-seekers (final report).
- International Organization for Migration in United Nation (2000): World Migration Report 2000. United Nations publication.
- Intervju opravljen s predstavnikom Centra za tujce, Š.Z. inšpektorjem I., dne 8. september 2002 ter 24. januar 2003.
- Jalušič, Vlasta (2002): "Ksenofobija ali samozaščita? ". Časopis za spremljanje nestrpnosti.
- (1999) Kazenski zakonik RS. Uradni list RS, Ljubljana, št. 23/99.
- Klasinc, Janja (2002): "Povečati moramo učinkovitost uprave: Intervju z državnim sekretarjem dr. Bojanom Bugaričem". Slovenska uprava, let. 2, št. 4, str. 8-10.
- Klinar, Peter (1976): Mednarodne migracije. Založba obzorja, Maribor. Str. 206, 212-215.
- Koren, Miran (2002): Trgovina z belim blagom. MNZ RS, Ljubljana.
www.policija.si/si/szj/szj_prikaz_det.php?id=255
(izpis: 13.03.2002)
- Kotnik, Alenka (2001): "Sovražna retorika medijev". Medijska preža, št. 10, str. 2-3.
- Kuhar, Roman (2001): "V obljubljeni dežali ksenofobije". Medijska preža, št. 10, str. 4-5.
- (1999) "Kvota za priseljence? : Članice naj bi si enakomerno porazdelile breme priseljencev". Dnevnik, sobota, 16.oktober.
www.dnevnik.si/cgi/view.exe?w=dn.16.10.1999.d215
(izpis: 26.02.2002).

- (2001) Legal and Practical Aspects of the Return of Persons not in Need of International Protection. UNHCR, Geneva.
- Martin, Hans-Peter in Schumann, Harald (1997): Pasti globalizacije: Napad na demokracijo in blaginjo. Co libri, Ljubljana.
- (2000) Mehanizmi urejanja statusa azila. Fundacija GEA.
www.fundacija-gea2000/slo/mehanizmi.html
(izpis: 04.03.2002).
- Mesojedec Pervinšek, Alenka (2002): "Dvojno državljanstvo: Med stroko in politiko". Slovenska uprava, let. 2, št. 1 .
- Mesojedec Pervinšek, Alenka (2002): "Državljanstvo Republike Slovenije - Pravica ali status?". Slovenska uprava, let. 2, št. 4, str. 11-14.
- (1999) "Največ prosilcev za azil prihaja iz ZR Jugoslavije". Evrobilten, št. 12.
www.evropa.gov.si/publikacije/evrobilten/evrobilten-12-02/
(izpis: 19.02.2002)
- Nastran Ule, Mirjana (1994): Temelji socialne psihologije. Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana, str. 101-122, 274-277.
- (2000) Navodilo o postopku in načinu ravnanja s tujci, ki vstopijo v RS in želijo vložiti prošnjo za azil, ter o sprejemanju, vsebini in ravnanju z vloženimi prošnjami za azil oziroma izjavami, sprejetimi na zapisnik. Uradni list RS, Ljubljana, št. 65-3003/00.
- (2000) Navodilo o prisilnem odstranjevanju tujca iz države. Minister za NZ – Borut Šuklje, Ljubljana.
- (2001) Nehote lahko postanem žrtev trgovine z belim blagom, nehote se lahko znajdem v začaranem krogu prostitucije: Zloženka MNZ RS, Ljubljana.
- (2001) Oddelek za azil. MNZ RS, Ljubljana.
www.mnz.si/si/uunz/odaz.html
(izpis: 25.03.2002).
- (1991) Osamosvojitveni zakoni s področja notranjih zadev (predpisi o državljanstvu, tujcih, potnih listinah, nadzoru državne meje in vozniških listinah). Uradni list RS, Ljubljana.
- Pajnik, Mojca in Lesjak Tušek, Petra in Gregorčič, Marta (2001): Immigrants, who are you? : Research on Immigrants in Slovenia. Mirovni inštitut, Ljubljana.
- Pečar, Janez (1998): "Migracije in kriminaliteta". Revija za kriminalistiko in kriminologijo, št.2, Ljubljana, str. 151-159.
- Peklar, Leonardo F. (1999): Globalizacija: Izzivi, pasti in priložnosti. Manager, Ljubljana.

- Pilko, Simona (2000): "Brez priseljencev ne gre: Zaradi demografskih gibanj bo legalnim priseljencem Evropa morala bolj odpreti vrata". Dnevnik, petek, 24. september.
www.dnevnik.si/cgi/view.exe?w=dn.24.11.2000.2zlc
(izpis: 26.02.2002).
- Polič, Vasilij (1997): Statusna stanja človeka in državljana v RS: Državljanstvo. Center Marketing International, Ljubljana.
- Polič, Vasilij (1997): Statusna stanja človeka in državljana v RS: Prebivališče, tujci z begunci, javni red in mir, javni shodi in javne prireditve. Center Marketing International, Ljubljana.
- Popov, Jurij (2002): Trgovina z ljudmi: Somrak civilizacije ali kaos globalizacije. Društvo Ključ – center za boj proti trgovini z belim blagom, Ljubljana.
- (2000) Pravilnik o bivanju tujcev v in izven Centra za odstranjevanje tujcev. Minister za NZ – Borut Šuklje, Ljubljana.
- (2000) Pravilnik o posebnih pravilih bivanja in gibanja tujcev v centru za odstranjevanje tujcev in pogojih ter postopku za uporabo milejših ukrepov. Uradni list RS, Ljubljana, št. 97/00.
- (1997) Predpisi o državljanih in tujcih (z uvodnimi pojasnili Alenke Mesojedec Prvinšek). ČZ Uradni list, Ljubljana.
- (2002) Predstavitev projekta azilni dom. MNZ RS, Ljubljana.
www.mnz.si/en/szj/szj_prikaz_det.php?id=139
(izpis: 20.01.2003)
- (2001): "Protest ob podpihovanju ksenofobije s strani državnih uradnikov". Amnesty International Slovenije.
www.amnesty-international.si/mediji/content/izjave/izjava010131.html
(izpis: 29.05.2002).
- (2002) Razmere na področju ilegalnih migracij na območju RS. Policija, Ljubljana.
www.policija.si/si/statistika/meja/il-prehodi2002.html
(izpis: 02.04.2002)
- (2000) Razvoj instituta azila v Republiki Sloveniji. Fundacija GEA 2000.
www.fundacija-gea2000.si/slo/institut.html
(izpis: 04.03.2002)
- (2001) Redno zasedanje Evropskega sveta ob zaključku belgijskega predsedovanja EU: Laeken, 14. – 15. december 2001.
www.gov.si/loksam/MEDNAR/sklsve.htm
(izpis: 04.03.2002)
- Repovž, Grega (2002): "Tudi begunci so ljudje". Delo, petek, 21. junij, str. 2.

