

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Tina Čeligoj**

**Pravice prosilcev za azil v Sloveniji**

**Diplomsko delo**

**Ljubljana, 2010**

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Tina Čeligoj**

**Mentorica: doc. dr. Mojca Pajnik**

**Pravice prosilcev za azil v Sloveniji**

**Diplomsko delo**

**Ljubljana, 2010**

*Bodi sam sprememba, ki si jo želiš v svetu.*

Mahatma Gandhi

*ZAHVALA*

*Mentorici, doc. dr. Mojci Pajnik, za strokovnost in dostopnost.*

*Darji in Ivanu, obema skupaj in vsakemu posebej, za neomajno podporo in ljubezen.*

*Taji, ker sva si tako različni, a naju ravno to združuje v pravi sestri.*

*Roku, ker me brezpogojno spodbujaš in verjameš vame.*

*Niki in Taji, za dolgo in iskreno prijateljstvo.*

## **PRAVICE PROSILCEV ZA AZIL V SLOVENIJI**

V evropskem prostoru se glede pravice do azila zlasti v preteklih desetletjih izražajo opazne restriktivne težnje, tako v skupni evropski kot v nacionalnih azilnih politikah. Cilj tovrstne restriktivnosti držav je zmanjšati število vloženih prošenj za azil. Tudi slovenska azilna politika postaja vse restriktivnejša, kar se odraža v zniževanju standardov in izjemno nizkem odstotku odobrenih prošenj za azil. Namen pričujočega diplomskega dela je analizirati azil kot pravno-politični mehanizem in oceniti njegovo udeležanje v praksi v Sloveniji ter izpostaviti njegove pomanjkljivosti, ki omogočajo kršenje pravic prosilcev. Za celovito razumevanje področja azila diplomsko delo razčleni razvoj evropske in slovenske azilne politike ter pravno-formalne trende, ki danes narekujejo azilno politiko v evropskem prostoru in posledično tudi v Sloveniji. Na podlagi intervjujev s predstavnicami nevladnih organizacij in s prosilci za azil diplomsko delo presodi tudi postopek, skozi katerega gre prosilec za azil, s kakšnimi težavami se ob tem spopada in kakšen je odnos institucij do prosilcev, ter tako poda tudi oceno uresničevanja pravic prosilcev za azil v praksi.

**Ključne besede:** prosilci za azil, azilna politika, človekove pravice, Slovenija

## **THE RIGHTS OF ASYLUM SEEKERS IN SLOVENIA**

There have been notable restrictive tendencies towards the right to asylum in the past decades, expressed both in the European common asylum policy and in Member states' asylum politics. The goal of such restrictiveness is to decrease the number of applications for asylum. Even the Slovenian asylum policy is becoming more and more restrictive, what is shown in lowering of asylum standards and by exceptionally low percentage of approved applications. The intention of the following dissertation is to review the asylum as a legal-political mechanism and to analyze its realization in practice in Slovenia as well as to expose its deficiencies that permit the violation of asylum seekers' rights. In order to entirely understand the field of asylum, the dissertation examines the evolution of the European and Slovene asylum policy, along with the legal trends that dictate the asylum politics today. Based on interviews, carried out with representatives of non-governmental organizations and with asylum seekers, the dissertation evaluates the asylum procedure that the asylum seekers must undertake and what kind of problems they face as well as the attitude of the institutions towards them. Thus the dissertation estimates also the realization of the rights of asylum seekers in Slovenia.

**Key words:** asylum seekers, asylum politics, human rights, Slovenia

## KAZALO

1 UVOD .....	6
2 PREGLED NOVEJŠE ZGODOVINE MIGRACIJ V EVROPI .....	11
2.1 Prvo obdobje: delovne migracije in rekonstrukcija Evrope (1945-1973).....	11
2.2 Drugo obdobje: ekonomska kriza in omejevanje priseljevanja (1973-1980) ....	12
2.3 Tretje obdobje: sprememba izvornih držav v države sprejemnice (1980-1998)13	
2.4 Četrto obdobje: vračanje delovnih migrantov (1998 do danes).....	15
3 MIGRACIJE V SLOVENIJI .....	16
4 RAZVOJ EVROPSKE AZILNE POLITIKE .....	18
4.1 Aktualno stanje in spremembe v evropski azilni politiki.....	21
5 RAZVOJ AZILNE POLITIKE V SLOVENIJI.....	24
5.1 Azilni postopek in pravice prosilcev za azil .....	28
5.2 Razmere v Azilnem domu .....	32
6 IZKLJUČEVALNA AZILNA POLITIKA.....	33
6.1 Izključevalna azilna politika Slovenije .....	35
6.2 Statistična analiza obravnave prošelj za azil v Sloveniji .....	36
7 SLOVENSKA AZILNA POLITIKA V PRAKSI .....	40
7.1 Pogovori s predstavnicami nevladnih organizacij in s prosilci za azil .....	43
8 SKLEP: kritično ovrednotenje slovenske azilne politike .....	55
9 LITERATURA .....	59
10 PRILOGE.....	64
PRILOGA A: prosilci za azil po spolu .....	64
PRILOGA B: vsi priznani statusi 1995-2009 .....	65
PRILOGA C: obravnava prošelj za azil/mednarodno zaščito v Sloveniji.....	66

### Kazalo tabel

Tabela 6.1: Statistični pregled obravnave prošelj za azil med leti 1991 in 2009 .....	38
Tabela 6.2: Podatki o številu prosilcev v Sloveniji na dan 19. februar 2010 .....	38

## 1 UVOD

*»Vsakdo ima pravico do svobode in varnosti.«*  
Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, 6. čl.

Vsakodnevno so ljudje zaradi kršitev temeljnih človekovih pravic prisiljeni v težko in nevarno življenjsko odločitev – zapustiti svoj dom, družino in državo ter iskati zatočišče v tujini. Vsaka tovrstna odločitev je odraz neuspeha posamezne države, da bi učinkovito zaščitila pravice svojih državljanov in jim zagotovila varno, dostojno in človeka vredno življenje. Pri zaprošanju za azil v državah Evropske unije, med katerimi je tudi Slovenija, pa se navadno pokaže, da je iskanje zaščite v tuji državi z drugačno kulturo, navadami, jezikom in nenazadnje neznanim delovanjem državnega aparata zelo zahtevna preizkušnja, ki je še otežena s pretežno negativnim odnosom do tujcev, nizko stopnjo zaupanja in zelo strogimi pogoji dodelitve statusa begunca. V evropskem prostoru se namreč zlasti v preteklih desetletjih izkazuje zelo restriktivne težnje tako v skupni evropski azilni politiki kot v nacionalnih azilnih politikah in Slovenija ni izjema. V diplomskem delu me zanima azil kot pravno-politični mehanizem in njegovo udejanjanje v praksi v Sloveniji, za bolj celovito razumevanje področja pa analiziram tudi razvoj evropske azilne politike in pravnoformalne trende, ki definirajo azilno politiko v evropskem prostoru in posledično tudi v Sloveniji. Za presojo uresničevanja pravic prosilcev za azil v Sloveniji analiziram tudi postopek, skozi katerega gre prosilec za azil in težave, s katerimi se ob tem spopada.

Na prvo zagato pri analizi sem naletela ob številnih izrazih, ki se uporabljajo (v različnih strokah ter v medijih in javnosti) v povezavi z osebami, ki v Sloveniji zaprosijo za zaščito: prosilec za azil, tujec, begunec, migrant, imigrant, azilant, pribežnik, prebežnik, ilegalni imigrant in drugi. Številni izrazi prosilce prikažejo negativno ali jih celo kriminalizirajo – tako oznaka ilegalni (npr. ilegalni pribežnik, ilegalne migracije), ki se pogosto uporablja za osebe brez urejenih dokumentov, prikazuje te osebe kot nezakonite oz. v nasprotju z zakonom. Poleg poimenovanj oseb pa se pogosto pojavlja nedoslednost tudi glede zaščite, za katero lahko osebe v Sloveniji zaprosijo: azil, status begunca, status subsidiarne zaščite, status mednarodne zaščite. Vse to prispeva k zmedi v razumevanju področja pridobivanja azila.

V izogib nejasnostim in negativnim konotacijam diplomskem delu uporabljam le določene izraze, ki nekako najboljše poenotijo številno terminologijo na tem področju<sup>1</sup>. Izraz **migrant** označuje vse osebe, ki spreminjajo stalno ali začasno prebivališče – to je najbolj nevtralen izraz in uporabljam ga za poimenovanje oseb, ki so na poti oz. živijo v drugi državi (bodisi zaradi službe, družine, kršitev pravic v izvorni državi itd.). **Prosilec za azil**<sup>2</sup> je oseba, ki v določeni državi zaprosi za zaščito in čaka na odločitev – ta izraz bom uporabljala za osebe v času postopka pridobivanja zaščite. Azil je torej zaščita, ki jo država nudi na svojem ozemlju osebam iz drugih držav, ki bežijo pred preganjanjem ali hudo nevarnostjo. Če prosilec za azil izkaže utemeljen strah pred preganjanjem v matični državi na podlagi svoje vere, rase, narodnosti, političnega prepričanja ali pripadnosti določeni skupini, pridobi status begunca in ga imenujemo **begunec** – s tem pridobi pravico do stalnega bivanja, namestitve, zdravstvenega varstva, socialnega varstva, izobraževanja, zaposlitve in dela ter pomoči pri integraciji. V Sloveniji lahko prosilec v primeru, ko ne izpolnjuje vseh pogojev za status begunca, vendar obstaja utemeljen razlog za prepričanje, da bi ob vrnitvi v svojo državo utrpel hudo škodo (mučenje, nehumano ravnanje, smrt), pridobi status subsidiarne zaščite in ima enake pravice kot begunec, vendar za določen čas treh let. Izraz 'ilegalen' bom nadomestila z izrazom 'neregularen', v navednicah pa zato, ker tudi to ni optimalen in nevtralen izraz. Izraz 'ilegalne' migracije, ki se največkrat uporablja za poimenovanje prečkanje meja izven mejnih prehodov oz. brez veljavnih osebnih dokumentov in dovoljenj za vstop v državo, bom nadomestila z izrazom 'neregularne' migracije.

Tradicija zagotavljanja političnega azila evropskih držav izhaja iz obdobja po drugi svetovni vojni, ko so države z namenom varstva človekovih pravic posameznika pred grozotami, kot jih je povzročila vojna, ter v želji po trajnem miru sprejele osnovni dokument na področju zaščite pravic razseljenih ljudi<sup>3</sup>, Konvencijo o zaščiti beguncev. Do danes so evropske države posamično in skupno, združene v EU, nadgrajevale in dopolnjevale svoje migracijske in azilne politike. Žal se je veliko poskusov zaščite interesov posameznikov podredilo pglavitnim interesom Evropske

---

<sup>1</sup> To ne velja v primeru citiranja.

<sup>2</sup> Z Zakonom o mednarodni zaščiti iz leta 2007, ki je zamenjal Zakon o azilu, se izraz azil ukine, nadomesti ga izraz mednarodna zaščita (in s tem tudi prosilec za mednarodno zaščito). Zaradi lažjega razumevanja in ustaljenosti izraza bom v diplomskem delu vseeno uporabljala izraz prosilec za azil.

<sup>3</sup> Razseljeni ljudje so tisti, ki so prisiljeni zapustiti svoje domove zaradi vojne, naravnih nesreč idr.

unije – prostemu pretoku blaga, oseb, storitev in kapitala znotraj meja njenih članic. Ceno notranje svobode med državami članicami vsakodnevno plačujejo prebivalci držav izven EU, saj je dostop do meja držav članic vse težji, pogoji za pridobitev azila vse strožji in število odobrenih prošelj vse manjše. »Začetna ideja o odpravi notranjih meja in prostem gibanju oseb se je na zunanjih mejah EU razvila v politiko preprečevanja vstopa na ozemlje in omejitev gibanja oseb« (Longo 2003, 17). Predvsem v zadnjem desetletju se predanost Konvenciji o zaščiti beguncev vse bolj prilagaja odločnosti držav o omejevanju števila prošelj za azil, vloženih na njihovem ozemlju.

Z odpravo notranjih meja med državami članicami in potrebo po učinkovitem nadzoru zunanjih meja Evropske unije se je pojavila tudi potreba po skupni evropski azilni politiki, ki naj bi zagotavljala enake možnosti prosilcev za azil v vsaki državi članici. V praksi pa se kaže, da se sodelovanje osredotoča predvsem na področje nadzorovanja zunanjih meja in preprečevanje 'neregularnega' priseljevanja, manj pa na zaščito prosilcev za azil in njihovih pravic. Vzporedno z večanjem represije so se tudi v Sloveniji pojavili številni diskurzi, ki to represijo naturalizirajo oz. jo izpodbijajo. Predstavljanju prosilcev kot grožnjo slovenskemu narodu in njihovemu kriminaliziranju nasprotujejo argumenti predvsem nevladnih organizacij, ki pa velikokrat viktimizirajo prosilce: »/.../ velika večina mednarodnih organizacij in agencij, ki se tako ali drugače ukvarjajo z vprašanjem migracij /.../, posega po viktimizacijskem diskurzu 'podobe migranta kot šibkega subjekta'« (Beznec 2009, 18). Da niso vedno nemočne žrtve so pokazali prosilci sami, ko so se leta 2008 skupaj z aktivisti in aktivistkami Socialnega centra Rog povezali v gibanje Svet za vsakogar in v javnosti ostro obsodili odnos osebja Azilnega doma ter kršitve njihovih pravic iz strani vladnih institucij. Vsakršno posploševanje o tem, da vsi prosilci zlorablajo pravico azila ali da so vsi nemočne žrtve okoliščin je torej neresnično, saj so prosilci, kot vsi ljudje, posamezniki s svojo edinstveno zgodbo.

Vstop Slovenije v Evropsko unijo in uskladitev azilne zakonodaje z evropsko sovpada s spremembo Slovenije iz države z višjo stopnjo izseljevanja v državo sprejemnico prosilcev za azil. V tej vlogi se je pokazala kot precej negostoljubna, saj je od osamosvojitve odobrila le 0,4 odstotka prošelj, torej je od 17.851 vloženih prošelj



status podelila 76-im osebam<sup>4</sup>. Poleg tega se prosilci za azil od vstopa v državo skozi celoten postopek pridobivanja azila srečujejo s številnimi težavami, kot je nepoznavanje jezika, v katerem poteka postopek, in slaba zagotovitev tolmačenja, pomanjkanje informacij o postopku (in odsotnost informacij v jeziku, ki ga poznajo), slabe razmere bivanja v azilnem domu ter omejena svoboda gibanja.

V diplomskem delu se osredotočam na pravice prosilcev za azil v Sloveniji. V sklopu izbranega naslova želim skozi delo podrobneje predstaviti slovensko azilno politiko in (ne)doslednost njenega izvajanja na ravni institucij, ki prihajajo v stik s prosilci ter raziskati in opisati težave in kršitve, s katerimi se prosilci za azil v postopku srečujejo. Tako v diplomskem delu preverjam veljavnost sledečih hipotez:

- Slovenijo kot članico Evropske unije obvezuje splošno pravo EU, zaradi česar se zdi, da pri oblikovanju in izvajanju azilne politike ne upošteva v zadostni meri specifičnih lastnosti države in regije.
- Država nezadostno poskrbi za uresničevanje in spoštovanje pravic prosilcev za azil, zato so jim v času postopka pridobivanja azila nekatere pravice kršene.
- Institucije, ki delajo s prosilci za azil, svoje delo opravljajo nekorektno, kar se odraža tudi v neobveščeniosti prosilcev o svojih pravicah, dolžnostih ter o samem postopku pridobivanja azila.

Prvi del diplomskega dela je namenjen kratkemu pregledu zgodovine migracij v evropskem in slovenskem prostoru ter opisu razvoja tako azilne politike kot tudi zakonodaje v Evropski uniji in v Sloveniji. Pri razumevanju slovenske azilne politike je njena umestitev v evropski kontekst pomembna zaradi tesne prepletenosti iz zgodovinskega, pa tudi političnega in pravnega vidika. Slovenija se je s tem, ko je leta 2004 postala pravnomočna članica EU, obvezala k upoštevanju evropske zakonodaje in smernic tudi na področju azila, zato je razumevanje trendov, ki jih skupna evropska azilna politika narekuje, bistveno pri analizi slovenske azilne politike in zakonodaje. V drugem delu preverjam izvajanje azilne politike in zakonodaje ter spoštovanje

---

<sup>4</sup> Podatki veljajo od osamosvojitve do konca leta 2009. Statistične podatke podrobneje predstavim v poglavju 5.3.

pravic prosilcev v praksi, in sicer na podlagi intervjujev. Pogovore sem opravila s prosilci za azil in s predstavnicami različnih nevladnih organizacij, ki že več let delujejo na področju azila in bodisi soustvarjajo azilno politiko ali pa vsakodnevno prihajajo v stik s prosilci za azil ter zato poznajo zakonodajo in težave, s katerimi se institucije in prosilci srečujejo na terenu.

## 2 PREGLED NOVEJŠE ZGODOVINE MIGRACIJ V EVROPI

V diplomskem delu se sicer osredotočam na azilno politiko Slovenije, vendar se je za njeno razumevanje nujno dotakniti zgodovine migracij v Evropi v obdobju po drugi svetovni vojni, ki predstavlja začetek sodobnih mednarodnih migracij v prostoru današnje EU, do danes. To je obdobje, v katerem so zaradi številčnosti migracij evropske države začele razvijati restriktivno migracijsko (in znotraj nje azilno) politiko, s katero so želele vsaka na svoj način nadzorovati in omejiti priseljevanje. Druga svetovna vojna, ki je v Evropi sprožila »največje prisilne in begunske selitve v zgodovini tega prostora« (Bade 2005, 331), predstavlja začetek zadnje faze spreminjanja Evrope iz celine izseljevanja v celino priseljevanja. Znotraj evropskega prostora so od petdesetih let prejšnjega stoletja do danes migracijski tokovi oblikovali štiri obdobja (Garson in Loizillon 2003, 2-5).

### *2.1 Prvo obdobje: delovne migracije in rekonstrukcija Evrope (1945-1973)*

Neposredno po koncu druge svetovne vojne so zahodne evropske ekonomije morale integrirati množico beguncev, razseljenih oseb in tistih, ki so se vračali iz kolonij. Do postavitve Berlinskega zidu leta 1961 se je tako samo na območje Zahodne Nemčije naselilo okrog 13 milijonov razseljenih ljudi (Pirc 2007, 452). Kljub obsežnim migracijam pa so se države v obdobju po vojni in vse do sredine šestdesetih let srečevale s pomanjkanjem delovne sile in nezadostno rastjo prebivalstva<sup>5</sup>, zato so se razvitejše države severne in zahodne Evrope sredi petdesetih let odločile za odprtje trga in okrepitev svoje delovne sile s tujimi delavci. Tako so postale Nemčija, Francija, Italija, Belgija, Luksemburg in Nizozemska<sup>6</sup> z Veliko Britanijo in Švico ciljne države za migrante iz držav južne Evrope (Italije, Španije, Grčije in Portugalske), v katerih so bile razmere in možnosti zaposlitve slabše – visoka stopnja brezposelnosti, slabše plače za isto delovno mesto, slabši delovni pogoji itd. (Bade 2005, 334).

---

<sup>5</sup> Temu so botrovale predvsem obsežne čezmorske migracije, pa tudi izgona in deportacij iz Evrope v druge konce sveta (predvsem Združene države Amerike, Kanado, Avstralijo in Argentino).

<sup>6</sup> Te države so tudi ustanoviteljice Evropske gospodarske skupnosti, ki se je z leti razvila v današnjo Evropsko unijo.