- (1999) Resolucija o imigracijski politiki Republike Slovenije. Uradni list RS, Ljubljana, št. 40/93.
- (2001) Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije. Uradni list RS, Ljubljana, št. 56/2001.
- Shaw, Jo (2000): Law of the EU. Palgrave, New York.
- (2002) Skupno srečanje ministrov na področju pravosodje in notranje zadeve EU – države kandidatke: Govor dr. Rada Bohinca, ministra za notranje zadeve RS. Luksemburg, 14. oktober. www.mnz.si/si/predstavitev/govori/govor5.html (izpis: 20.01.2003).
- Taškar, Jana (2002): "Blodnjaki javne uprave: Dr. Bojan Bugarič, o azilu, državljanstvu, javni upravi". Delo, sobota, 25. maj, str. 10-11.
- (2001) Tehnična pomoč EU (iz programov PHARE) za uresničevanje pristopne strategije na področju notranjih zadev. MNZ RS, Ljubljana. www.mnz.si/si/szj/szj_prikaz_det.php?id=52 (izpis: 09.01.2002, 20.01.2003)
- (2002) "Trdnjava Evropa: Pritisk ilegalnih priseljencev". Delo, sobota, 22. junij, str. 14-16.
- (1997) Trendi v evropskih politikah priseljevanja: Analiza. MNZ RS, Ljubljana, str. 5-9, 18-26.
- Trnovšek, Bojan (1997): "Odklonskost migrantov v Sloveniji". Revija za kriminalistiko in kriminologijo, št. 3, Ljubljana, str. 266-282.
- (2001) "Tujci: Odgovor civilne družbe". Mladina, št. 6. www.mladina.si/tehdnik/200106/clanek/ksenofob/ (izpis: 24.01.2002)
- (2002) Uresničevanje pristopne strategije na področju notranjih zadev – dosežena raven usklajenosti s pravnim redom in standardi EU. MNZ RS, Ljubljana. www.mnz.si/en/szj/szj_prikaz_det.php?id=54 (izpis: 10.01.2002)
- (1991) Ustava Republike Slovenije. Uradni list RS, Ljubljana, št. 33/91-I.
- Valič, Urša (2001): "Ksenofobija na pohodu". Tednik Oko. št. 261. www.arctur.si/oko/2001/261-clanki.html (izpis: 29.05.2002).
- (2002) Vračanje tujcev. Policija, Ljubljana. www.policija.si/si/statistika/lp/meja2001.html (izpis: 02.04.2002)

- Vrečer, Natalija (2002): "Migracije in migranti: Kakšna bo usoda slovenskih v2000?". Delo, sobota, 25. maj, str. 22-23.
- (2001) Zagotavljanje varnosti državne meje. Policija, Ljubljana.
www.policija.si/si/statistika/meja00.html
 (izpis:04.04.2002)
- (1999) Zakon o azilu. Uradni list RS, Ljubljana, št. 61-2911/99, 66/00.
- (1991) Zakon o državljanstvu RS. Uradni list RS, Ljubljana, št. 1/91-I, 30/91-I, 38/92, 13/94.
- (1991) Zakon o nadzoru državne meje. Uradni list RS, Ljubljana, št. 1-11/91-I.
- (2002) Zakon o nadzoru državne meje. Uradni list RS, Ljubljana.
<http://objave.uradni-list.si/bazeul/URED/2002/087/B/5243592827.htm>
 (izpis: 20.01.2003)
- (1991) Zakon o potnih listinah državljanov RS. Uradni list, Ljubljana, št. 1-10/91-I, 65/2000.
- (2001) Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o azilu. Uradni list RS, Ljubljana, št. 67/01.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o državljanstvu Republike Slovenije. Uradni list RS, Ljubljana.
<http://objave.uradni-list.si/bazeul/URED/2002/096/B/5248043002.htm>
 (izpis: 25.11.2002)
- (2002) Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o tujcih. Uradni list RS, Ljubljana, št. 87/2002, 96/2002(popr.).
- (1999) Zakon o tujcih. Uradni list RS, Ljubljana, št. 61-2912/99.
- (1999) Zakon o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v RS. Uradni list RS, Ljubljana, št. 61-2913/99, 64/2001.
- (1997) Zakon o začasnem zatočišču. Uradni list RS, Ljubljana, št. 20-1139/97, 94/00.