Države sprejemnice so v tem obdobju migracije nadzorovale in urejale samostojno glede na svoje notranje potrebe po tuji delovni sili, zato se je med državami razlikovala ureditev statusa migrantov<sup>7</sup>. Do konca petdesetih let so države sprejemale predvsem delovne migrante – delovne migracije so omogočale skoraj neomejeno preseljevanje, zato se pravica do azila do sedemdesetih let praktično ni uveljavljala. V šestdesetih letih pa so se že začele kazati spremembe v migracijskih gibanjih. Povečalo se je namreč število selitev za daljši čas, poleg tega pa se je množično pojavila tudi selitev družin za svojimi družinskimi člani (združevanje družin). Na migracije so bistveno vplivali slabši položaj, revščina in brezposelnost v izvornih državah, zaradi katerih so migranti ostajali v državah gostiteljicah dlje (Bade 2005, 335).

## ***2.2 Drugo obdobje: ekonomska kriza in omejevanje priseljevanja (1973-1980)***

Z gospodarsko krizo v sedemdesetih letih se je začelo drugo, omejevalno obdobje migracijskih tokov v evropskem prostoru. Upadu gospodarske rasti v zgodnjih sedemdesetih letih je sledila ekonomska recesija, brezposelnost in socialne napetosti, kar je severnoevropske države prisililo k zmanjševanju pritoka mednarodnih delovnih sil. Poleg omejitev priseljevanja so začele izvajati tudi ukrepe, s katerimi so poskušale spodbuditi delovne migrante k vrnitvi v svoje matične države. Kljub restriktivnemu odnosu držav v severni Evropi pa se je večina migrantov odločila ostati v gostujočih državah in s tem uveljavljati socialne pravice, ki so jim tam pripadale in so bile v večini primerov podobne pravicam državljanov. Gospodarski položaj v izvornih državah migrantov je bil namreč velikokrat slabši kot v ciljnih državah (Bade 2005, 336). Upad števila delovnih migrantov zaradi restriktivne migracijske politike je deloma nadomestila nova oblika migracij, združevanje družin, povečalo pa se je tudi število prošenj za azil.

---

<sup>7</sup> V skladu z ureditvijo se razlikujejo tudi statistični podatki. V Franciji in Veliki Britaniji je večina trajnih migrantov pridobila državljanstvo in s tem ni bila zabeležena v statistiki tujcev, medtem ko je Nemčija migrantom podeljevala večinoma začasna delovna dovoljenja, od njih pa se je pričakovalo, da se bodo po določenem obdobju vrnili v matične države. Tamkajšnji migranti so tako vse do reforme zakona o državljanstvu leta 2000 večinoma ostali tujci in so svoj status tujca predali naprej svojim otrokom še celo v drugi generaciji (Bade 2005, 333).

### ***2.3 Tretje obdobje: sprememba izvornih držav v države sprejemnice (1980-1998)***

V osemdesetih letih so se že začele kazati spremembe, ki so bile posledica restriktivnih migracijskih politik držav zahodne in severne Evrope. Južnoevropske države, ki so bile do tedaj izvorne države migrantov, so počasi same začele postajati območje priseljevanja – tamkajšnje vse boljše gospodarsko stanje in vse več ovir za migrante na poti v razvitejšo severno Evropo so prispevali k novi vlogi južne Evrope, ki je postala druga najboljša možnost za migrante. Tako so se predvsem Italija, Grčija, Španija in Portugalska prelevile v ciljne države za migrante iz sosednjih afriških držav, pa tudi za nekatere države Azije in Latinske Amerike (Bade 2005, 4; Garson in Loizillon 2003, 4).

Evropa se je vse bolj zapirala za tujce. Delovne migracije so se drastično omejile in zmanjšale, posledično se je zelo povečalo število prošenj za azil. Kljub strogim pogojem so bile številne prošnje vložene v potrebi po migraciji, vendar ne zaradi preganjanja: »Kdor se je hotel preseliti, pa ni imel nobene možnosti, da bi prišel kot družinski član /.../, je poskušal kot prosilec za azil« (Bade 2005, 406). Večanje števila prošenj za azil pa je v javnosti ter politiki sprožilo razprave in kmalu je po vsej Evropi, čeprav ne povsod enako, vladala vznemirjenost zaradi vse bolj razširjenega mnenja, da se možnost azila med migranti množično zlorablja. Nestrpnost do migrantov in prosilcev se je širila predvsem z diskurzom v medijih, ki so objavljali izjave raznih politikov in drugih mnenjskih voditeljev o nenadzorovanem številu migrantov, pa tudi zlorabah – prosilci naj svojih izvornih držav ne bi zapustili zaradi kršenja pravic, temveč zaradi možnosti bolj 'lagodnega in kakovostnega življenja' v evropskih državah. Tovrstni argumenti so bili v obdobju po osamosvojitvi aktualni tudi v Sloveniji<sup>8</sup> in se v določeni meri ohranjajo še danes, predvsem v političnem in policijskem diskurzu se pogosto govori o zlorabi instituta azila, s čimer se opravičuje represivnost slovenske azilne politike<sup>9</sup>. Predvsem s pomočjo senzacionalističnih medijev se je torej širila nestrpnost do migrantov in neutemeljen strah, da bo Evropo preplaval val beguncev, ki bežijo pred revščino vzhodne Evrope in tretjega sveta.

---

<sup>8</sup> Za podrobnejšo analizo javnih diskurzov o beguncih glej Horvat in drugi 2001.

<sup>9</sup> Primer takšne izjave je na primer trditev Darka Poštraka, vodje oddelka za državno mejo v sektorju mejne policije, da prošnja za azil večinoma del taktike prosilcev: »Če je prebežnik nastanjen v azilnem domu ali v 'domu za odstranjevanje tujcev' v Ljubljani, ima več možnosti za organizacijo nadaljnje poti na zahod« (Škerl 2005, 12).

S padcem železne zavesne leta 1989 se je sicer res sprožil obsežnejši val selitev, o katerem se je zdelo, da potrjuje vse severnoevropske strahove pred poplavo tujcev, vendar so se pričakovane številke migrantov izkazale za močno pretirane (Pirc 2007, 455). Kljub temu je odpor do prosilcev v javnosti ostal in tako je, kot povzame Bade, dolgoletno skoraj neomejeno sprejemanje migrantov v osemdesetih nadomestila »odmaknjena zadržanost«, ki je kmalu vplivala tudi na državne strategije in postopke za obrambo držav pred prosilci za azil in begunci. Okrepile so se sprva še nekoordinirane težnje držav po vpeljavi omejevalne azilne politike s pomočjo novih zakonov, uredb in postopkov. Bade takratno zapiranje Evrope opiše kot trojno zapiranje: »proti postkolonialnim verižnim selitvam, proti evropskim in zunaj evropskim delovnim migrantom in proti beguncem iz tretjega sveta, ki prosijo za azil«, pojasni, da migranti v osemdesetih niso več prihajali skozi glavna vrata oz. 'main gates', pač pa vse bolj skozi stranska vrata oz. 'side gates' (Bade 2005, 407).

Med letoma 1983 in 1990 je po številu prejetih prošenj za azil prepričljivo prevladovala Zvezna republika Nemčija z več kot 700 tisoč prošnjami od skupno 1,7 milijona prosilcev v Evropi, sledile so ji Francija, Švedska in Avstrija. Po številu oz. odstotku priznanih azilov je leta 1988 vodila Francija (35 odstotkov) pred Veliko Britanijo (23 odstotki) in Belgijo (21 odstotkov), v Nemčiji pa so azil priznali le 8,6 odstotka prosilcem. Do leta 1990 so se deleži v vseh državah že bistveno zmanjšali (Nemčija 5 odstotkov, Belgija 6 odstotkov). V primerjavi s severnimi državami je bilo azilno priseljevanje v južnoevropskih državah še do devetdesetih let bistveno manj številčno (Bade 2005, 410-417). Zmanjšanju števila prosilcev za azil v začetku devetdesetih let je sledilo ponovno opazno večje število prosilcev in beguncev, k čemur so botrovali posamezni regionalni konflikti (predvsem razpad Jugoslavije in tamkajšnji spopadi med leti 1992 in 1999), pa tudi vedno nove in strožje omejitve evropskih držav.

Slovenija se je po osamosvojitvi v letih 1992 in 1993 prvič srečala z večjim številom migrantov, ki so bili prisiljeni v selitev zaradi vojnih konfliktov na območju bivše Jugoslavije. Država je takrat uvedla mehanizem začasne zaščite beguncev v prepričanju, da se bodo kmalu vrnil v svoje izvirne države, vendar so se spopadi nadaljevali skoraj do konca desetletja. Začasna zaščita se je po nekaj letih izkazala kot

očitno nezadostna ureditev in tako se je (pod pritiskom nevladnih organizacij in tudi pogojev za vstop v EU) začela urejati azilna politika in oblikovanje prvega zakona o azilu.

#### ***2.4 Četrto obdobje: vračanje delovnih migrantov (1998 do danes)***

Konec 20. stoletja je na področje evropskih migracij prinesel spremembe. Širitev Evropske unije ter razvoj sektorjev informacijske in komunikacijske tehnologije, izobrazbe in zdravstva sta bila vzroka za ponovno povečanje migracij delovne sile. Povečala se je potreba po izobraženi delovni sili iz tretjih držav, ki za svoje delo zahteva bistveno manjše plačilo od domače delovne sile, istočasno pa je narasla tudi potreba po nekvalificirani delovni sili, ki je v razvitejših evropskih državah primanjkuje v gradbenem sektorju, kmetijstvu in pri gospodinjskih storitvah (Gardon in Loizillon 2003, 5). Število prošelj za azil v državah EU je ostalo visoko in ureditev pravice do azila (sicer predvsem s ciljem zmanjšanja števila vloženih in odobrenih prošelj, manj pa z željo učinkovite zaščite pravic prosilcev) je postala tudi pomemben predmet razprav držav članic na področju urejanja skupne evropske politike.

Za migracije v zadnjih petnajstih letih je značilno ponovno povečanje števila prosilcev za azil, ki je posledica posameznih regionalnih konfliktov in strožjih omejitev priseljevanja Evropske unije, pa tudi ponovno povečanje delovnih migracij v razvite evropske države, kjer primanjkuje tako izobražene delovne sile kot tudi nekvalificiranih delavcev. Poleg tega so za sodobne migracije vse bolj značilne selitve zaposlenih znotraj mednarodnih korporacij, pa tudi vse bolj pogosto preseljevanje študentov v času študija ter t.i. feminizacija migracij, to je samostojno preseljevanje žensk v razvitejši države zaradi ekonomskih priložnosti (medtem ko so se v preteklosti migracije žensk omejevale predvsem na združevanje družin). Zabeležen je tudi povečan obseg 'neregularnih migracij' in razmah organiziranih kriminalnih združb, kar lahko delno pripišemo tudi vse strožjim ukrepom za vstop v EU. S problematiko 'neregularnega' prestopanja meja se srečujejo predvsem države na robu schengenskega območja, ki to rešujejo tako, da še poostrejujejo nadzor na svojih zunanjih mejah – med te države štejemo tudi Slovenijo (glej Garson in in Loizillon 2003, 5 ter Bade 2005, 441-448).

Migracijski trendi, ki so se od povojnih let do začetka 21. stoletja spreminjali in prilagajali razmeram, so skozi desetletja ohranili eno nespremenljivo lastnost: migracijski tokovi potekajo iz manj razvitih območij v razvitejše predele sveta. Evropa, ki se je po drugi svetovni vojni začela ekonomsko združevati in se združila v Evropsko unijo, je nedvomno eno takšnih gospodarsko razvitejših območij in je posledično cilj številnih migrantov, ki zapustijo svoje matične države. Vse pogosteje je govora o 'trdnjavi Evropa', ki oblikuje vse strožje pogoje in posledično manjše možnosti za vstop migrantov neevropskih držav na njeno ozemlje. Bade (2005, 502) ugotavlja, da je Evropa sicer »ostala odprta za mnoge priseljence, ki si jih države želijo ali jih na podlagi evropskega prava /.../ tolerirajo«, vendar v neprimerno večjem številu Evropa zavrača nezaželene migrante in jim dopušča le redke možnosti za vstop.

### **3 MIGRACIJE V SLOVENIJI**

Ozemlje današnje slovenske države je bilo od nekdanj pomembno stičišče med centralno Evropo in Balkanom ter posredno bližnjim Vzhodom, zato so tudi migracije na tem območju stalen pojav. V letih po drugi svetovni vojni se je tudi na slovenskem območju, tako kot v številnih drugih evropskih državah, kazal negativni migracijski prirast. Številni migranti, večinoma politično motivirani, so odšli v Argentino, Avstralijo, Kanado in ZDA. V nekaj letih po vojni je nova jugoslovanska oblast v skladu s socialistično ideologijo uspela zapreti državno mejo, čemur je sledilo obdobje zmanjševanja migracijskega gibanja v tujino. Vendar je ta ustalitev veljala le za zunanje migracije – znotraj Jugoslavije se je v Slovenijo priseljevalo veliko državljanov iz preostalih jugoslovanskih republik, ki so bile bistveno manj gospodarsko razvite in so se borile z visoko brezposelnostjo. Slovensko ozemlje je imelo v obdobju skupne države pomembno migracijsko vlogo, ki jo je ohranilo tudi po osamosvojitvi.

Neodvisnost Slovenije leta 1991 tudi na področju migracij predstavlja prelomnico. Z razpadom Jugoslavije in začetkom spopadov na območju Hrvaške ter kasneje Bosne in Hercegovine se je Slovenija v začetku devetdesetih let prvič srečala z velikim



številom migrantov, ki so na njenem ozemlju iskali zatočišče. Novonastala država takrat še ni imela izdelane samostojne azilne politike (v ustavi je bila določena le pravica do azila) in se je zaradi prepričanja, da se bodo migranti v kratkem času vrnili v svoje države, odločila za začasno rešitev – podelitev statusa začasnih beguncev. Začetno sočutje in gostoljubje se je z večanjem števila beguncev in nadaljevanjem spopadov spreminjalo v nezadovoljstvo slovenske družbe ter se, predvsem zaradi negativno nastrojene javne retorike, že v letih 1992 in 1993 spreobrnilo v odpor do začasnih beguncev in strah pred posledicami takšne situacije za slovensko gospodarstvo (Hrovat in drugi 2007, 5-6). Begunci so bili tako prikazani in tudi videni kot problem in grožnja slovenski družbi<sup>10</sup>, zaradi neučinkovite politike pa so številni s statusom začasnega begunca v Sloveniji ostali tudi do deset let kljub pretežno slabim pogojem integracije v družbo (Zavratnik Zimic 2006, 345).

Na prehodu tisočletja se je situacija na področju migracij v Sloveniji spremenila in tudi zaostila. Vprašanje migracij je postalo aktualno v letih 1999/2010, ko se je v okviru priključevanja Slovenije k EU prenašala evropska migracijska politika v slovensko pravno ureditev. Obdobje nastajanja slovenske migracijske politike konec devetdesetih let zaznamujeta tudi »konec balkanskih vojn in odprtje balkanske migracijske poti /.../. Slovenija se (takrat še kot tranzitna država) sooči z visoko rastjo nelegalnih migracij in skokovitim povečanjem števila prošenj za azil« (Bez nec 2009, 17). Migranti, ki so v Sloveniji prosili za azil, so vse pogosteje prihajali iz neevropskih držav, predvsem Afrike in Bližnjega Vzhoda<sup>11</sup>. To je v javnosti sprožilo vse prej kot pozitivno reakcijo – predvsem mediji so migrante sistematično označevali z izrazi 'tujci', 'oni', 'drugačni' ali 'iz drugačne kulture', kar je še poglobilo že tako negativen odnos do migrantov (Zavratnik Zimic 2006, 346). Netoleranten odnos javnosti in ksenofobični diskurz v medijih se je kazal tudi v kriminaliziranju migrantov s tem, ko so bili označeni kot 'ilegalni', predvsem pa je k 'demonizaciji' pripomoglo povezovanje in enačenje prosilcev za azil z bojem proti nezakonitem priseljevanju – to je napeljevalo na percepcijo, da je vsaka prošnja za azil zloraba te

---

<sup>10</sup> Za podrobnejšo analizo javnih diskurzov o beguncih glej Horvat in drugi 2001.

<sup>11</sup> To je posledica predvsem prenehanja spopadov ter stabilizacije in izboljšanja življenjskih pogojev na območju bivše Jugoslavije, zaradi česar se je število prosilcev iz tega območja zmanjšalo. Hkrati pa so zaradi strožjih nadzorov na zunanjih mejah EU pričele spreminjati tudi migracijske poti iz Afrike in Bližnjega Vzhoda – večina migrantov je Slovenijo le prečkalo, določeno število pa se je odločilo zaprositi za azil.

pravice in da je potrebno zaščititi slovensko ozemlje s povečano represijo in nadzorom meja. V tem obdobju pa so se proti ksenofobičnem izražanju angažirale številne nevladne organizacije, ki se niso strinjale z neosebim ekonomskim pristopom slovenske politike, vrhov policije in javnosti do ljudi, ki so v življenjski stiski in so se postavile po robu njihovi demonizaciji v družbi.

Vstop Slovenije v EU leta 2004 je še ena pomembna prelomnica v zgodovini države. Z izpolnjevanjem pogojev in usklajevanjem zakonodaje z evropsko se je že tako restriktivna slovenska azilna politika še poostrila, število odobrenih prošenj za azil se je zmanjšalo, stanje na področju zaščite pravic migrantov pa se ni izboljšalo (Hrovat in drugi 2007, 7). Od leta 2005 se je opazno zmanjšuje tudi število vloženih prošenj za azil (od 1597 prošenj v letu 2005 do 187 prošenj v lanskem letu), v tem obdobju pa je Slovenija dodelila 35 statusov begunca od skupno 2939 vloženih prošenj, kar je le nekaj več kot odstotek. Tudi statistični podatki torej potrjujejo represivnost in negostoljubnost slovenske azilne politike.

#### **4 RAZVOJ EVROPSKE AZILNE POLITIKE**

V letih po drugi svetovni vojni je v evropskem prostoru zavladala potreba in želja po trajnem miru, pa tudi po rasti gospodarstva in kakovostnejšem življenju. V povojnem času se je zdelo, da je mir in spoštovanje človekovih pravic mogoče doseči predvsem preko ekonomskega združevanja držav, zato so se razvitejše evropske države začele zavzemati za združevanje trgov ter postopno uveljavljanje prostega pretoka blaga, oseb, storitev in kapitala. V želji zagotovitve trajnega miru so zahodnoevropske države leta 1949 ustanovile Svet Evrope, prvo institucijo, katere cilj je »ustvariti skupen demokratičen in pravni prostor prek celotne evropske celine ob spoštovanju ključnih vrednot: človekovih pravic, demokracije in vladavine prava« (Svet Evrope na kratko). Leto zatem je zaradi velikih demografskih sprememb in številnih beguncev po drugi svetovni vojni Organizacija združenih narodov (OZN) ustanovila **Urad visokega komisarja Združenih narodov za begunce** (UNHCR – United Nations

High Commissioner for Refugees), ki je postal in ostaja še danes osrednja mednarodna organizacija za promocijo zaščite beguncev<sup>12</sup>.

Iz povojnega obdobja izhaja tudi temeljni dokument na področju mednarodne zaščite beguncev, to je Konvencija o statusu beguncev, imenovana tudi **Ženevska konvencija**, sprejeta leta 1951. Ker je ta konvencija veljala le za osebe, ki so postale begunci na podlagi dogodkov pred 1. januarjem 1951, ji je bil leta 1967 dodan Protokol o statusu beguncev, s katerim so bile odpravljene časovne in prostorske omejitve konvencije (Nauditt 2001, 23). Konvencija je prvi dokument, ki definira, kdo je begunec. To je

*oseba, ki se zaradi utemeljenega strahu pred preganjanjem, osnovanem na rasi, veri, narodni pripadnosti in pripadnosti določeni družbeni skupini ali določenem političnem prepričanju, nahaja izven države, katere državljan je, in ne more, ali zaradi takšnega strahu noče uživati varstva te države, ali osebo, ki nima državljanstva, in se nahaja izven države, kjer je imela običajno prebivališče, pa se zaradi takšnih dogodkov ne more ali noče zaradi omenjenega strahu vrniti v to državo (Konvencija o statusu beguncev, 1. čl.).*

Konvencija prav tako predpisuje minimalne standarde, ki so jih dolžne zagotoviti države podpisnice na področju spoštovanja pravic beguncev. To so bili prvi koraki k poenotenju mednarodnopravnega statusa beguncev v Evropi.

Pomembno je zavedanje, da je Evropska unija bila in je še danes predvsem ekonomska integracija z namenom ustanovitve skupnega trga in s tem prostega pretoka blaga, oseb, storitev in kapitala znotraj držav članic. Poleg tega so migracije področje, »kjer se države zelo nerade odrekajo svoji suverenosti« (Longo 2003, 3), zato so države članice dolgo vztrajale pri ohranjanju reguliranja migracijske in azilne politike na nacionalni ravni. Potreba po sodelovanju na področju migracij, azilne politike in nadzora meja se je pojavila šele z razvijanjem političnega in ekonomskega sodelovanja, pa še to ne v želji za učinkovito zaščito beguncev. Države članice so namreč na svojih ozemljih vzpostavile sistem prostega gibanja oseb in odpravile notranje meje, za zaščito svojih interesov in notranje svobode pa si prizadevajo

---

<sup>12</sup> Cilj UNHCR po vojni je bil pomagati beguncem in razseljenim, ustanovljen pa je bil za obdobje treh let, nakar naj bi ga razpustili. V obdobju hladne vojne, ki je sledila drugi svetovni vojni in trajala do začetka devetdesetih let, pa se je preseljevanje in preganjanje nadaljevalo in UNCHR je prevzel in ohranil osrednjo vlogo pri zaščiti beguncev po svetu.

omejiti zunanje priseljevanje. Sodelovanje na področju migracij med članicami Evropske unije se tako osredotoča primarno na področje nadzorovanja zunanjih meja in preprečevanje 'neregularnega' priseljevanja, manj pa na zaščito beguncev in njihovih pravic.

Formalni začetki skupne evropske azilne politike izvirajo iz konca osemdeseti let, ko so države članice oblikovale standarde za nadzor na zunanjih mejah, vizne režime, boj proti 'neregularnemu' priseljevanju in sankcije za prevoznike (Longo 2003, 4). Temeljna dokumenta za skupno evropsko azilno sta **Schengenski sporazum** in **Dublinska konvencija**<sup>13</sup>. V Schengenskem sporazumu so vključeni pogoji za vstop državljanov neevropskih držav v EU, zaščita mednarodne varnosti ter boj proti drogam in terorizmu. V skladu s sporazumom so v devetdesetih letih države članice začele odpravljati nadzor na notranjih mejah ter krepiti nadzor na zunanjih<sup>14</sup>. Dublinska konvencija je pomembna predvsem zaradi določitve države, odgovorne za obravnavanje vloge za azil – to je postala prva država, v katero prosilec stopi. Prosilcem za azil je bila tako odvzeta možnost, »da sami izberejo državo, v kateri bi radi zaprosili za azil, ter možnost, da bi prošnjo za azil vložili v več državah EU hkrati« (Nauditt 2001, 25).

V devetdesetih letih so številne evropske države spreminjale, usklajevale in zaostrovale nacionalne azilne zakonodaje. Večina jih je vključila tudi določila o varnih tretjih državah – institutu, opredeljenem v Dublinski konvenciji. Varna tretja država je država, v kateri se je prosilec nahajal pred prihodom državo članico EU ter je bil v njej varen pred preganjanjem ali kršitvijo človekovih pravic, ima v njej zagotovljene osnovne življenjske potrebe in se vanjo lahko zakonito vrne in tam zaprosi za azil, ne da bi tvegala prisilno odstranitev ali izgon v državo, kjer bi bilo njegovo življenje ali svoboda ogroženo (Longo 2003, 9). Vse države na mejah EU veljajo za varne tretje države in ko prosilci zaprosijo za azil zunaj meja EU, prošnje ne morejo ponovno vložiti v EU, kar je tudi cilj tega ukrepa. Uvedba predpisa o varnih tretjih državah je eden od mehanizmov, s katerim so zunanje meje EU postale čedalje bolj nepremostljive.

---

<sup>13</sup> Schengenski sporazum je bil podpisan leta 1985 in 1990, Dublinska konvencija pa leta 1990.

<sup>14</sup> Nadzor nad notranjimi mejami je bil leta 1995 najprej odpravljen med Nemčijo, Francijo, Španijo, Portugalsko, Belgijo, Nizozemsko in Luksemburgom, kasneje pa še med ostalimi članicami (Nauditt 2001, 25).

Prve smernice skupne azilne politike in prva določila o človekovih pravicah so se uradno v dokumente EU vključili šele s podpisom **Pogodbe o Evropski uniji**, ki je stopila v veljavo konec leta 1993. Pogodba »je področje azila, imigracij in politike do državljanov tretjih držav opredelila kot zadeve skupnega interesa« in jih uvrstila v tretji steber unije (Longo 2003, 4). Sprejeti mehanizmi so predstavljali smernice pri izgradnji notranjih azilnih sistemov, niso pa bili pravno zavezujoči – države članice so se do konca devetdesetih let 20. stoletja upirale, da bi inštrumenti azilne politike postali obvezujoči<sup>15</sup>.

S podpisom **Amsterdamske pogodbe**, ki je začela veljati leta 1999, je bil azil prenesen v prvi steber unije, s tem pa so odločitve na področju azila, sprejete na nivoju EU (in ne več na vladnem oz. medvladnem nivoju) postale neposredno obvezujoče za države članice (Longo 2003, 4). Sprejeta je bila odločitev o implementaciji skupne azilne politike in vzpostavitvi skupnega evropskega azilnega sistema (Common European Asylum System). V prvem petletnem obdobju (1999-2004) je bil cilj uskladiti delovanje držav članic ter določiti države članice, odgovorne za preverjanje prošnje za azil, določiti minimalne standarde za sprejem prosilcev za azil v državah članicah ter za priznanje statusa begunca državljanom tretjih držav in določiti minimalne standarde glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah (Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti, 63. čl.). Sprejetje Haaškega programa leta 2004 je določilo prednostne naloge oziroma nadgradnjo že zadanih ciljev za naslednje petletno obdobje s poudarkom pomembnosti sodelovanja držav članic v praksi ter podpori državam z največjim deležem prošenj za azil in 'neregularnega' prečkavanja meja (Evropska komisija 2006).

#### ***4.1 Aktualno stanje in spremembe v evropski azilni politiki***

Cilj sodelovanja držav članic EU je vzpostavitev in utrditev enotnega azilnega postopka z enotnimi minimalnimi standardi, standardizacija informacij o državi izvora prosilcev za azil in izboljšanje individualnih odločitev držav članic v okviru evropske

---

<sup>15</sup> Skupna evropska azilna politika ne vključuje vseh držav članic: sodelovanje na tem področju je zavrnila Danska, le občasno pa sodelujeta Velika Britanija in Irska.

azilne zakonodaje. Evropska unija je med leti 2003 in 2005 vzpostavila štiri direktive, s katerimi bi poenotila delovanje azilnih politik držav članic in se približala skupnemu evropskemu sistemu. EU je tako določila države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil – z namenom preprečitve vlaganja prošenj v več državah članicah hkrati (Dublinska direktiva) in predpisala minimalne standarde za sprejem prosilcev za azil (Direktiva o pogojih za sprejem prosilcev za azil), minimalne standarde glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca ali subsidiarne zaščite (Kvalifikacijska direktiva) ter minimalne standarde glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah (Proceduralna direktiva).

Z letom 2010 se bliža konec haaškega programa in v teku je podajanje predlogov za delovanje EU na področju azilne politike v prihodnje. Kljub ukrepom, sprejetim v prvi fazi skupnega evropskega azilnega sistema, imajo prosilci za azil še vedno zelo različne možnosti za pridobitev mednarodne zaščite, odvisno od tega, kje v Evropski uniji so njihove prošnje obravnavane. Večina določb proceduralne direktive je namreč neobvezujočih in dovoljuje državam članicam, da nadaljujejo svoje obstoječe postopke. Rezultat je nedoslednost v EU in negotovost prosilcev, zaradi česar težko govorimo o obstoju skupnega azilnega sistema. Evropska unija vse bolj zapira svoje meje in zastruje pogoje za vstop na njeno ozemlje – dobrodošli in sprejeti so migranti, ki posamezni državi sprejemnici koristijo (npr. visoko izobraženi posamezniki), za ostale pa se uveljavljajo vse strožji pogoji in vse manjše je število odobrenih prošenj za mednarodno zaščito. Takšna politika se kaže tudi v nedavnih pobudah in sprejetih dokumentih.

Oktober 2008 je bil podpisan **Evropski pakt o priseljevanju in azilu**. Temeljni cilji pakta so organizacija zakonitega priseljevanja na način, ki upošteva prioritete, potrebe in možnosti sprejema vsake članice, poleg tega pa tudi spodbujanje integracije, nadzor nad 'neregularnimi' migracijami (tudi z vračanjem 'neregularnih' migrantov v države izvora ali tranzita), učinkovito upravljanje zunanjih meja EU, vzpostavitev evropskega azilnega sistema ter oblikovanje partnerstev z državami izvora in tranzita s pospeševanjem njihovega razvoja (Carrera in Guild 2008, 1). Pakt tako odpira možnost selekcije migrantov glede na želje in potrebe države – prosilci s specifičnimi

znanji ali delovnimi izkušnjami, ki ustrezajo potrebam države EU, bi imeli tako večje možnosti pridobiti azil kot prosilci, ki specifičnih znanj nimajo oz. se njihova znanja ne sovpadajo s potrebami države sprejemnice.

Oktobra 2009 je Evropska komisija podala **predlog za spremembo Proceduralne direktive**. Predlog priporoča spremembe na področju skladnosti med različnimi instrumenti za azil za postopno dosego enotnega azilnega postopka, predvideva več jamstev za izboljšanje dostopa do azilnih postopkov (med drugim določa specifične naloge mejne straže, policije in osebja v objektih za pridržanje s ciljem boljšega informiranja prosilcev) ter predlaga izboljšavo in poenostavitev sredstev za ugotavljanje zlorab azilnega postopka (Evropska komisija 2009, 2-6). Cilj predloga je torej izboljšati usklajenost med instrumenti na področju azila v EU, poenostavitev, racionalizacija in utrditev postopkovnih ureditev v državah članicah, bolj zanesljive ugotovitve na prvi stopnji postopka in s tem preprečitve zlorabe in izboljšanje učinkovitosti azilnega procesa, pa tudi prosilcem za azil zagotoviti učinkovita pravna sredstva v skladu z obveznostmi držav članic po pravu Skupnosti in mednarodnem pravu.

Enotni azilni postopek naj bi, kot določa Dublinska uredba, izenačil možnosti dostopa prosilcev za azil do mednarodne zaščite v vseh državah članicah ter tako zagotovil, da ne bodo nekatere države bolj atraktivne za prosilce kot druge (bodisi zaradi višjega življenjskega standarda ali večje verjetnosti za odobritev prošnje). Prav tako naj bi zagotavljal enake možnosti za dostop do podpore, višje standarde zaščite in pravičnejšo obravnavo. Vendar se v praksi še vedno vsakodnevno kažejo številne nepravilnosti in neskladnosti. Nekatere države članice (Belgija, Nemčija, Francija, Švedska) tako še vedno prejemajo občutno večje število prošenj za azil kot druge; v nekaterih članicah (Velika Britanija, Norveška in Danska) se vse pogosteje uporablja pospešen azilni postopek, v katerem so prosilci za azil zadržani na meji in imajo na razpolago le kratek čas (od 24 ur do nekaj dni), v katerem morajo dokazati svojo identiteto in vložiti prošnjo za azil. Če se njihova prošnja smatra kot neutemeljena ali njihova identiteta ne more biti potrjena, jih nemudoma vrnejo v izvorne države. To še posebej velja za prosilce iz držav, ki se smatrajo kot varne – v teh primerih so prošnje že vnaprej razumljene kot neutemeljene, razen če uspe prosilec dokazati nasprotno

(Spinks 2009). Takšno stanje kaže, da ima v praksi skupna evropska azilna politika številne pomanjkljivosti in neskladnosti.

## 5 RAZVOJ AZILNE POLITIKE V SLOVENIJI

Slovenija se je s situacijo povečanja migracij in prošenj za azil samostojno soočila šele v času po osamosvojitvi, ko je začela tudi oblikovati in razvijati azilno politiko. Pravica do azila je vključena v ustavi RS, ki v 48. členu določa, da je v mejah zakona »priznana pravica do pribežališča tujim državljanom in osebam brez državljanstva, ki so preganjane zaradi zavzemanja za človekove pravice in svoboščine« (Ustava Republike Slovenije, 48.čl.). Ustavno pravico do azila je v sklopu osamosvojitvene zakonodaje Slovenija najprej uredila v **Zakonu o tujcih** ter s tem določila, komu se prizna status begunca, kakšne so pravice otrok beguncev, kateri organ je pristojen za odločanje in pritožbe, kdaj status begunca preneha in kakšne so pravice beguncev (Zakon o tujcih, 34.-40. čl.). Določila so bila pomanjkljiva, najbolj pa sta bili iz strani nevladnih organizacij kritizirani prisilna odstranitev tujcev ter določba 37. člena, da mora »prošnjo za priznanje statusa begunca /.../ tujec vložiti osebno v roku treh dni po prihodu v državo na postaji oziroma oddelku milice« (Zakon o tujcih, 37. čl.) – rok je bil namreč za razmere, v katerih se znajdejo begunci po prihodu v tujo državo, prekratek (Longo 2003, 7).

Položaj številnih migrantov iz držav bivše Jugoslavije, ki so v Sloveniji poiskali zatočišče pred spopadi, je Slovenija začasno uredila s statusom začasnega begunca, ki pa je bil v zakonodaji zelo pomanjkljivo urejen. Leta 1997 je bil sprejet **Zakon o začasnem zatočišču**, ki je uredil status začasnih beguncev iz obdobja spopadov držav nekdanje Jugoslavije. Številni begunci se nato še leta zaradi dolgo trajajoče vojne in neurejenih razmer v izvornih državah niso mogli (nekateri tudi hoteli) tja vrniti in izkazalo se je, da je začasna ureditev neustrezna.

Ne glede na priznanje pravice do azila na ustavni ravni in določitve uresničevanje te pravice na zakonodajni ravni pa je Slovenija med leti 1991 in 1999 podelila status begunca le trem ljudem. Tovrstna azilna politika se kljub številnim kritikam ni spremenila, vse dokler ni spremembe azilne zakonodaje zahtevala EU v sklopu



pogojev za članstvo. Tako je bila bistvena zakonodajna reforma področju azilne politike izpeljana šele med letoma 1999 in 2003 v sklopu harmonizacije slovenskega pravnega reda s pravnim redom EU.

Prvo celovito ureditev azila je Slovenija dobila leta 1999 s sprejetjem **Zakona o azilu (ZAzil)**, ki je določil načela, pogoje in postopek za pridobitev azila, prenehanje azila ter status, pravice in dolžnosti beguncev v RS (Zakon o azilu, 1. čl.). Na podlagi zakona je Slovenija lahko prosilcem priznala dve vrsti statusa: status begunca na podlagi Ženevske konvencije (v nadaljevanju status begunca), ter status iz humanitarnih razlogov, ki ga lahko pridobijo osebe, ki sicer ne izpolnjujejo pogojev za priznanje statusa begunca, bi pa bila v primeru vrnitve v državo izvora ogrožena njihova varnost ali fizična integriteta.

Zakon o azilu je bil med leti 1999 in 2003 dopolnjen trikrat: leta 2000 z Zakonom o dopolnitvah zakona o azilu (ZAzil-A), leta 2001 z Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o azilu (ZAzil-B) in leta 2003 z Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o azilu (ZAzil-C). Največje spremembe so bile sprejete leta 2001, ko je pri dopolnitvah sodelovala tudi skupina nevladnih organizacij<sup>16</sup>. Njihovo delovanje se je pokazalo predvsem v preprečitvi sprejetja odloka o trajanju statusa prosilca za azil samo do vročitve dokončne odločbe. To bi v praksi pomenilo, da bi bil prosilec, ko bi mu upravno sodišče (na prvi stopnji postopka) zavrnilo prošnjo, lahko izgnan iz države, kljub temu da bi imel v Sloveniji še pravico do pritožbe na vrhovno sodišče – lahko bi se torej zgodilo, da bi bil ob izdaji morebitne pravnomočne pozitivne odločbe vrhovnega sodišča že vrnjen v izvorno državo in tam v zaporu, mučen ali celo mrtev. Neugoden za prosilce je bil odlok o spremembi prevajanja odločb, ki se v njihov jezik ne prevajajo več v celoti, temveč le izrek, pravni pouk in kratek povzetek obrazložitve. Ugodna sprememba je izbris določbe, ki navaja izjeme, za katere ne velja prepoved prisilne odstranitve (Kogovšek 2001, 92-93). Kljub spremembam in izboljšavam azilne zakonodaje pa so nevladne organizacije še naprej opozarjale na pomanjkljivo varstvo pravic prosilcev za azil, predvsem pa na slabo izvajanje politike in zagotavljanja pravice do azila v praksi (Longo 2003, 8).

---

<sup>16</sup> Skupino so sestavljale organizacije Amnesty International Slovenije, Kulturno umetniško društvo France Prešeren (KUD), Slovenska filantropija, Ustanova Fundacija GEA 2000, Mirovni inštitut, Pravno-informacijski center nevladnih organizacij - PIC in Združenje VOX (Kogovšek 2001, 84).

Leta 2006 je bil Zakon o azilu ponovno spremenjen in dopolnjen. Nevladne organizacije, ki se ukvarjajo z zaščito pravic prosilcev za azil<sup>17</sup>, so že v postopku sprejemanja novele opozarjale predvsem na dve sporni določbi, in sicer uvedbo predhodnega policijskega postopka in odpravo brezplačnega pravnega svetovanja pred vložitvijo prošnje za azil. Pri predhodnem policijskem postopku gre za razširitev pristojnosti policije na presojanje o tem, ali prosilec izpolnjuje pogoje oz. je upravičen do vložitve prošnje – v primeru ocene, da nima utemeljenih razlogov, mu lahko policist tudi onemogoči vložitev prošnje. Poleg problematičnosti dejstva, da je za delo s prosilci potrebno natančno poznavanje azilne zakonodaje in je zato širitev pristojnosti brez poglobljenega izobraževanja vsaj vprašljiva, se prosilcu s to odločbo »onemogoči vložiti prošnjo za azil pred pristojnim organom po zakonitem postopku, ki prosilcu zagotavlja temeljne procesne pravice. Argument ministrstva za notranje zadeve, da osebe lahko zaprosijo za azil kljub negativnemu mnenju policije, ni prepričljiv«, so zatrjevale slovenske nevladne organizacije. »Po sedanji praksi prošnje za azil, vložene v postopku odstranitve iz države, štejejo za zlorabo postopka in jih zavrnejo kot očitno neutemeljene« (Amnesty International Slovenije 2005).

Na področju pravne pomoči pa je bila predlagana možnost brezplačnega pravnega svetovanja na prvi stopnji postopka oz. pred vložitvijo prošnje za azil – tako bi imeli prosilci pravico do brezplačne pravne pomoči le še v postopku pritožbe pred upravnim in vrhovnim sodiščem (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o azilu 2006). Po mnenju UNHCR-ja je za poštenost azilnega postopka izjemnega pomena, da država pribežališča zagotovi pravico do brezplačne pravne pomoči na vseh stopnjah azilnega postopka vsem tistim prosilcem za azil, ki nimajo sredstev, da bi si pomoč pravnega svetovalca lahko zagotovili sami. »Gre za glavno napako v zakonu, saj menimo, da je to nekaj, kar ljudje potrebujejo. Kdorkoli vstopi v pravni sistem neznane države, katere jezika ne zna, si zasluži brezplačno pravno pomoč. /.../ Brezplačna pravna pomoč je normalna in osnovna stvar, zato jo je potrebno ohraniti« (Gačič 2005). Vladna koalicija je sicer trdila, da obe spremembi poenostavljata in skrajšujeta azilne postopke ter da sta usklajeni s standardi EU, vendar je Slovenija s

---

<sup>17</sup> Amnesty International Slovenije, Društvo Metafir, Društvo Mozaik, Jezuitska služba za begunce, Mirovni inštitut, Pravno-informacijski center nevladnih organizacij - PIC, Racio social, Slovenska filantropija in Ustanova Fundacija GEA 2000.

tem nedvomno naredila korak nazaj v demokratičnih in etičnih standardih. Da je brezplačna pravna pomoč na prvi stopnji bistvenega pomena, trdijo tudi nevladne organizacije.

*Odločanje v pritožbenih postopkih namreč temelji na dejstvih, ki so bila ugotovljena na prvi stopnji, zato je pomoč usposobljenega svetovalca nujna. /.../ Menimo, da razlog za zlorabe azilnega postopka ni popustljiva zakonodaja, kot trdi predlagatelj novele, ampak njeno nedosledno izvajanje. /.../ Prav zato rešitve težav ne vidimo v zaostrovanju obstoječe zakonodaje, pač pa v zagotavljanju dodatnih zmogljivosti pristojnim institucijam, da bodo lahko učinkovito in v okviru zakonitih postopkov zagotavljale spoštovanje mednarodnih obveznosti Republike Slovenije (Amnesty International Slovenije 2005).*

Zakon je bil leta 2006 sprejet in je kljub utemeljenim in vztrajnim kritikam omenjenih nevladnih organizacij vključil tudi sporni odločbi. Predhodni policijski postopek je bil sicer kasneje odpravljen, prosilci pa so še vedno prikrajšani za državno brezplačno pravno pomoč na prvi stopnji postopka.

Z vstopom v Evropsko unijo se je Slovenija obvezala tudi k usklajevanju nacionalnega prava z evropskim. V začetku leta 2008 je tako stopil v veljavo **Zakon o mednarodni zaščiti (ZMZ)**, ki je zamenjal Zakon o azilu in je v slovensko zakonodajo vključil vse direktive EU na področju azilne politike<sup>18</sup> ter določil razloge in pogoje za pridobitev mednarodne zaščite, ki se deli na status begunca in na status subsidiarne zaščite<sup>19</sup>. V skladu z zakonom se status begunca prizna

*državljanu tretje države, ki se zaradi utemeljenega strahu pred preganjanjem, temelječem na rasi, veri, narodni pripadnosti, pripadnosti določeni družbeni skupini ali določenem političnem prepričanju, nahaja izven države, katere državljan je, in ne more ali zaradi takega strahu noče uživati varstva te države, ali osebi brez državljanstva, ki se nahaja izven države, kjer je imela*

---

<sup>18</sup> Z zakonom so bile v nacionalno zakonodajo prenesene Direktiva Sveta 2003/9/ES z dne 27. 1. 2003 o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil, Direktiva Sveta 2003/86/ES z dne 22. 9. 2003 o pravicah do združitvi družine, Direktiva Sveta 2004/83/ES z dne 29. 4. 2004 o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca in Direktiva Sveta 2005/85/ES z dne 1. 12. 2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah.

<sup>19</sup> Subsidiarna zaščita je v spremenjenem Zakonu o azilu leta 2006 nadomestila dotedanji azil iz humanitarnih razlogov.

*prebivališče, pa se zaradi takšnih dogodkov in zaradi utemeljenega strahu ne more ali noče vrniti v to državo (Zakon o mednarodni zaščiti, 2. čl.).*

Subsidiarna zaščita pa se dodeli »državljanu tretje države ali osebi brez državljanstva, ki ne izpolnjuje pogojev za status begunca, če obstaja utemeljen razlog, da bi bil ob vrnitvi v matično državo ali državo zadnjega stalnega bivališča, če gre za osebo brez državljanstva, soočeno z utemeljenim tveganjem, da utrpi resno škodo, kot jo določa 28. člen tega zakona<sup>20</sup>« (Zakon o mednarodni zaščiti, 2. čl.).

V primerjavi s prej veljavnim Zakonom o azilu prinaša ZMZ nekatere spremembe. ZAzil je določal, da imajo prosilci za azil pravico do brezplačne pravne pomoči tudi na prvi stopnji odločanja – ta pravica je bila leta 2006 ukinjena in ZMZ je ni ponovno vzpostavil, kljub že povzetim argumentom nevladnih organizacij, da brez pravne pomoči prosilci za azil nimajo možnosti nastopati kot enakovredna stranka v azilnem postopku. ZMZ bolj natančno določa postopke v zvezi s ponovnimi prošnjami, poleg tega pa izenačuje obseg in vrsto pravic begunca in osebe s priznано subsidiarno zaščito, razen trajanja dovoljenja za prebivanje (beguncu je podeljeno dovoljenje za stalno bivanje, osebi s priznано subsidiarno zaščito pa dovoljenje za obdobje treh let z možnostjo podaljšanja). ZMZ uvaja štiri različne koncepte varnih držav, in sicer nacionalni koncept varne tretje države, koncept evropske varne tretje države, koncept varne izvorne države in koncept države prvega azila (ZAzil je določal le koncepta varne tretje in varne izvorne države). ZMZ ukinja predhodni policijski postopek, ki je stopil v veljavo leta 2006.<sup>21</sup>

### ***5.1 Azilni postopek in pravice prosilcev za azil***

Postopek pridobivanja azila se formalnopravno začne na zahtevo prosilca z vložitvijo prošnje za azil, v kateri mora prosilec navesti vsa dejstva in predložiti vse

---

<sup>20</sup> Resna škoda v skladu z 28. členom Zakona o mednarodni zaščiti zajema a) smrtno kazen ali usmrtitev, b) mučenje, nečloveško, poniževalno ravnanje ali kazen prosilca v izvorni državi ter c) resno in individualno grožnjo za življenje ali osebnost civilista zaradi samovoljnega nasilja v situacijah mednarodnega ali notranjega oboroženega spopada.

<sup>21</sup> V letu 2010 se v sodelovanju vlade in nevladnih organizacij pripravlja večja revizija Zakona o mednarodni zaščiti.

razpoložljive dokaze, ki so potrebni za odločanje o njegovi prošnji za azil<sup>22</sup>. V postopku nato pristojni organ, to je Sektor za mednarodno zaščito, ki deluje v okviru Ministrstva za notranje zadeve, na podlagi prošnje, dokazov in osebnih razgovorov ugotavlja, ali prosilec za azil izpolnjuje pogoje za pridobitev azila v Republiki Sloveniji v skladu z zakonom. Postopek poteka na treh stopnjah: prva stopnja se začne z vložitvijo prošnje za azil, ki jo obravnava pristojni organ; druga stopnja je tožba zoper odločbo na prvi stopnji, ki jo prosilec vloži na Upravno sodišče Republike Slovenije, zoper sodbo Upravnega sodišča pa je dovoljena pritožba na Vrhovno sodišče (tretja stopnja azilnega postopka) (Zakon o mednarodni zaščiti, 7.-10. čl.).

V slovenski ureditvi obstajajo tri vrste azilnega postopka: redni, pospešen in predhodni postopek. V **rednem postopku** opravi pristojni organ po vlogi prošnje s prosilcem en ali več osebnih razgovorov ter na podlagi predložene dokumentacije, dokazov in uradnih podatkov, s katerimi pristojni organ razpolaga, prošnjo odobri ali zavrne. **Pospešen<sup>23</sup> azilni postopek** se uvede, če se lahko dejansko stanje v celoti ugotoviti na podlagi podatkov in izjave iz prošnje, informacij pridobljenih v osebnem razgovoru, dokazov, ki jih predloži prosilec in pridobi pristojni organ, predložene dokumentacije prosilca, uradnih podatkov o situaciji in zakonodaji v državi izvora. Prošnja se v pospešenem postopku zavrne, če je prosilec prišel izključno iz ekonomskih razlogov ali če je iz njegove prošnje očitno, da mu v njegovi izvorni državi ne grozi preganjanje, če prošnja temelji na namernem zavajanju ali če se postopek zlorablja, če je prosilec prišel iz varne tretje države, če odkloni sodelovanje ter če je bil prosilcu za azil vstop v Republiko Slovenijo že zavrnjen, pa se razlogi za zavrnitev vstopa niso spremenili (Zakon o mednarodni zaščiti, 54.-55. čl.). Spornost pospešenega postopka je predvsem v nefleksibilnosti in restriktivnosti pravil, saj se lahko zgodi, da prosilec za azil ne ve, da so njegovi dokumenti ponarejeni, ali pa nenamerno krši postopek, zaradi jezikovnih ali drugih ovir nezadostno utemelji svojo prošnjo in nima priložnosti primerno predstaviti svoje stiske – osebni razgovor se lahko v pospešenem postopku namreč izpusti, kar se največkrat tudi dogaja, prosilec

---

<sup>22</sup> Prošnja za azil se vloži Ministrstvu za notranje zadeve na policijski postaji oziroma pri policistu ali v Azilnem domu Sektorja za mednarodno zaščito; tujec, ki 'neregularno' vstopi v RS, pa lahko prošnjo vloži tudi v azilnem domu ali policiji. Tujci, ki niso v Sloveniji, lahko vložijo prošnjo na diplomatsko-konzularnih predstavništvih RS v tujini (Zakon o mednarodni zaščiti, 25. čl.).

<sup>23</sup> ZMZ tega izraza sicer ne omenja in tudi ne določa posebnosti pri hitrem odločanju glede izvedbe postopka, zato se uporabljajo enake določbe kot za redni postopek. Razlika je le v takojšnji zavrnitvi prošnje brez osebnega razgovora in v krajšem pritožbenem roku.

pa je tako lahko prikrajšan in oškodovan, če ne celo ogrožen po vrnitvi v izvorno državo. **Predhodni postopek** je urejen v 63. členu in se uvede glede prosilcev, ki prihajajo iz varnih tretjih ali varnih izvornih držav – tem prosilcem pristojni organ prošnjo za azil ovrže brez zaslišanja oz. razgovora, saj se zanj smatra, da se lahko vrne v varno tretjo državo, iz katere je prišel v RS (Zakon o mednarodni zaščiti, 37. čl.). Varne tretje države, varne izvorne države in države prvega azila so v skladu z Direktivo o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca določene v zakonu v VII. poglavju (60.-67. čl.). Predhodni postopek prosilcem za azil odvzame pravico do zaščite, saj se jih obravnava zgolj na podlagi podatkov o državah, iz katerih so prišli – čeprav se te države smatrajo kot varne, to nikakor ni zagotovilo, da je v njih varen tudi dotični prosilec.

Tako pospešen kot predhodni postopek torej prosilce za azil prikrajšata za kakovosten pregled njihovega individualnega položaja in pravic, ki jim pripadajo, kar jih izpostavlja nevarnosti za vračanje v njihovo državo izvora. Nevladne organizacije opozarjajo, da se vse več prošenj obravnava v pospešenem postopku.

*Žal se večina prošenj ne obravnava po vsebini, v rednem postopku. Nasprotno, prošnje se kot po tekočem traku zavračajo kot očitno neutemeljene iz (predvsem) formalnih razlogov, na katere prosilci večkrat nimajo nobenega vpliva. Pri tem se spregleda, da gre za osebe, ki so doživele hude travme, tako v matični državi kot tudi na poti, da ne poznajo slovenskega jezika in pravnega reda ter da gre za ljudi, ki so večkrat brez izobrazbe ali celo nepismeni. (Amnesty International Slovenije 2008).*

Osebno zaslišanje prosilca za azil je pogosto odločilnega pomena za končni izid azilnega postopka, zato široke možnosti omejevanja te pravice resno ogrožajo poštenost azilnih postopkov in pravilnost končnih odločitev. Azilni postopek je poseben upravni postopek, v katerem dokazovanje v veliki meri temelji na zgodbah prosilcev in ne na pisnih dokazih, odločevalci, ki preverjajo verodostojnost izjav, pa morajo poleg nacionalnega in mednarodnega prava odlično poznati razmere v svetu in državah, iz katerih prihajajo prosilci, hkrati pa imeti bogate izkušnje v delu z ljudmi. Predvsem pa bi morala pravica do osebne zaslišanja temeljno zagotovilo v azilnem postopku in bi se odrekla zgolj izjemoma.

Zakon določa, da prosilec, ki je izrazil namen prvič vložiti prošnjo za mednarodno zaščito, prejme informacije o postopkih, njegovih pravicah in dolžnostih, možnih posledicah neupoštevanja obveznosti in nesodelovanja s pristojnim organom ter rokov za uveljavljanje pravnih sredstev, seznam svetovalcev za begunce ter seznam in informacije o nevladnih organizacijah, ki delujejo na področju azila. Informacije morajo biti podane v jeziku, ki ga prosilec razume oziroma mu mora biti v skladu z zakonom zagotovljen tolmač (Zakon o mednarodni zaščiti, 9. čl.). Nemalokrat je bilo iz strani različnih institucij in prosilcev samih opozorjeno, da se pravica do informiranosti prosilcem sistematično krši. Vlada sicer trdi, da so prosilci zadostno obveščeni: »Odločno zavračamo trditve /.../, da prosilci o svojih pravicah /.../ niso obveščeni. Sestavni del postopka sprejema prošnje za azil je namreč tudi informiranje vsakega posameznega prosilca o njihovih pravicah in dolžnostih, o čemer so prosilci informirani pisno in sicer z brošuro, ki je napisana v jeziku, ki ga razumejo, nato pa še ustno – prav tako v jeziku, ki ga razumejo« (Ministrstvo za notranje zadeve 2008). Prosilci, ki so se leta 2008 povezali v združenje Svet za vsakogar, pa so v izjavi za javnost jasno povedali, da je eden izmed največjih problemov, s katerimi se soočajo, pomanjkanje informacij o postopku: »Informacije o postopku, vključno s postopkom obravnave, o rokih in pravnih podlagah, na osnovi katerih se izreče odločba o prošnji, se nam sistematično prikrivajo« (Svet za vsakogar 2008). Kot primer nekorektnega odnosa so izpostavili predstavitev prvega intervjuja kot le bežno in neformalno zbiranje začetnih informacij, na katero prosilci načeloma niso ustrezno pripravljani. »Od nas zahtevajo, da svoj problem povemo na kratko, ker naj bi pozneje dobili še eno priložnost za natančnejšo pripoved. Ko skušamo podrobneje razložiti svoje razloge za prošnjo za azil, nam skušajo to preprečiti« (prav tam).

Med pravicami, ki jih zagotavlja zakon, nevladne organizacije opozarjajo tudi na nezadostno zagotavljanje zdravstvene oskrbe, ukinitve denarne podpore in slabo urejeno pravico do dela v Zakonu o mednarodni zaščiti. Ukinitve pravice do osnovne zdravstvene oskrbe in denarne podpore, ki jo je zagotavljal Zakon o azilu, in zagotavljanje pravice do dela komaj po enem letu, če v tem času ne prejmejo negativne odločbe, UNHCR smatra kot diskriminacijo: »/.../ ni razlogov, da bi bila pri prosilcih za azil raven spoštovanja človekovih pravic nižja kot pri drugih. To je diskriminatorno, ni v skladu z zakonodajo s področja temeljnih človekovih pravic, hkrati pa ne vidimo niti koristi, ki bi jih poteza prinesla državi« (Gačič 2005).

Nevladne organizacije pa poleg omenjenega opozarjajo tudi, da »se je število razlogov za omejitve gibanja povečalo, kar povečuje kriminalizacijo prosilcev za mednarodno zaščito. Še posebej sporno je dejstvo, da lahko o ukrepu omejitve gibanja, ki predstavlja tako hud poseg v človekovo pravico do svobode gibanja, odloči uradna oseba po prostem preudarku že na podlagi samega suma o zlorabi postopka« (Amnesty International Slovenije 2008)<sup>24</sup>.

## 5.2 Razmere v Azilnem domu

*»Vse večja represija nad prosilci za azil sovпада s trendom zaostrovanja azilne zakonodaje.«*

Svet za vsakogar 2008

Leto 2008 je bilo zaznamovano z informacijami o nasilju in slabem ravnanju s prosilci za azil v Azilnem domu Vič. Na nevzdržne razmere je najbolj kričeče opozoril poskus samomora (ter po oskrbi ran in premestitvi v oddelek z omejenim gibanjem še gladovna stavka) dveh ruskih prosilcev za azil v februarju 2008. Prosilci in prosilke za azil, nastanjeni v Azilnem domu, so se skupaj z aktivisti in aktivistkami Socialnega centra Rog povezali v gibanje Svet za vsakogar. V nekaj mesecih so nato organizirali številne tribune in razprave ter javno manifestacijo z namenom slovenski javnosti spregovori o pritiskih na prosilce za azil, negotovosti, v kateri živijo in sistematičnem pretvarjanju azila v instrument odvrčanja prosilcev za azil. Svojo stisko so strnili tudi v izjavo za javnost, v kateri so izpostavili »brezpravnost, nenehno poniževanje s strani osebja Azilnega doma, strah pred negativom<sup>25</sup> in deportacijo, zasledovanje in šikaniranje zaradi kritike administracije Azilnega doma« ter opozorili, da je eden izmed največjih problemov, s katerimi se srečujejo, »pomanjkanje informacij o postopku preverjanja upravičenosti naše prošnje za azil« (Svet za vsakogar 2008). Številne pritožbe glede nekorektnosti osebja v Azilnem domu so bile podane večinoma v povezavi s prvim intervjujem po vlogi prošnje za azil. Po besedah prosilcev se prvi intervju opravi »takoj po prihodu prosilca, ne glede na njegovo fizično ali psihološko stanje«, prosilcu pa zatrdijo, da gre »zgolj za postopek prijave prošnje za azil, identifikacijo osebe itd. /.../ Izkaže se, da je bil ta kratek postopek dejansko prvi intervju, izid katerega vpliva na celotni postopek obravnave« (Svet za

<sup>24</sup> Kršitve posameznih pravic prosilcev podrobneje predstavljam v poglavju 7.3.

<sup>25</sup> Strah pred zavrnitvijo prošnje za azil.



vsakogar 2008). Poleg tega so prosilci opozorili na pritisk, naj bodo njihove zgodbe čim krajše, ter zanikanje dostopa do pisnega prevoda dokumenta in površno prevajanje, ki dopušča možnost izkrivljanja informacij. »V tem postopku smo popolnoma odvisni od moralnih vrednot delavcev Azilnega doma, ki izvajajo intervju« (Svet za vsakogar 2008). V letu 2009 je problematika pravic prosilcev za azil v javnosti nekoliko potihnila, vendar pa do pravih rešitev ni prišlo, prav tako ni nihče odgovarjal za posamezne kršitve. O trenutni situaciji ter odnosu osebja Azilnega doma in odločevalcev do prosilcev za azil pišem podrobneje v 7. poglavju.

## 6 IZKLJUČEVALNA AZILNA POLITIKA

*»Migracijska politika EU tako postaja visoko razvit mehanizem katerega cilj ni preprosto zadržati begunce in migrante zunaj Evrope, temveč spodbujanje selektivne vključitve migrantov (tudi skozi ilegalizacijo) v funkciji potreb evropskega trga delovne sile.«*

Bez nec 209, 26

Pravica do azila zapolnjuje politične agende evropskih držav vse od začetka devetdesetih let 20. stoletja. Azil ima zelo paradoksalno vlogo v procesu izgradnje liberalnega demokratičnega državljanstva, h kakršnemu stremi politika Evropske unije. Na eni strani obstaja zavezanost evropskih držav k zaščiti pravice do azila za osebe, ki bežijo pred preganjanjem – to je tudi ključna utemeljitev moralne večvrednosti razvitih demokratičnih držav nad državami, od koder begunci prihajajo in torej domnevni dokaz pravilnosti liberalne demokracije kot državne ureditve. Na drugi strani pa se azil definira in obravnava kot varnostno vprašanje, kar opravičuje poostren nadzor na zunanjih mejah EU – takšen odnos do azila pa spodkopava natanko tiste pravice, ki so osrednjega pomena za liberalno demokratično ureditev. Paradoks najdemo torej v kombinaciji moralne zavezanosti k načelu azila in praktične zavezanosti k ukrepom, ki so namenjeni preprečevanju, da bi prosilci za azil dosegli ozemlje oziroma državo, kjer bi dobili zaščito (Squire 2009, 4-5).

Sodobna percepcija azila kot varnostnega vprašanja (torej kot problem oz. grožnja) je v zadnjem desetletju preglasila zagovarjanje zaščite pravic prosilcev in pristop, temelječ na individualni obravnavi prosilcev, s tem pa omogočila uveljavljanje vse

strožje izključevalne azilne politike. Vicki Squire v raziskavi azilne politike Evropske unije in Združenega kraljestva ugotavlja, da so s pomočjo diskurza predstavnikov evropskih institucij<sup>26</sup>, ki je vpeljal in naturaliziral sekuritizacijo<sup>27</sup> in kriminalizacijo prosilcev za azil, države članice v imenu Evropske unije legitimirale strožje nadzore na zunanjih mejah, slabše ravnanje s prosilci in kršenje njihovih pravic. Prosilce za azil so predstavili kot eksistenčno nevarno problematiko, ki zahteva posebne ukrepe in dopušča morebitno kršenje zakonodaje in podpisanih konvencij. Tako se je oblikovala izključevalna politika Evropske unije, ki »'neproduktivne' migrante označuje kot 'nezaželene' in posledično vključuje strogo selektivnost in izključevalne težnje« (Squire 2009, 23).

Novo države članice, ki so v EU vstopile leta 2004 in med katerimi je tudi Slovenija, so v postopku izpolnjevanja številnih kriterijev za sprejem v evropsko skupnost morale spremeniti in prilagoditi tudi azilno politiko. Večina novih članic se je šele z vstopom v EU spremenila iz izvornih držav v države sprejemnice, kar pomeni, da do tedaj niso imele izdelane azilne politike niti razvitih mehanizmov za sprejem prosilcev za azil in zaščito njihovih pravic. Kot ugotavlja Longo, je bil vpliv EU v tej fazi pozitiven, »saj je sodelovala pri izgradnji pravnega sistema, financirala je tudi izgradnjo infrastrukture« (Longo 2003, 18). Pomoč EU pa je pokazala tudi negativno plat, saj je bilo sprejemanje ukrepov povezano s pritiski, včasih pa tudi pogojeno s finančno pomočjo; predvsem pa so se države kandidatke trudile izpolniti kriterije in zadovoljiti pogoje za vstop, včasih tudi nekritično in na račun boljše zakonodajne ureditve. Te države so se v procesu harmonizacije zakonodaje odrekle nekaterim suverenostim na področju zunanje politike, kar je v nekaterih primerih nedvomno botrovalo k znižanju nivoja varstva pravic tujcev. Takšen primer je tudi sprememba viznega režima, ki od začetka pogajanj preneha biti odvisen od odnosov države članice z drugimi državami, temveč temelji na odnosih, ki jih ima EU z drugimi državami (tudi Slovenija je z vstopom v EU odpovedala dogovorjene brezvizne

---

<sup>26</sup> José Barroso, predsednik Evropske komisije, Franco Frattini, nekdanji evropski komisar za pravosodje, svobodo in varnost, Tony Blair, nekdanji predsednik vlade Velike Britanije in drugi (Squire 2009, 57-67).

<sup>27</sup> Sekuritizacija je proces, pri katerem se skozi diskurz določena problematika opredeli kot eksistenčno nevarna, kar posledično opravičuje in legitimira izredne ukrepe in delovanje izven običajnih političnih procesov. Vsako problematiko lahko torej opredelimo kot varnostno problematiko, če jo predstavimo kot grožnjo ali ranljivost – sekuritizacija je predvsem govorno dejanje in ne odraz prave grožnje, izhaja pa iz politične elite, ki igra osrednjo vlogo pri določanju groženj (Buzan in drugi 2007, 23-25).

režime z nekaterimi državami, npr. Bolgarijo in Romunijo). Izkazalo se je tudi, da uvajanje restrikcij (na primer varne tretje države in sankcije prevoznikov) v zakonodajo držav, ki nimajo izgrajenega učinkovitega sistema varstva človekovih pravic in tako dolge demokratične tradicije, kot jo ima starejša generacija držav članic, še bolj ogroža človekove pravice (Longo 2003, 18-19). Evropska skupna azilna politika kljub vsemu obsega smernice, ki predstavljajo le minimalne standarde, države članice pa se same odločajo, ali bodo na podlagi svoje nacionalne zakonodaje prosilcem za azil nudile boljše pogoje. To pa je zaradi posledičnega morebitnega povečanja prošelj zelo malo verjetno, saj si države prizadevajo ravno za zmanjšanje števila vloženih prošelj na njihovih ozemljih – minimalni standardi tako postajajo maksimalni.

### ***6.1 Izključevalna azilna politika Slovenije***

Slovenija je imela od osamosvojitve do danes številne priložnosti, da bi s harmonizacijo in spreminjanjem zakona o tujcih ter zakona o azilu dvignila ali vsaj ohranila nivo zaščite pravic prosilcev, predvsem pa v praksi izkazala svojo demokratičnost. Namesto tega se je s številnimi členi v zakonih strogo držala evropskih smernic minimalnih standardov in tako v primerjavi s prvim zakonom o azilu zavrgla dobra določila in kvaliteten azilni postopek ter posledično znižala standarde. V nekaterih primerih so novejši zakoni napake popravili, v nekaterih pa ostajajo nespremenjene. Tako je na primer leta 2000 Slovenija razglasila za varno tretjo državo Hrvaško, ki ni imela izdelanega azilnega sistema. To ureditev je vlada nato (pod pritiskom nevladnih organizacij in EU) preklicala junija 1. 2006. Prvi Zakon o azilu je neustrezno določal eno izmed osnovnih načel varstva beguncev, načelo nevračanja – prosilca za azil bi se v skladu z 6. členom ZAzil v primeru zavrnitve prošnje na prvi stopnji postopka kljub morebitni pritožbi na drugi in tretji stopnji vrnilo v izvorno državo, kjer bi bil lahko podvržen nečloveškemu ravnanju, mučenju ali celo ubit. Spremembe zakona so to določilo spremenile, tako da imajo danes prosilci pravico dočakati odločitev o pritožbi v Sloveniji. Eden izmed mehanizmov EU za preprečevanje 'neregularnega' priseljevanja, ki ga je sprejela tudi Slovenija, je sankcioniranje prevoznikov. Če prevoznik pripelje na ozemlje EU tujca, ki mu je vstop zavrnjen, ga mora na svoje stroške odpeljati, poleg tega pa ga doleti tudi

denarna kazen. Ukrep je sporen predvsem zaradi onemogočanja zakonitega vstopa prosilcem v EU, saj so se tudi zaradi tega ukrepa migranti prisiljeni obrniti na tihotapce z ljudmi, katerim plačajo vrtoglave vsote za prevoz v želeno državo, nemalokrat pa so izpuščeni v drugi državi ali pa celo ne preživijo poti zaradi nehumanih razmer. Podoben primer je tudi takojšnja zavrnitev vloge prosilca na podlagi zlorabe postopka, saj zakonodaja med ravnanja zlorabe uvršča tudi sredstva, ki so se jih prosilci velikokrat prisiljeni posluževati (tudi zaradi vse manjših možnosti zakonitega prihoda v EU) – lažna identiteta, uničenje dokumentov, vloga prošnje z namenom odložitve prisilne odstranitve, ponarejeni dokumenti (Zakon o mednarodni zaščiti, 55. čl.). Prošnja se brez obravnavanja zavrne tudi v primeru, če prosilec pride v Slovenijo iz varne izvorne oziroma varne tretje države, kar prosilcu onemogoča uveljavljanja pravice do zaščite.

Potrebno je poudariti, da je Slovenija z vsako spremembo azilne zakonodaje od leta 1999, če upoštevamo kvaliteto celotnega zakona, znižala standarde zaščite – Zakon o azilu je imel boljši postopek in višjo raven zaščite, kot jo zagotavlja Zakon o Mednarodni zaščiti. Slovenija si je tako pridobila sloves negostoljubne države z izjemno nizkim odstotkom pozitivno rešenih prošenj za azil, poleg tega pa v preteklih letih v javnosti ni manjkalo opozoril na slabe pogoje v Azilnem domu v Ljubljani in Centru za tujce v Postojni.

## ***6.2 Statistična analiza obravnave prošenj za azil v Sloveniji<sup>28</sup>***

V obdobju med letoma 1991 in 1998 je bilo število prošenj za azil sorazmerno nizko kljub številnim migrantom, ki so prišli iz držav bivše Jugoslavije zaradi tamkajšnje vojne – Slovenija je namreč njihov položaj urejala s statusom začasnih beguncev. Število prošenj je pričelo naraščati z letom 1999, kar lahko pripišemo sprejetju prvega Zakona o azilu ter s tem ureditvi azilne zakonodaje, poleg tega pa je bila zaradi prenehanja spopadov in podeljevanja statusa začasnega begunca potreba po azilu večja. Na prelomu tisočletja se je poleg občutnega povečanja števila prošenj

---

<sup>28</sup> Pri statistični analizi sem se oprla na podatke, ki so mi jih posredovali iz Ministrstva za notranje zadeve. Tabele s podrobnejšimi podatki glede izvornih držav in spola prosilcev sem dodala k prilogam diplomskega dela.

spremenila tudi struktura oz. izvorne države prosilcev – če so v devetdesetih letih prosilci večinoma prihajali iz držav bivše Jugoslavije, so z letom 2000 začeli prevladovati prosilci iz Azijskih držav, predvsem Irana, Iraka, Bangladeša in Afganistana, povečal pa se je tudi delež prosilcev iz Afriških držav.

Največje število prošenj za azil je Slovenija prejela leta 2000, ko je bilo vloženih 9244 vlog (glej tabelo 6.1 na strani 39). Večina prosilcev je tega leta prišla iz Irana (5924 oseb), kar posledica dejstva, da državljani Irana takrat niso potrebovali vizumov za vstop v Bosno in Hercegovino, od koder so dostopali do slovensko-hrvaške meje. Poleg tega je bilo v letih na prehodu tisočletja število 'neregularnih' prehodov slovenskih meja izjemno visoko – leta 2000 skoraj 36 tisoč oseb, leta 2001 okoli 20 tisoč prehodov (Zavratnik Zimic 2003, 27-29). To obdobje sovпада tudi s pripravljanjem Slovenije na vstop v EU in posledično z uvajanjem restriktivnejših ukrepov tako na področju zakonodaje kot tudi na terenu, predvsem pri nadzoru prehodov meja, čemur lahko pripišemo tudi padec 'neregularnih' prehodov že leta 2002 pod 7 tisoč. Med leti 2001 in 2005 se je število vloženih prošenj gibalo okoli tisoč, ponovno pa so prevladovali prosilci iz držav na območju Balkana: Srbija in Črna Gora, Turčija, Bosna in Hercegovina ter Albanija.

Od leta 2006, ko je bil sprejet tudi Zakon o mednarodni zaščiti in je Slovenija v svojo zakonodajo integrirala evropske direktive ter s tem postala še restriktivnejša, število vloženih prošenj opazno pada. Leta 2007 je Slovenija prejela 518 prošenj za azil, leta 2009 pa le 187. Raziskava regionalnega predstavništva Visokega komisariata Združenih narodov za begunce za srednjo Evropo, objavljena junija 2009 v publikaciji Biti begunec, je pokazala, da ima »že več let /.../ izmed vseh srednjeevropskih držav Slovenija najmanjše število prosilcev za zaščito, bistveno manj od katere koli druge države, a tudi najnižji odstotek priznanih statusov begunca« (United Nations High Commissioner for Refugees 2009, 46). Iz podatkov v tabeli lahko razberemo tudi število zavrnjenih prošenj po letih, v lanskem letu 89. Pri tem je potrebno upoštevati, da se to število ne nanaša le na število prejetih prošenj v lanskem letu, temveč tudi na nerešene in ponovno vložene prošnje iz preteklih let. Prosilec, ki mu je bila prošnja v Sloveniji že pravnomočno zavrnjena ali je prošnjo izrecno umaknil, lahko vloži ponovno prošnjo v primeru, če predloži nove dokaze, da izpolnjuje pogoje za pridobitev statusa begunca (Zakon o mednarodni zaščiti, 56. čl.). Število ponovnih

postopkov, ki se sprožijo ob vlogi ponovne prošnje za azil, je sorazmerno visoko – najvišje v letu 2006 (339 ponovno sproženih postopkov), v lanskem letu pa 22.

Slovenija se torej ponaša z enim izmed najnižjih odstotkov dodeljenih statusov begunca v Evropi. Kot je razvidno iz tabele 6.1, je med leti 1995 in 2002 Slovenija od 12589 prejetih prošenj za azil priznala status begunca le petim osebam, dvema leta 1995 ter po eni leta 1998, 2000 in 2001. V celotni samostojni zgodovini države je bilo v skoraj devetnajstih letih vloženih 17851 prošenj, med katerimi je bil status begunca priznan 76 osebam, status subsidiarne zaščite pa 110 osebam - skupaj torej 186, kar je le en odstotek vseh prošenj. Leto 2009 ima nekoliko višji, vendar vse prej kot visok delež dodeljenih statusov. Izmed 187 prošenj za azil je bil status begunca priznan šestnajstim osebam, dodatne štiri pa so prejele subsidiarno zaščito. Na dan 31. decembra 2009 je bilo nerešenih 80 prošenj za mednarodno zaščito, februarja 2010 pa je bilo v Sloveniji 78 prosilcev za azil (glej tabelo 6.2).

**Tabela 6.1: Statistični pregled obravnave prošelj za azil med leti 1991 in 2009**

<i>leto</i>	<i>št. prošelj*</i>	<i>status begunca</i>	<i>status subsidiarne zaščite**</i>	<i>št. zavrnutjenih prošelj</i>	<i>ponovni postopki</i>
1991	7	NP	NP	NP	NP
1992	36	NP	NP	NP	NP
1993	11	NP	NP	NP	NP
1994	30	NP	NP	NP	NP
1995	6	2	-	4	-
1996	35	-	-	-	-
1997	72	-	-	8	-
1998	337	1	-	27	-
1999	744	-	-	87	-
2000	9244	-	11	46	-
2001	1511	1	24	97	-
2002	640	1	2	105	60
2003	1066	17	20	123	45
2004	1173	19	20	317	70
2005	1597	14	12	661	160
2006	518	1	8	561	339
2007	395	2	7	276	56
2008	242	2	2	145	52
2009	187	16	4	89	22
<i>skupaj</i>	<b>17851</b>	<b>76</b>	<b>110</b>	<b>2542</b>	<b>804</b>

Vir: Ministrstvo za notranje zadeve (2010).

\* število predstavlja prvič vložene prošnje, torej izključuje št. ponovnih prošelj

\*\* subsidiarna zaščita je leta 2006 nadomestila azil iz humanitarnih razlogov

NP – ni podatka

**Tabela 6.2: Podatki o številu prosilcev v Sloveniji na dan 19. februar 2010**

<b>Azilni dom</b>	<b>Center za tujce</b>	<b>Druge lokacije</b>	<b>Skupaj</b>
45	8	25	78

Vir: Ministrstvo za notranje zadeve (2010).

## 7 SLOVENSKA AZILNA POLITIKA V PRAKSI

Za potrebe svoje raziskave sem se odločila opraviti intervjuje s tremi osebami iz različnih nevladnih organizacij, ki se ukvarjajo bodisi z azilno politiki ali osebno s prosilci, ter s tremi prosilci za azil. V skladu z oblikovanimi hipotezami, ki se navezujejo pretežno na slovensko azilno politiko in zakonodajo, manj pa na osebne izkušnje prosilcev, sem večji poudarek namenila pogovorom s predstavnicami organizacij, zato je izjav prosilcev v analizi manj, vendar so enako pomembne. Prosilce zaradi obstoja možnosti, da njihovo izpostavljanje negativno vpliva na razrešitev prošnje, obravnavam anonimno (v etičnem smislu se anonimnost pogosto uporablja pri delu z družbeno marginaliziranimi skupinami) ter jih poimenujem s psevdonimi Max, Lukas in Rafael. Prav tako ne izpostavljam njihovih zgodb v celoti, temveč posamezne izjave smiselno umeščam v analizo. S predstavnicami nevladnih organizacij zaradi različnih zadolžitev na delovnih mestih nisem opravila standardiziranih intervjujev, temveč sem vprašanja prilagodila njihovemu področju dela. Za intervjuje sem se obrnila na predstavnice organizacij, ki so na področju azila aktivno prisotne že od osamosvojitve Slovenije ter se zavzemajo za spoštovanje pravic prosilcev in kvalitetno pravno ureditev: Mirovni inštitut, Slovenska Filantropija in Pravno-informacijski center nevladnih organizacij - PIC.

Mag. Neža Kogovšek se je kot pravnica v raziskovalno skupino Mirovnega inštituta vključila leta 2005, kjer deluje na področju človekovih pravic, tudi na področju azilne politike. Z njo sem se pogovarjala o kvaliteti azilne politike v Sloveniji in EU, o pravnih vidikih in spremembah v slovenski azilni politiki od leta 1999 ter o prepoznavanju azilnega prava kot doktrine.

Aida Hadžiahmetović je na Slovenski Filantropiji zaposlena za nudenje psihosocialne pomoči beguncem, njeno delovno mesto pa je v Azilnem domu, kjer dnevno srečuje prosilce, jim svetuje v primerih težav in je tudi prisotna na številnih razgovorih z odločevalci. Aida ima zelo dober pregled stanja na področju azila v praksi, torej kako se azilna politika obnese iz vidika prosilcev za azil. Pogovarjali sva se o težavah, s katerimi jo prosilci seznanijo, o njihovih stiskah, o predolghih čakalnih obdobjih in



negotovosti, ki jo prinašajo, pa tudi o nekorektnem delu odločevalcev in osebja v Azilnem domu.

Vita Habjan se je Pravno-informacijskemu centru pridružila med študijem prava kot prostovoljka leta 2002, po začetnem delu na terenu pa je leta 2003 postala vodja azilne dejavnosti in se posvetila predvsem azilni politiki in delovanju medresorske skupine, občasno pa je opravljala nadzore dela policije na meji. Vita je sicer konec leta 2009 zapustila PIC, vendar se je vseeno strinjala z intervjujem in pogovarjali sva se o azilni zakonodaji, kvaliteti postopka in njenih opažanjih s terena.

Na začetku diplomskega dela sem oblikovala sledeče hipoteze, s katerimi sem želela izpostaviti poglobljena področja slovenske azilne politike, zakonodaje in dela v praksi. Veljavnost hipotez preverjam na podlagi teoretičnega okvirja diplomskega dela in opravljenih intervjujev.

*H1: Slovenija kot članico Evropske unije obvezuje splošno pravo EU, zaradi česar se zdi, da pri oblikovanju in izvajanju azilne politike ne upošteva v zadostni meri specifičnih lastnosti države in regije.*

Konec devetdesetih let prejšnjega stoletja je Slovenija začela s pogajanjem za vstop v Evropsko unijo. Takrat slabo definirana azilna politika, temelječa na izdajanju statusov začasnih beguncev razseljenim prebivalcem držav bivše Jugoslavije, je torej potrebovala oblikovanje. Leta 1999 je slovenska vlada sprejela prvi Zakon o azilu in s tem priznala pomembnost spoštovanja pravice do azila. Nevladne organizacije so sicer opozarjale na številne pomanjkljivosti zakona, vendar se je ZAzil z leti izkazal kot dober zakon z visoko stopnjo zagotavljanja spoštovanja pravic prosilcev in z dobro urejenim postopkom pridobivanja azila. Z vsako spremembo zakona ter s sprejetjem Zakona o mednarodni zaščiti leta 2007 je namreč Slovenija standarde znižala. Vlade so se največkrat izgovarjale na sledenje evropskim direktivam in usklajevanje slovenske zakonodaje z evropsko, katere cilj je vzpostavitev skupnega evropskega azilnega sistema s heterogeno zakonodajo v vseh državah članicah. Neizpodbitno dejstvo je, da EU z direktivami narekuje izključno minimalne standarde ureditve področja azila v državah članicah. Slovenija je s prvim zakonom o azilu že imela uveljavljeno boljše ureditev področja azila, ki pa se ni obdržala. Videti je, da je

Slovenija prevzela pretežno negativen odnos večine evropskih držav do prosilcev za azil in vidno nižanje standardov nekaterih držav članic, kot npr. Italije in Grčije, videla kot izgovor za nižanje lastnih standardov. Slovenijo sicer res obvezuje pravo EU, vendar menim, da bi lahko k urejanju azilne zakonodaje pristopila bolj individualno, v skladu s svojo zgodovino in kulturo ohranila višje standarde ter se tako izkazala kot demokratična in človekoljubna država.

*H2: Država nezadostno poskrbi za uresničevanje in spoštovanje pravic prosilcev za azil, zato so jim v času postopka pridobivanja azila nekatere pravice kršene.*

O kršitvah pravic prosilcev za azil v Sloveniji je bilo napisanega že veliko<sup>29</sup>, predvsem leta 2008 se je v javnosti obsežno razpravljalo glede obtožb prosilcev o slabi obveščeniosti glede svojih pravic in glede postopka, o nestrpnosti in slabem ravnanju osebja Azilnega doma, o pogostem neupoštevanju šestmesečnega roka za izdajo odločbe o odobritvi ali zavrnitvi prošnje, o nedostopnosti odločevalcev in odvetnikov ter drugih kršitev. Država bi lahko in bi tudi morala bolje poskrbeti za zaščito pravic prosilcev za azil. V primerih, ko so pravice kršene iz strani institucij, ki s prosilci delajo, bi država morala imeti vzpostavljene mehanizme nadzora in tudi sankcij ter tako preprečiti možnosti, ki dopuščajo kršitve. »Učinkovita zakonodaja je pogoj za uspešno delo v praksi in področje azila ni izjema« (Habjan 2010). Slovenska zakonodaja pa z nekaterimi določili ohlapno definira dolžnosti institucij ter tako dopušča možnost za kršitve pravic prosilcev za azil.

*H3: Institucije, ki delajo s prosilci za azil, svoje delo opravljajo nekorektno, kar se odraža tudi v neobveščeniosti prosilcev o svojih pravicah, dolžnostih ter o samem postopku pridobivanja azila.*

Prosilci za azil so po prihodu v Slovenijo v veliki meri odvisni od institucij, s katerimi pridejo v stik – predvsem so to zaposleni v Azilnem domu in odločevalci Sektorja za mednarodno zaščito. Osebe institucij prosilcem posreduje informacije, sprejme njihovo prošnjo, zapiše zgodbo – prosilca torej v skladu z določili sprejme v Sloveniji. V javnost so v preteklih letih že prišle obtožbe prosilcev o nekorektnem

---

<sup>29</sup> Na primer publikacije Mirovnega inštituta, *Prebežniki, kdo ste?* in *Evropski vratarji* ter UNHCR-ja *Biti begunec*.

delu osebja institucij, predvsem v primeru Azilnega doma. Prosilec je oškodovan v primerih, ko osebje prosilcu ne posreduje natančnih informacij v zvezi s postopkom pridobivanja azila (kdaj potekajo razgovori, ali mu pripada pravna pomoč, na koga se lahko obrne v primeru nejasnosti itd.), ko informacije niso podane v jeziku, ki ga prosilec razume, ko prosilcu niso razložene njegove pravice in dolžnosti ter vse ostale informacije, ki so zanj relevantne. Vse te informacije so za prosilce ključnega pomena, saj prihajajo v Slovenijo iz držav z drugačno pravno ureditvijo in ne poznajo slovenskega postopka – osebje pa je odgovorno za to, da ga spoznajo in v skladu z njim vložijo prošnjo za azil. V diplomskem delu želim preveriti tudi korektnost delovanja osebja v Azilnem domu in posledice, ki jih morebitno nekorektno delo prinaša.

### ***7.1 Pogovori s predstavnicami nevladnih organizacij in s prosilci za azil***

V intervjujih so me zanimali različni vidiki realnosti na področju azila v Sloveniji. Poleg strokovnega pogleda in mnenja predstavnic nevladnih organizacij glede samega postopka, pa tudi azilne zakonodaje in politike v Sloveniji, sem z intervjuji poskušala spoznati tudi izkušnje prosilcev, ki gredo osebno skozi proces pridobivanja azila. Slovenija je samostojno azilno politiko začela oblikovati komaj konec devetdesetih let prejšnjega stoletja. Takrat je sprejela prvi Zakon o azilu in z njim določila postopek pridobivanja azila ter pravice in dolžnosti, ki so prosilcem pripadale. Prvi zakon o azilu, sprejet leta 1999, je bil občutno manj restriktiven od danes veljavnega Zakona o mednarodni zaščiti, kar lahko pripišemo okoliščinam, ki so se v Sloveniji v letih od osamosvojitve do danes spremenile.

*V času, ko je Slovenija sprejemala prvi azilni zakon, je tu aktivno delovala UNHCR pisarna, ki je imela precejšen vpliv pri oblikovanju azilnih standardov in zagotavljanja pravic prosilcem za azil. Poleg tega je bil zakon iz leta 1999 pod vplivom dotodanje slovenske zakonodaje na drugih področjih, zaradi česar je zagotovil zelo visoke pravice in dobro urejen postopek, ki je zagotavljal vsa jamstva ter ni vključeval skrajšanih rokov in podobnih mehanizmov, ki jih poznamo danes (Kogovšek 2010).*

*Od časa, v katerem se je začela slovenska politika oblikovati, se je zelo spremenilo okolje, v katerem Slovenija deluje. Po odcepitvi od Jugoslavije azilne politike ni bilo, potem se je Slovenija soočala s posledicami vojne in začasnimi begunci, šele nato se je oblikovala azilna politika, ki je bila dobro zasnovana. V naslednjih letih pa se je pričelo ugotavljati, da obstajajo tudi primeri izkoriščanja pravice do azila in Slovenija se je na to odzvala zelo restriktivno – to obdobje pa sovpada tudi s prizadevanjem za vstop v EU in spoznavanje evropske azilne zakonodaje (Habjan 2010).*

Ko se je Slovenija začela pogajati za vstop v EU in je prevzela evropske standarde tudi na področju azilne politike, so se torej okoliščine spremenile in Slovenija se je z vstopom v EU in harmonizacijo nacionalne zakonodaje z evropsko odrekla že obstoječim višjim standardom ter se, tako kot številne države članice, zadovoljila z zagotavljanjem minimalnih standardov, ki jih predpisuje evropska azilna politika.

*S sprejemom evropskih standardov je nedvomno prišlo do slabših pogojev, vendar je Slovenija kljub vsemu ena redkih držav, v kateri je sprejem direktive povzročil upad kvalitete. V številnih državah je direktiva sprožila sploh prvo ureditev pravice do azila in to je definitivno dobra plat, v primeru Slovenije pa je prilagajanje evropski zakonodaji eno izmed vzrokov, da so vse spremembe v azilni zakonodaji splošno gledano naredile korak nazaj, torej k bolj restriktivni azilni politiki (Kogovšek 2010)*

Na vprašanje, katera področja slovenska azilna politika slabo ureja oz. v katerih določilih se oklepa minimalnih standardov, vse tri intervjuvanke najprej izpostavijo pravico do dela, ki je še posebej pereča ob odsotnosti finančne podpore iz strani države. Prosilci jo lahko pridobijo komaj po enem letu bivanja v Sloveniji, če v tem času ne dobijo negativne odločbe.

*Največja težava, s katero se srečujejo prosilci za azil, je nedvomno nezmožnost dela. Tako so pahnjeni v zelo težak položaj: nimajo finančnih sredstev, niti finančne pomoči. Redki posamezniki, ki pridobijo dovoljenje, pa ga večinoma ne morejo izkoristiti. Večina potencialnih delodajalcev se namreč ne želi obremenjevati z administrativnimi obveznostmi, povezanimi s podaljševanjem*

*dovoljenja in raje delavce poiščejo drugje. V primerih, ko prosilci vendarle pridobijo začasno delo, se pogosto zgodi, da jih delodajalci izkoriščajo in jim ne izplačajo njihovega zaslužka. Po drugi strani odločevalci v azilnem postopku zaposlitev prosilca radi interpretirajo kot dokaz, da gre za primer ekonomskega migranta in ne 'pravega' begunca, ki je bil svojo domovino primoran zapustiti neprostovoljno, kar seveda vpliva na njihovo odločitev o upravičenosti njegove prošnje (Hadžiahmetović 2010).*

*Težko je reči, če bi bila slovenska azilna politika boljša, definitivno pa bi si morala prizadevati bolje urediti določeno področje, če si to lahko privošči. Lep primer je pravica do dela prosilcev za azil – če direktiva določa, da je potrebno dostop do dela zagotoviti vsaj v enem letu, bi jo lahko Slovenija zagotovila že po šestih mesecih ali celo takoj! To je lahko samo koristno za vse: prosilci imajo kaj početi in so neodvisni, koristi ima gospodarstvo in država, saj se plačujejo davki. Prosilci sicer ravno tako delajo, vendar večinoma 'na črno' (Kogovšek 2010).*

*V Sloveniji gre politika v ekstrem. Razumem sicer restriktivne težnje Evropske unije, vendar so to le minimalni standardi. Pravica do dela je nedvomno primer področja, kjer bi lahko Slovenija zvišala standarde in prosilcem omogočila delo takoj po podaji prošnje za azil (Habjan 2010).*

Tudi Max in Rafael sta izrazila razočaranje nad nezmožnostjo dela, saj je brezdelno posedanje in čakanje psihično zelo naporno, poleg tega pa brez finančne podpore težko shajata.

*Težko je, ker si ne smem poiskati službe. Azilni dom nam sicer zagotavlja spanje in nekaj hrane, vendar je biti brez denarja zelo težko. Čez dan imam prost izhod, vendar ne morem nikamor it, ker nimam denarja, niti si ne morem kupiti hrane, če sem lačen. Poleg tega bi čas hitreje minil ob delu, boljše bi se počutil, ne bi se počutil kot breme in manj bi razmišljal o tej situaciji in temu, kar bo v prihodnje (Max 2010).*

*Da, to je najtežje. Zelo rad bi delal, doma sem bil navajen dela, nisem samo čakal, da se kaj zgodi. Dolgočasno in zelo težko je posedati cele dneve in čakati, ni čudno, da ljudje postanejo živčni, če že ne vejo, kaj bo s prošnjo, potem bi lahko vsaj delali in se počutili koristne. Saj bi tudi Sloveniji to koristilo, ali ne? (Rafael 2010).*

Poleg pravice do dela je najbolj pereča pravica do zdravstvenega varstva. Zakon sicer zagotavlja nujno zdravstveno oskrbo, ki pa obsega le pravico do nujne medicinske pomoči, nujnega zdravljenja v primeru ohranitve življenjsko pomembnih funkcij, nujne zobozdravstvene pomoči, zdravljenje šoka, zastrupitev, infekcij, zlomov kosti, skratka primerov, ko bi stanje brez zdravnikovega posredovanja privedlo v zaplete ali smrt. Ob prihodu v Azilni dom prosilec v skladu z zakonom opravi sanitarno-dezinfekcijski in preventivno-zdravstveni pregled, potem pa se v primeru zdravstvenih težav obrne na medicinsko sestro, ki ga po potrebi naroči pri zdravniku v zdravstvenem domu na Viču. Vendar se praksa razlikuje od zakonodaje.

*Pravica do zdravstvenega varstva zagotavlja le nujno zdravstveno pomoč in zdravstveno varstvo žensk. V primeru zobobola, prehlada ali pa na primer potrebe po očalih prosilec nima zagotovljenih pregledov pri zdravniku, odvisen je od medicinske sestre v domu, ki sama presoja, ali je zares potreben pregled pri zdravniku. Pogosto njihovo prošnjo za obisk zdravnika zavrne, češ da niso bolni, ampak samo radi hodijo okoli zdravnikov. Sanitarno-dezinfekcijski pregled, ki ga prosilec prestane ob prihodu v Azilni dom, pa je naravnost smešen in traja le nekaj minut, verjeli ali ne, malo pogledajo po telesu in lasišču in prosilca pošljejo na umivanje! Poleg tega nimajo dostopa do psihološke pomoči, po potrebi do psihiatra, kar bi jim nemalokrat prišlo prav, glede na to, kar so prestali (Hadžiahmetović 2010).*

V pogovoru o pomanjkljivosti zakonodaje so intervjuvanke izpostavile še nekatera druga področja, na primer dopuščanje izpustitve osebnega razgovora s prosilcem, ki jo zakonodaja dopušča v primeru, če prosilec prihaja iz varne tretje ali varne izvorne države. Azil je zelo specifično področje in prosilci pogosto nimajo pisnih dokazov za upravičevanje svoje prošnje, pa tudi pisno zaradi jezikovnih ali drugih ovir to težko

storijo, temveč so odvisni od možnosti osebno predstaviti svojo zgodbo in razložiti okoliščine, zaradi katerih v Sloveniji prosijo za azil.

*Pogovor s prosilcem je ključnega pomena, kajti potrebno se je zavedati, da prosilci večinoma resničnost svojih zgodb in upravičenost do azila ne dokazujejo z dokazi in pisnimi dokumenti, ampak z zgodbo samo. Vsaka zgodba pa je specifična in jo je potrebno obravnavati individualno, kajti prosilci prihajajo iz različnih držav na različne načine, velikokrat brez dokumentov in dokazil. Zato je razgovor tako zelo pomemben, potrebna pa je tudi razgledanost in širina izpraševalcev in zmožnost odločevalcev, da pravilno ovrednotijo zgodbo. To, da je nekdo iz t.i. varne tretje države nikakor ni zagotovilo, da tej osebi pravice niso kršene. Evropsko sodišče za človekove pravice ima veliko dela ravno z državami članicami EU, kar dokazuje, da je določanje varnih tretjih ali izvornih držav neprimerno. To je le pokazatelj favoriziranja ekonomskih interesov na račun zaščite človekovih pravic (Habjan 2010).*

Prosilci za azil prihajajo iz tuje države in kulture, najverjetneje ne razumejo slovenskega jezika in ne poznajo slovenske pravne ureditve ter azilnih postopkov, zato je za njih bistven dostop do odvetnika, ki jim razloži sistem in jim iz njihovih zgodb pomaga izluščiti bistvena dejstva, ki so pomembna za razreševanje prošnje. Slovenska azilna zakonodaja je možnost brezplačne pomoči na prvi stopnji ukinila in s tem prosilcem odvzela pomoč, ki jo potrebujejo.

*Člen o pravni pomoči pušča 'odprta vrata', saj določa, da se zagotovi pravno pomoč prosilcev v skladu z nacionalno zakonodajo. To je tako, kot če določila sploh ne bi bilo – takšen člen morda pride v poštev v drugih državah, ki prej niso zagotavljale pravne pomoči. V primeru Slovenije smo na tem področju nazadovali, saj smo prej imeli zagotovljeno brezplačno pravno pomoč že na prvi stopnji, pa se je potem to ukinilo. Seveda, govorilo se je tudi o zlorabi pravice do brezplačne pomoči, da so nekateri odvetniki dobro služili na ta račun, vendar to ni razlog za prikrajšanje prosilcev – naj se kršitve bolj preverja, namesto da se pomoč odvzame tistim, ki jo potrebujejo (Kogovšek 2010).*

Nevladne organizacije pa opozarjajo, da

*zaradi neprimerne zakonske ureditve tudi pravica do brezplačne pravne pomoči na drugi in tretji stopnji ostaja mrtva črka na papirju. Nerealno je namreč pričakovati, da se bodo svetovalci za begunce (večinoma odvetniki) za polovično plačilo, do katerega so upravičeni v azilnih postopkih, trudili enako kot za druge stranke. Posledično je seznam svetovalcev zmeraj krajši in vedno več svetovalcev je neaktivnih (Amnesty International Slovenije 2008).*

Na področju pravne pomoči se slovenska zakonodaja torej striktno oklepa minimalnih standardov evropskih direktiv, čeprav je že imela bolj ugodno ureditev. Kljub vsemu se je odnos med vladno in nevladnimi organizacijami v zadnjih letih občutno izboljšal, kar se kaže v boljšem sodelovanju in se bo morda v prihodnje pokazalo tudi v boljšem usklajevanju zahtev obeh strani na področju azilne zakonodaje.

*Ker koordinacijska skupna nevladnih organizacij stremi k visokim standardom, vlada pa se bolj striktno osredotoča na direktivo in posledično nižje standarde, je bistvenega pomena dialog med obema stranema. V preteklosti je bila praksa takšna, da je ministrstvo pripravilo celoten predlog spremembe zakonodaje, nato so nevladne organizacije predlog dobile v vpogled in pripravile pripombe, ki pa večinoma niso bile upoštevane. Leta 2009 pa je bila prvič v celoten proces priprave spremembe zakona vključena predstavnic koordinacijske skupine, kar je nedvomno neizmeren napredek (Kogovšek 2010).*

Dobra zakonodaja je nedvomno pogoj za učinkovito delovanje azilne politike v praksi, kar so potrdile tudi intervjuvanke.

*Sistem azila mora biti dovolj dobro postavljen, da ugotavlja in prepoznava zlorabe ter kljub zlorabam zagotovi pravico do azila tistim, ki ga resnično potrebujejo (Kogovšek 2010).*

*S kvalitetno azilno zakonodajo in dobrim postopkom se kvaliteten in dobro vpeljan, se samodejno izključi tiste, ki pravico do azila izkoriščajo. Posledično tudi ni potrebno preprečevati dostopa do države, ki nudi azil, kot to sedaj*



*počnejo države članice in s čimer izključujejo tudi tiste, ki azil potrebujejo in imajo do njega pravico (Habjan 2010).*

*Učinkovito zagotavljanje pravic prosilcem v zakonodaji je nedvomno prvi pogoj za spoštovanje v praksi. Brez dobre zakonodaje in brez sankcij v primeru kršitev je iluzorno pričakovati optimalne razmere v praksi (Hadžiahmetović 2010).*

Najbolj pereča težava slovenske azilne prakse in s tem prosilcev za azil je nedvomno dolgotrajnost postopkov. Zakon o mednarodni zaščiti določa, da mora pristojni organ prve stopnje v postopku odločiti v najkrajšem možnem času, če pristojni pa ne more odločiti v šestih mesecih, mora prosilca pisno obvestiti o zamudi in napovedati, v kakšnem roku lahko pričakuje izdajo odločitve (Zakon o mednarodni zaščiti, 31. čl.). Številni primeri preseganja tega roka jasno pričajo, da se praksa razlikuje od zakonodaje.

*V azilnem domu je nastanjena družina, ki čaka na odločitev že 40 mesecev, to je 3 leta in 3 mesece, pa še vedno nimajo niti enega pisnega odgovora ali obvestila. To seveda ni edini primer. Takšna zamuda je popolnoma v neskladju z našo zakonodajo in Sektor za azil, ki je pristojen za obravnavo prošenj, ne odgovarja zanjo. Zaradi podobnih primerov se mnogi prosilci še pred zaključkom postopkov odločijo zapustiti Slovenijo in poskusiti srečo drugje, kar pa uradni organi izkoriščajo za utrjevanje podobe Slovenije kot tranzitne države, kamor se begunci pravzaprav sploh nimajo namena stalno zateči. S tem celotni problematiki beguncev in azila v Sloveniji zmanjšujejo pomen in jo skušajo 'pomesti pod preprogo' (Hadžiahmetović 2010).*

Tudi Max in Lukas opozarjata, da pomanjkanje informacij in trajanje postopkov vnašata največjo negotovost in nezadovoljstvo.

*Težko je zapustiti svojo državo, družino, prijatelje, potem pa še ne vedeti, če lahko dobiš azil, niti kdaj bo odločeno ali na koga se lahko obrneš. Dobiš občutek, kot da si osovražen in bi moral oditi drugam. V mojem primeru ta šestmesečni rok sicer še ni minil, vendar živim z ljudmi, ki čakajo dlje in*

*poznam njihove zgodbe. Vsi vemo, da Slovenija odobri zelo majhen odstotek prošelj, zato je čakanje še bolj mučno, saj so možnosti majhne (Lukas 2010).*

*Neupoštevanje določenih rokov kaže na zelo neresen odnos. Ni presenetljivo, da se prosilci kdaj tudi slabo odzovemo na nedostopnost uradnih oseb in pomanjkanje informacij o svojem postopku, takšna negotovost človeka zlahka pahne čez rob potrpežljivosti. Odnos odločevalcev je zaničljiv in nespoštljiv, drugače ne bi brez obrazložitve zamujali z odločitvijo, od katere je odvisno življenje ljudi. To delo bi morali opravljati ljudje, ki imajo sočutje in si vsaj predstavljajo, kako je zapustiti svoj dom in biti odvisen od posameznega odločevalca (Max 2010).*

Na negativen odnos osebja azilnega doma in odločevalcev, pa tudi slabo poznavanje azilne zakonodaje in neustrezno interpretiranje zgodb prosilcev so opozorile tudi intervjuvanke.

*Razlog za slabše razmere na področju zaščite prosilcev v Sloveniji ni samo vpliv sprejetja restriktivne evropske zakonodaje in vstopa v EU, ampak predvsem slabo poznavanje problematike pri naših uradnikih. Azilno pravo je izjemno kompleksna veja prava, ki terja ustrezno poznavanje tako nacionalne kot tudi mednarodnopravne ureditve, pa tudi precejšnjo odprtost razmišljanja. Poleg tega pa morajo te osebe imeti tudi občutek za delo z ljudmi in ustrezne izkušnje, da lahko prosilcu za azil pomagajo pri podaji čim bolj konsistentne in relevantne prošnje za azil, saj je le ta osnova za odločanje v azilnem postopku. Naši uradniki so razen redkih izjem bistveno premalo izobraženi in razgledani, da bi bili sposobni prosilcem biti v pomoč (Habjan 2010).*

*Velika težava je nefleksibilnost odločevalk pri interpretaciji zgodb, pa tudi slabo poznavanje oz. upoštevanje zakonodaje v izvornih državah prosilcev. V primeru prosilca, ki prihaja iz Afrike, osemdnevni rok za predložitev dokumentacije realno ni izvedljiv. Odnos odločevalk je zelo površen in negativno nastrojen, nimajo dovolj informacij in stika s prosilci, predvsem pa se zdi, da jim je pogovor z njimi in poglobljeno spoznavanje njihovih zgodb odveč. Odločevalke se premalo poglobijo v zgodbo prosilca, obravnavajo jo*

*preveč površno, kar seveda ne more zagotoviti ustrezne obravnave. Težava takšnega odnosa je v tem, da je od njih odvisna usoda prosilcev (Hadžiahmetović 2010).*

Takšen odnos pusti negativne posledice predvsem pri prosilcih, ki se na korektnost in podporo ne morejo zanašati, poleg tega pa so nemalokrat prikrajšani za pravo možnost predstavitve zgodbe. Na to so opozarjali tudi prosilci, povezani v gibanju Svet za vsakogar:

*Obravnava prošnje za azil je zgolj formalnost. Izid prošnje za azil je znan vnaprej in je seveda negativen. Nobene izmed pooblaščenih oseb in sodnikov, ki izvajajo postopek, ne zanima, kaj se je človeku dejansko zgodilo. Celoten azilni postopek je nepošten. /.../ V tem postopku smo popolnoma odvisni od moralnih vrednot delavcev Azilnega doma, ki izvajajo intervju. Dodatno slabost predstavlja dejstvo, da človek, ki je zelo izčrpan, pod stresom in psihološkim pritiskom, brez zaščite odvetnika fizično ne more slediti vsebini hitro in na glas prebranega zapletenega intervjuja. Zapisnik intervjuja je zato večinoma povsem napačen, saj ne vsebuje vsega, kar smo povedali in ker sprevrča naše besede na način, da poslabša položaj prosilca. Istočasno nas delavci Azilnega doma prepričujejo, da je zavrnitev podpisa zapisnika intervjuja enaka zavrnitvi prošnje za azil. Zato smo na koncu prisiljeni podpisati nenatančni dokument v jeziku, ki ga ne razumemo (Svet za vsakogar 2008).*

Rafael, Max in Lukas sicer niso tako ostro obsodili odnosa osebja Azilnega doma, vendar so opozorili na brezoseben in nekorekten odnos, pa tudi na nezadosten dostop do informacij.

*Osebje je večinoma hladno in nedostopno, verjamem, da v primeru težav situacija ni prijetna. Sam zaenkrat še nisem prosilec tako dolgo, saj šestmesečni rok za odgovor odločevalcev še ni pretekel, upam pa, da mi ne bo potrebno čakati dlje od tega. Želim si le, da dobim status begunca in si lahko ponovno ustvarim življenje, vredno človeka in se postavim na svoje noge, da ne bom od nobenega odvisen (Lukas 2010).*

*Zaskrbljujoče je predvsem to, da nam večinoma ne pustijo dovolj dobro predstaviti svoje zgodbe, med pogovorom nas prekinjajo in dejstva interpretirajo po svoje. Sam z zapisom in prevodom svoje zgodbe nisem bil zadovoljen, vendar mi ga ni uspelo spremeniti, saj mi je bilo rečeno, da bom lahko zgodbo podrobneje razložil naslednjič. Do sedaj še nisem imel priložnosti niti še nimam odločbe. Razgovor je bil neprijeten. Bil sem utrujen od poti, v novem okolju, med neznanimi ljudmi. Vprašanja so bila postavljena hitro in površno, nisem imel dovolj časa za razmislek in dobro oblikovanje odgovorov (Max 2010).*

*Ob prihodu sem sicer dobil brošuro z informacijami o postopku, ki je na voljo v različnih jezikih, vendar priznam, da na podlagi prebranega postopka ne razumem v celoti. Slovenija je država s svojo zakonodajo, za podrobno poznavanje postopka in možnosti pridobitve azila prebiranje brošure ne zadostuje. Zelo bi mi koristila pomoč odvetnika, ki se na zakonodajo spozna, predvsem pa bi bil vesel spremstva na intervjujih. Razgovor je zelo naporna preizkušnja, saj je od njega v veliki meri odvisna končna odločitev. Tolmač, ki je prisoten na razgovoru, sicer prevaja, vendar poteka vse zelo hitro, težko je slediti in ni zagotovila, da bo vse prevedeno tako, kot si prosilec želi povedati (Rafael 2010).*

Seveda me je zanimalo, zakaj si lahko odločevalci privoščijo nekorektnost, zamujanje pri odločanju in kršenje pravic. Zato sem intervjuvanke vprašala o mehanizmih nadzora, ki so vzpostavljeni v Sloveniji, da bi se lahko sankcioniralo morebitne kršitve postopkov. Odgovor je bil enoten: sankcij ni, nadzor kvalitete dela v institucijah pa je nezadosten. Recepcijska direktiva sicer določa, da mora država članica imeti vzpostavljen nadzorni mehanizem, ki preverja, ali so pogoji sprejema spoštovani. Obstajati bi morala torej nekakšna komisija, ki bi neodvisno in predvsem redno preverjala delo osebja v institucijah.

*V Sloveniji takšne komisije nimamo, torej nismo ustrezno prenesli tega določila direktive. Imamo sicer institut Varuha človekovih pravic, vendar to ne zadošča. Varuh ima namreč dva mehanizma za preverjanje spoštovanja pravic. S splošnim nadzorom stanja človekovih pravic preverja spoštovanje*

*pravic vseh oseb, ki so na slovenskem ozemlju. Vključuje torej tudi prosilce za azil, vendar se ne ukvarja izrecno z njimi. Drugi sistem Varuha je preventivni mehanizem po opcijem protokolu, torej v skladu s Konvencijo proti mučenju, v okviru katerega deluje skupina, ki izvaja redne obiske po vseh institucijah v državi, kjer je ljudem odvzeta prostost. To ponovno vključuje tisti del prosilcev, ki jim je odvzeta prostost, torej v Centru za tujce ter zaprtem oddelku Azilnega doma, ne nanaša pa se na vse prosilce. Nimamo torej posebnega mehanizma, ki bi nadzoroval ustreznost naših postopkov v primeru prosilcev za azil (Kogovšek 2010).*

*Na Ministrstvu za notranje zadeve sicer zaposlena oseba, ki nadzira in ocenjuje delo Azilnega doma, vendar težko sama opravi nadzor. Težava je v tem, da ko 'vladna oseba' v Azilnem domu vpraša za informacije zaposlene, seveda ne dobi objektivnih informacij. Ta oseba mora Azilni dom obiskovati redno ter se pogovoriti tudi s prosilci in predstavniki nevladnih organizacij. Za to pa potrebujemo osebo z izkušnjami tako na področju azila kot javne uprave, oseba mora biti razgledana in izkušena, da lahko razmere poskuša oceniti objektivno. Poleg tega pa kljub nadzoru ni sankcij, ki bi se uvajale v primeru kršitev (Habjan 2010).*

Slovenija torej nima vzpostavljenih učinkovitih mehanizmov nadzora in sankcij, ki bi zagotavljale učinkovito spoštovanje pravic prosilcev in korektno delovanje institucij. Intervjuvanke sem vprašala tudi po njihovi oceni in razumevanju skupne evropske azilne politike, ki naj bi onemogočal 'loterijo' pri podeljevanju azila, saj bi poenotil kriterije in izenačil možnosti prosilcev v vseh državah, vendar trenutno očitno ne deluje.

*Lahko sicer govorimo o skupni politiki ampak v smislu cilja, saj smo zdaj na poti do izgradnje. Ni dovolj, da imamo vse države članice podobno zakonodajo in sistem, ampak predvsem podobno razumevanje tega področja. Azilno pravo je doktrina, ne samo marginalna veja prava, kot jo obravnavamo pri nas. V nekaterih državah že imajo specializirane sodnike in odvetnike, ki se ukvarjajo izključno z azilnim pravom in so na tem področju strokovnjaki. Dokler si ne bo ta doktrina utrla poti do vseh odločevalcev in sodnikov, ki*

*zagotavljajo sodno varstvo teh primerov, v vseh državah, do takrat ne bomo mogli govoriti o skupnem azilnem sistemu oziroma o skupni azilni politiki, temveč o nacionalnih politikah posameznih držav s podobnim postopkom in pogoji sprejema, vendar s pravico vsake države, da nekatera področja ureja po svoje (Kogovšek 2010).*

*Evropske države sicer so podpirajo zaščito prosilcev, vendar je njihov primaren cilj kljub vsemu zavarovati svoje nacionalne interese. Že prvotni načrt Evropske skupnosti ni bil delovanje na področju migrantov in človekovih pravic, temveč na področju ekonomije – cilj je bil omogočiti prost pretok kapitala in ljudi znotraj držav članic. V Evropski uniji tako prevladujejo ekonomski interesi, ki tudi narekujejo njeno delovanje, vključno s pogojnimi sprejemi za države članice, pri katerih spoštovanje človekovih pravic ni najvišje na seznamu. Ekonomski interesi se kažejo tudi v zahrbtnosti do tretjega sveta, v katerem so evropske države zaradi selitve industrije, črpanja nafte in podobnih aktivnosti pomembno prispevale k pogojem, ki ljudi silijo k selitvi v Evropo, ta jih pa želi odvrniti. Zato lahko pričakujemo, da bo mehanizmov, kot je tretja varna država, kvečjemu vedno več, saj si Evropa ne želi milijonov migrantov na njenem ozemlju (Habjan 2010).*

Skupna evropska azilna politika in skupni sistem je torej zaenkrat le ideal, ki pa bi lahko bil dosegljiv v primeru skupnega delovanja držav članic in priznanja pomena azilne doktrine. Enotni azilni postopek z enotnimi minimalnimi standardi bi posledično prispevali tudi k spoštovanju pravic prosilcev in k enakim možnostim za pridobitev azila v vseh državah članicah, vendar je tako v evropskem prostoru kot v Sloveniji odnos do prosilcev za azil vse represivnejši, kar se kaže tudi v večanju restriktivnih ukrepov in nižanju standardov azilnega postopka. Cilj večine držav EU je v čim večji meri zadržati prosilce izven svojih meja, ob tem pa je bistveno premalo truda namenjenega preprečevanju razmer, ki botrujejo k prisilnim migracijam in na katere pomembno vplivajo tudi države članice. Države članice EU bi morale prenehati s svojim pretežno nekorektnim odnosom in izkoriščanjem t.i. držav tretjega sveta, saj zatiranje tistega dela migrantov, ki državam ne koristijo in med katere sodijo tudi prosilci za azil, nikakor ni ustrezna rešitev.

## 8 SKLEP: kritično ovrednotenje slovenske azilne politike

*»Primarni cilj skupne evropske politike še zdaleč ni učinkovita zaščita pravic migrantov in prosilcev za azil, ampak zagotavljanje prostega pretoka blaga, oseb, storitev in kapitala znotraj meja njenih članic.«*

Habjan 2010

Vprašanje migracij in azila je postalo aktualna tema pogovorov med državami EU šele takrat, ko migracije niso bile več nujne za njihov hiter in uspešen ekonomski razvoj in ko je državam članicam postalo jasno, da jih z restriktivno nacionalno politiko ni mogoče ustaviti. V oblikovanju skupne migracijske in azilne politike je torej vseskozi močno prevladovala želja po nadzoru in selekciji migrantov glede na želje in potrebe posamezne države, hkrati pa po zmanjševanju števila prosilcev za zaščito, ki državam članicam ne koristijo. Zaradi starajočega prebivalstva v evropskih državah in posledičnem možnem pomanjkanju delovne sile ter želje EU po visoki konkurenčnosti se na eni strani ponovno odpirajo vrata za delovne migrante (vendar na način, ki upošteva prioritete in potrebe posamezne države), na drugi strani pa se poudarja restriktivnost skupne evropske azilne politike, ki postaja vse bolj izključevalna. Zavezanost držav članic k zaščiti pravic posameznikov iz držav izven meja EU se tako vse bolj podreja ambicioznim gospodarskim interesom skupne evropske politike, kar se odraža tudi v Sloveniji.

Pregled oblikovanja in spreminjanja azilne zakonodaje od osamosvojitve Slovenije pokaže, da je bila slovenska zakonodaja z vsako spremembo oblikovana bolj restriktivno ter tako znižala standarde iz prvega Zakona o azilu. Področja, ki bi jih lahko slovenska zakonodaja bolje uredila in hkrati delovala v skladu z evropskimi direktivami, so nedvomno pravica do dela, pravica do zdravstvene pomoči ter pravna pomoč prosilcem. Z omogočanjem pravice do dela takoj ob vložitvi prošnje za azil bi država, poleg boljšega nadzora nad neregularnim delom, imela koristi od plačevanja davkov, pa tudi prosilci bi lažje preživljali dolgo čakanje na odločbo, imeli bi vsaj minimalna finančna sredstva in bi se tudi lažje integrirali v slovensko družbo. Brezplačna pravna pomoč skozi celoten postopek, ki jo je Slovenija že zagotavljala, je za prosilce bistvenega pomena, saj se s pomočjo zastopnika hitreje in učinkoviteje

seznanijo s slovenskim azilnim postopkom ter lažje predstavijo svojo zgodbo, poleg tega pa se s prisotnostjo odvetnikov na razgovorih prepreči zlorabe postopka in pravic prosilcev za azil. Zagotavljanje nujne zdravstvene pomoči za prosilce, ki čakajo na odločbo tudi dve ali tri leta, ne more zadostovati. Država bi jim morala zagotoviti tudi osnovno zdravljenje v primerih, kot so prehladi, zoboboli, slabovidnost in drugo. Pereča težava slovenskega azilnega postopka pa je predvsem neupoštevanje šestmesečnega roka za odgovor na prošnje za azil, ki je določen v Zakonu o mednarodni zaščiti. V številnih primerih prosilci ne dobijo odgovora v predpisanem obdobju, pristojni organ pa nemalokrat zamuja tudi z obvestilom o predvidenem datumu odgovora, ki ga je dolžen posredovati. Na tem področju ni vzpostavljen učinkovit nadzor nad pristojnim organom, torej Sektorjem za azil, poleg tega pa se ne izvajajo sankcije v primeru neupoštevanja časovne omejitve odločanja o prošnjah. To seveda negativno vpliva na prosilce za azil, ki tudi več let v Sloveniji ostajajo v negotovosti glede svoje prihodnosti.

S tremi hipotezami, predstavljenimi v uvodu, sem želela v diplomsko delo vključiti analizo tako azilne politike in zakonodaje kot tudi uresničevanja obeh v praksi. Prva hipoteza slovenski državi pri oblikovanju in izvajanju azilne politike Sloveniji pripisuje nezadostno upoštevanje specifičnih značilnosti države, njene kulture in zgodovine. Nemalokrat je slabša azilna zakonodaja in predvsem nekorektno izvajanje le-te v praksi upravičena s trditvijo, da je Slovenija tranzitna država – prosilci, ki tu zaprosijo za azil, naj bi se tu znašli po naključju oz. naj bi jim Slovenija predstavljala le postojanko na poti do ostalih držav Evropske unije. Slovenija sicer res sodi med majhne in bolj zaprte države, ker je jezikovno specifična in nedvomno je odstotek prosilcev, ki skozi Slovenijo potujejo na sever, nezanemarljiv. Vendar so raziskave, opravljene med prosilci za azil in begunci<sup>30</sup> pokazale, da si številni iz različnih razlogov tu želijo ostati in živeti. Slovenija tako ni izključno tranzitna država, kljub temu, da je v evropskem prostoru definirana kot takšna in se zato pri oblikovanju in izvajanju azilne politike v praksi tako tudi obnaša. Prvo hipotezo diplomskega dela lahko tako potrdim, saj mora Slovenija evropske direktive sicer upoštevati, kot se je obvezala ob vstopu, vendar bi pri oblikovanju svoje azilne politike lahko ali celo morala v večji meri upoštevati specifične lastnosti svojih okoliščin.

---

<sup>30</sup> Glej publikacije Mirovnega inštituta, *Prebežniki, kdo ste?* in *Evropski vratarji* ter UNHCR-ja *Biti begunec*.



Z oblikovanjem druge hipoteze sem želela preveriti, ali država nezadostno poskrbi za uresničevanje in spoštovanje pravic prosilcev za azil, kar se v praksi kaže tudi v kršitvah posameznih pravic prosilcev. Tudi to hipotezo lahko na podlagi analize intervjujev in pogovorov s prosilci potrdim. Kvalitetna azilna zakonodaja, ki zagotavlja visoke standarde in učinkovit nadzor ter tako onemogoča kršenje pravic prosilcev, je pogoj za uspešno delovanje azilnega sistema v praksi, v Sloveniji pa so prosilci in nevladne organizacije že večkrat dokazali kršitve. Najbolj skrb vzbujajoče je nespoštovanje šestmesečnega roka za odgovor na prošnje prosilcev in neupoštevanje določila, da mora pristojni organ v primeru, ko je ta rok nedosegljiv, prosilca pisno obvestiti o zamudi in napovedati, v kakšnem roku lahko pričakuje izdajo odločitve. V Azilnem domu je nastanjena družina, ki na svojo odločbo čaka že 40 mesecev, kar je nedvomno groba kršitev njihove pravice do odgovora; na tovrstne primere pa so prosilci opozarjali tudi v preteklih letih. Tudi pravica do informacij ni vselej v celoti izpolnjena, ko prosilci ne dobijo zadostnih informacij za popolno razumevanje oz. te informacije niso v jeziku, ki jih prosilec razume. Pri spoštovanju pravic prosilcev je najpomembnejši učinkovit nadzor države nad institucijami, ki delajo s prosilci, kar je v Sloveniji nedvomno pomanjkljivo urejeno, kot so potrdile tudi intervjuvanke. Država bi torej morala vzpostaviti učinkovite mehanizme nadzora in sankcij za primere neupoštevanja veljavne zakonodaje in kršenja pravic prosilcev.

Tretja hipoteza se nanaša na nekorektno delo institucij, ki se odraža v pomanjkljivi obveščeniosti prosilcev o postopku ter njihovih pravicah in dolžnostih. Analiza intervjujev je pokazala pomanjkljivosti dela s prosilci v praksi. Intervjuvanke so poudarile slabo poznavanje oz. upoštevanje zakonodaje, površnost, nefleksibilnost in negativno nastrojenost odločevalk do prosilcev, na nekorekten odnos osebja Azilnega doma pa so prosilci opozarjali že v preteklih letih, predvsem leta 2008. Težava je torej predvsem v nezmožnosti empatije in nefleksibilnosti pri interpretaciji zgodb prosilcev, kar pa je pogojeno tudi z izkušnjami, dobrim izobraževanjem in pripravljenostjo za delovno mesto ter nenazadnje z razgledanostjo in odprtostjo posameznika. Delovno mesto odločevalca nedvomno zahteva omenjene lastnosti.

Slovenska azilna politika se torej kaže v bolj restriktivni luči, kot je bila ob sprejetju prvega Zakona o azilu. Utemeljitev sprememb azilne zakonodaje je bila sicer

usklajevanje z evropsko zakonodajo, vendar ta določa samo minimalne standarde – Slovenija bi torej lahko ohranila tiste dele zakonodaje in postopka, ki so v praksi dobro delovali in zagotavljali višji standard zaščite pravic prosilcev za azil in hkrati delovala v skladu z evropsko azilno politiko. Restriktivnejšo zakonodajo lahko tako le delno pripišemo vstopu Slovenije v EU, predvsem gre tu za naravnost slovenske nacionalne politike, ki se je odločila represivno in restriktivno odzvati na aktualne spremembe na področju migracij in azila (povečano število 'neregularnih' prehodov meja, povečano število prošelj za azil, spremembe v evropski migracijski in azilni politiki). V praksi se zakonodaja sicer večinoma upošteva, vendar obstajajo področja, na katerih se zaradi nedelovanja (ali neobstoja) mehanizmov nadzora in sankcij nekaznovano kršijo pravice prosilcev za azil. Prizadevnost in sposobnost empatije na vseh nivojih oblikovanja azilne politike in zakonodaje ter predvsem pri delu v praksi sta nujni za učinkovito zaščito pravic oseb, ki tu zaprosijo za azil. Slovenija sicer ima potencial spoštovanja in uresničevanja enakosti vseh ljudi, vendar ga zaenkrat nezadostno uresničuje.

## 9 LITERATURA

- Amnesty International Slovenije. 2005. *Predvidene zakonske spremembe ogrožajo pravice prosilcev za azil*. Dostopno prek: <http://www.amnesty.si/sl/node/1707> (15. februar 2010).
- --- 2008. *Izjava slovenskih NVO ob svetovnem dnevu beguncev*. Dostopno prek: <http://www.amnesty.si/sl/node/1196> (15. februar 2010).
- Bade, Klaus J. 2005. *Evropa v gibanju: migracije od poznega 18. stoletja do danes*. Ljubljana: Založba /\* cf.
- Bajt, Veronika. 2010. Več kot zgolj administrativno ustvarjeni 'tujci': izbrisani in odmev nacionalistične konstrukcije drugega v simbolni ideji o 'nas'. V *Brazgotine izbrisa*, ur. Neža Kogovšek in Brankica Petković, 193-214. Ljubljana: Mirovni Inštitut.
- Bezec, Barbara. 2009. Migracije in lateralni prostori državljanstva. *Časopis za kritiko znanosti* 37 (238): 13-28.
- Bohmer, Carol in Amy Shuman. 2008. *Rejecting refugees: political asylum in the 21st century*. London, New York: Routledge.
- Buzan, Barry, Ole Wæver in Jaap de Wilde. 1998. *Security – A New Framework for Analysis*. London in New York: Lynee Rienner Publishers.
- Carrera, Sergio in Elspeth Guild. 2008. *The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum*. Dostopno prek: [www.ceps.eu/ceps/download/1372](http://www.ceps.eu/ceps/download/1372) (6. januar 2010).
- Doupona Horvat, Marjeta, Jef Verschueren in Igor Ž. Žagar. 2001. *Retorika begunske politike v Sloveniji: pragmatika legitimizacije*. Ljubljana: Mirovni inštitut.
- *Europa*. Dostopno prek: [http://europa.eu/index\\_sl.htm](http://europa.eu/index_sl.htm) (15. december 2009).
- Evropska komisija. 2006. *The European Union Policy towards a Common European Asylum System*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/asylum/fsj\\_asylum\\_intro\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/asylum/fsj_asylum_intro_en.htm) (19. december 2009).
- --- 2009. *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection*. 21. oktober. Dostopno prek:

- <http://www.statewatch.org/news/2009/oct/eu-com-min-standards-proposal-com-554-4.pdf> (3. januar 2010).
- Gačič, Siniša. 2005. *Veljavni zakon je boljši!* Dostopno prek: [http://www.mladina.si/tehdnik/200549/clanek/slo--clovekove\\_pravice-sinisa\\_gacic/](http://www.mladina.si/tehdnik/200549/clanek/slo--clovekove_pravice-sinisa_gacic/) (25. januar 2010).
  - Garson, Jean-Pierre in Anaïs Loizillon. 2003. *Changes and Challenges: Europe and Migration from 1950 to Present*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dataoecd/15/3/15516948.pdf> (15. oktober 2009).
  - Habjan, Vita. 2010. Intervju z avtorico. Ljubljana, 15. februar.
  - Hadžiahmetović, Aida. 2010. Intervju z avtorico. Ljubljana, 4. februar.
  - Hrovat, Luka, Marta Gregorčič in Veronika Bajt. 2007. *Integration of new female migrants in Slovenian labor market and society and policies affecting integration: State of the Art*. Dostopno prek: [http://www.femipol.uni-frankfurt.de/docs/working\\_papers/state\\_of\\_the\\_art/Slovenia.pdf](http://www.femipol.uni-frankfurt.de/docs/working_papers/state_of_the_art/Slovenia.pdf) (15. januar 2010).
  - Kogovšek, Neža. 2001. Spreminjanje slovenske azilne zakonodaje v letu 2001. V *Evropski vratarji*, ur. Aldo Milohnič, 23-36. Ljubljana: Mirovni inštitut.
  - --- 2010. Intervju z avtorico. Ljubljana, 7. februar.
  - *Konvencija o statusu beguncev*. 1951. Dostopno prek: <http://www.unhcr-budapest.org/slovenia/index.php/zaita-beguncev/pravni-dokumenti> (7. januar 2010).
  - Kuzmanič, Tonči A. 1999. *Bitja s pol strešice: slovenski rasizem, šovinizem in seksizem*. Ljubljana: Open Society Institute-Slovenia.
  - *Listina Evropske unije o temeljnih pravicah*. 2007. Dostopno prek: [http://www.mzz.gov.si/si/zunanja\\_politika/evropska\\_unija/lizbonska\\_pogodba/listina\\_eu\\_o\\_temeljnih\\_pravicah/](http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika/evropska_unija/lizbonska_pogodba/listina_eu_o_temeljnih_pravicah/) (8. januar 2010).
  - Longo, Anita. 2003. *Azil v luči približevanja Evropski uniji: raziskava v okviru projekta raziskovalnih štipendij Mirovnega inštituta 2002*. Ljubljana: Mirovni inštitut.
  - Lukas. 2010. Intervju z avtorico. Ljubljana, 9. februar.
  - Max. 2010. Intervju z avtorico. Ljubljana, 9. februar.
  - Milohnič, Aldo. 2001. *Evropski vratarji*. Ljubljana: Mirovni inštitut.
  - *Ministrstvo za notranje zadeve*. Dostopno prek: [www.mnz.gov.si](http://www.mnz.gov.si) (20. februar 2010).

- Ministrstvo za notranje zadeve. 2008. *Odziv MNZ na poročilo »US Department of State«*. Dostopno prek: <http://www.mnz.gov.si/nc/si/splosno/cns/novica/article/12027/5807/> (15. februar 2010).
- --- 2010. *Podatki o prošnjah za azil med leti 1999 in 2009*. Interno gradivo.
- Nauditt, Kristina. 2001. Pred vrati Evropske unije: poskus inventure. V *Evropski vratarji*, ur. Aldo Milohnič, 23-36. Ljubljana: Mirovni inštitut.
- Pajnik, Mojca, Petra Lesjak-Tušek in Marta Gregorčič. 2001. *Prebežniki, kdo ste?* Ljubljana: Mirovni inštitut.
- Pajnik, Mojca in Simona Zavrtnik Zimic. 2003. *Migracije – globalizacija – Evropska unija*. Ljubljana: Mirovni inštitut.
- PIC - *Pravno-informacijski center nevladnih organizacij*. Dostopno prek: <http://www.pic.si/index.php> (4. januar 2010).
- Pirc, Janez. 2007. Slovenija v sodobnem migracijskem kontekstu Evropske unije. V *Priseljenci*, ur. Anton Komac, 449-475. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.
- *Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti*. 2007. Dostopno prek: <http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/ce32120061229sl00010331.pdf> (4. januar 2010).
- Prah, Neža. 2009. Izgubili smo stik in ne vem, kje sta. *Delo, priloga Ona*, 16-19 (2. februar).
- Rafael. 2010. Intervju z avtorico. Ljubljana, 9. februar.
- Radio Študent. 2010. *En azil prosim!* Ljubljana, 25. januar.
- Spinks, Harriet. 2009. *Refugees and asylum seekers: a guide to key electronic resources*. 17. avgust. Dostopno prek: [http://www.aph.gov.au/Library/pubs/BN/sp/AsylumSeekers\\_Resources.htm#\\_ftn1](http://www.aph.gov.au/Library/pubs/BN/sp/AsylumSeekers_Resources.htm#_ftn1) (4. januar 2010).
- Squire, Vicki. 2009. *The exclusionary politics of asylum*. Basingstoke, New York : Palgrave Macmillan.
- *Svet Evrope na kratko*. Dostopno prek: <http://www.coe.int/aboutcoe/index.asp?l=sl&page=quisommesnous> (17. december 2009).
- Svet za vsakogar. 2008. *Izjava prosilcev in prosilk za azil v RS, nastanjenih v Azilnem domu na Viču v Ljubljani*. 22. marec. Dostopno prek: <http://www.njetwork.org/Izjava-prosilcev-in-prosilk-za> (10. januar 2010).
- Škerl, Uroš. 2005. Slovenija, tranzitna država. *Delo, Sobotna priloga*, 12-13 (22. januar).

- Varuh človekovih pravic. 2008. *Obisk Azilnega doma*. Dostopno prek: <http://www.varuh-rs.si/o-instituciji/podrocja-dela-varuha/varuh-kot-drzavni-preventivni-mehanizem/> (15. januar 2010).
- *United Nations High Commissioner for Refugees*. Dostopno prek: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c137.html> (15. december 2009).
- United Nations High Commissioner for Refugees. 2009. *Biti Begunec*. Budimpešta: Regionalno predstavništvo UNHCR-ja za srednjo Evropo.
- *Ustava Republike Slovenije*. Ur. l. RS 33/91. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/?id=150&docid=28&showdoc=1> (5. januar 2010).
- Verlič Christensen, Barbara. 2002. *Evropa v precepu med svobodo in omejitvami migracij*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- *Zakon o azilu (ZAzil)*. Ur. l. RS 61/1999. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199961&stevilka=2911> (5. januar 2010).
- *Zakon o dopolnitvi zakona o azilu (ZAzil-A)*. Ur. l. RS 124/2000. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2000124&stevilka=5208> (5. januar 2010).
- *Zakon o mednarodni zaščiti (ZMZ)*. Ur. l. RS 111/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2007111&stevilka=5504> (27. februar 2010).
- *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o azilu (ZAzil-B)*. Ur. l. RS 67/2001. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200167&stevilka=3564> (5. januar 2010).
- *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o azilu (ZAzil-C)*. Ur. l. RS 98/2003. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200398&stevilka=4366> (5. januar 2010).
- *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o azilu (ZAzil-D)*. Ur. l. RS 17/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200617&stevilka=626> (5. januar 2010).
- *Zakon o tujcih (ZTuj)*. Ur. l. RS 1/1991-l. Dostopno prek [http://www2.gov.si/zak/zak\\_vel.nsf/zakposop/1991-01-0009?OpenDocument](http://www2.gov.si/zak/zak_vel.nsf/zakposop/1991-01-0009?OpenDocument) (5. januar 2010).
- Zavratnik Zimic, Simona, ur. 2002. *»Slovenski model« migracijske politike: perspektive in možnosti države na »schengenski periferiji«*. Ljubljana: Mirovni inštitut.

- Zavratnik Zimic, Simona. 2003. *Migration Trends in Selected EU Applicant Countries. Vol. 6. Slovenia: the perspective of a country on the 'Schengen Periphery'*. Dunaj: International Organization for Migration.
- --- 2006. Contemporary immigration and asylum policies in Slovenia: rethinking questions of entrance and integration. *Annales: anali za istrske in mediteranske študije* 16 (2): 343-354.

## 10 PRILOGE

### *PRILOGA A: prosilci za azil po spolu*

LETO	SKUPAJ*	MOŠKI	%	ŽENSKÉ	%
1991	7	7	100	0	0
1992	36	28	77,78	8	22,22
1993	11	7	63,64	4	36,36
1994	30	23	76,67	7	23,33
1995	6	5	83,33	1	16,67
1996	35	24	68,57	11	31,43
1997	72	52	72,22	20	27,78
1998	337	218	64,69	119	35,31
1999	744	553	74,33	191	25,67
2000	9244	7409	80,15	1835	19,85
2001	1511	1240	82,1	271	17,90
2002	640	532	83,12	108	16,88
2003	1101	983	89,28	118	10,72
2004	1208	993	82,2	215	17,8
2005	1674	1371	81,9	303	18,1
2006	579	470	81,17	109	18,83
2007	434				
2008	260				
2009	202				
<b>SKUPAJ</b>	<b>17929</b>	<b>13915</b>	<b>80,74</b>	<b>3320</b>	<b>19,26</b>

\* Število vključuje prvič in ponovno vložene prošnje.

Vir: Ministrstvo za notranje zadeve (2010).



**PRILOGA B: vsi priznani statusi 1995-2009**

	status begunca po Ženevski konvenciji		azil iz humanitarnih razlogov		subsidiarna zaščita*		Skupaj		
	M	Ž							
1995	M	2	2		-			2	2
	Ž	-							
1996	M	-	-		-				-
	Ž								
1997	M	-	-		-				-
	Ž	-							
1998	M	1	1		-			1	1
	Ž	-							
1999	M	-	-		-				-
	Ž	-							
2000	M	-	-	6	11			6	11
	Ž	-		5				5	
2001	M	-	1	17	24			17	25
	Ž	1		7				8	
2002	M	1	1	1	2			2	3
	Ž	-		1				1	
2003	M	10	17	7	20			17	37
	Ž	7		13				29	
2004	M	14	19	16	20			30	39
	Ž	5		4				9	
2005	M	9	14	9	12			18	26
	Ž	5		3				8	
2006	M	-	1			5	8	5	9
	Ž	1				3		4	
2007	M	1	2			6	7	7	9
	Ž	1				1		2	
2008	M	2	2			2	2	4	4
	Ž	-				-		-	
2009	M	8	16			3	4	12	20
	Ž	8				1		9	
Skupaj	M	48	76	56	89	16	21	120	186
	Ž	28		33		5		66	

\* Subsidiarna zaščita je leta 2006 nadomestila azil iz humanitarnih razlogov.

Vir: Ministrstvo za notranje zadeve (2010).

**PRILOGA C: obravnava prošelj za azil/mednarodno zaščito v Sloveniji**

<b>LETO</b>	<b>ŠTEVILO VLOG*</b>	<b>PONOVNA VLOGA</b>	<b>PONOVNI POSTOPKI</b>	<b>REŠENE ZADEVE</b>	<b>USTAVITEV POSTOPKA</b>	<b>ZAVRŽENE PROŠNJE</b>	<b>VARNA TRETJA DRŽ.</b>
1995	6	-	-	17	10	1	-
1996	35	-	-	26	5	21	-
1997	72	-	-	51	15	28	-
1998	337	-	-	82	13	41	-
1999	744	-	-	441	237	117	-
2000	9244	-	-	969	831	0	81
2001	1511	-	-	10042	9911	9	0
2002	640	-	60	739	619	12	0
2003	1101	35	45	1166	964	17	25
2004	1208	35	70	1125	737	20	12
2005	1674	77	160	1848	1120	38	3
2006	579	61	339	901	288	43	0
2007	434	39	56	576	238	53	0
2008	260	18	52	325	164	12	0
2009	202	15	22	228	96	23	0

\* Število vključuje prvič in ponovno vložene prošnje.

Na dan 31.12.2009 je bilo nerešenih 80 prošelj za mednarodno zaščito.

Vir: Ministrstvo za notranje zadeve (2010).