

Poročilo o kvalitativni raziskavi projekta »Temeljne pravice državljanov in tujcev v Evropski uniji«

Podoktorski raziskovalni projekt (1. julij 2014 – 1. junij 2016)

Dr. Neža Kogovšek Šalamon, podoktorska raziskovalka

Projekt je podprla Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije (ARRS)

Junij 2016

I. Uvod

Za namen globljega vpogleda v dinamiko stanja in razvoja temeljnih pravic v Evropski uniji je bilo v okviru podoktorskega projekta »Temeljne pravice državljanov in tujcev v Evropski uniji« opravljenih 16 pol-strukturiranih kvalitativnih intervjujev z akademiki, eksperti, predstavniki civilne družbe in delavci v EU institucijah. Sedem intervjujev je bilo opravljenih s predstavniki civilne družbe (pravniki in nepravniki), šest s predstavniki raziskovalne in pedagoške sfere, en intervju s predstavnikom specializiranega državnega organa in dva intervjuja z zaposlenimi v EU institucijah. Ti intervjuji so bili opravljeni po vprašalniku, sestavljenem iz petih sklopov: 1) temeljne pravice v EU, 2) EU državljanstvo in svoboda gibanja, 3) nediskriminacija, 4) migracije in 5) azil ter intersekcije med temi temami. Intervjuji so bili opravljeni v letu 2015 in so trajali od ene do dveh ur. Na podlagi posnetka je bil pripravljen dobesedni zapis, iz katerega smo črpali informacije in stališča, predstavljena v tem poročilu. Osebni podatki so bili anonimizirani, v seznamu intervjujev, ki se nahaja na koncu poročila, je opredeljen le poklic oziroma afiliacija intervjuvanca ali intervjuvanke. V nadaljevanju so predstavljeni ključni izsledki raziskave.

II. Evropska unija in temeljne pravice

1. Potencialni konflikti prava Evropske unije s temeljnimi standardi temeljnih pravic, določenimi v mednarodnih konvencijah

Evropska unija s svojimi ukrepi posega na številna področja, varovana s standardi temeljnih pravic. Intervjuvance smo vprašali, ali so pri svojem delu zaznali področja, kjer pravo Evropske unije (EU) potencialno prihaja v konflikt s standardi temeljnih pravic, določenimi z mednarodnimi dokumenti. Štirinajst od šestnajstih intervjuvancev je odgovorilo, da so pri svojem delu zaznali primere, ko pravo EU po njihovem mnenju ni v skladu s temi standardi. Ena intervjuvanka je dogovorila, da ni prepričana saj se s tem področjem ne ukvarja veliko,¹ drugi pa je odgovoril, da pri svojem delu ni opazil nobenega primera, odkar je bila sprejeta Listina o temeljnih pravicah EU; je pa opazil odstopanja pred tem.²

¹ Intervju 1.

² Intervju 2.

Velika večina intervjuvancev je kot primere neskladja prava EU s temeljnimi standardi človekovih pravic omenila področje azila in migracij. Konkretno so bili izpostavljeni problem omejevanja svobode gibanja v postopkih s tujci,³ centri za pridržanje tujcev,⁴ Dublinska uredba in t. i. Kvalifikacijska direktiva, ki določa pogoje za priznanje mednarodne zaščite.⁵ Nekateri intervjuvanci pa so izpostavljali predvsem nacionalno zakonodajo in njeno neskladnost z mednarodnimi standardi.⁶ Ena intervjuvanka je področje azila kot problematično izpostavila z vidika 14. člena Splošne deklaracije človekovih pravic (SDČP), po eni strani določa pravico do azila, medtem pa obstajajo številne zavrnitve prošelj za azil ogroženih posameznikov tudi v državah, ki se štejejo za varne.⁷ Omenila je tudi 25. člen SDČP o ustreznem življenjskem standardu ter zdravstvenem varstvu, ki jih države ne zagotavljajo vedno ustrezno, še zlasti pa tega niso zagotavljale v času »begunske krize«.⁸ V času »begunske krize« je bil z vidika standardov temeljnih pravic problematičen tudi ukrep omejevanja dostopa do azilnega postopka za ljudi, ki niso bili državljani Sirije, Afganistana ali Iraka, za kar ni bilo podlage v predpisih.⁹ Problematično je določanje varnih tretjih držav, kar omogoča zakonodaja EU, ta ukrep pa okrne možnost oz. dolžnost izvedbe individualnega in pravnega azilnega postopka.¹⁰ Kot je opozorila ena od intervjuvank, so bolj kot neskladja prava EU z mednarodnimi standardi bolj pogosti problemi z neustrezno implementacijo na način, ki ni skladen s pravom EU in mednarodnimi standardi.¹¹

Med drugimi problematičnimi področji zunaj azila in migracij so intervjuvanci na splošni ravni navedli še neprimerne slovenske pravne standarde za osebe z invalidnostjo,¹² pomanjkljivo urejene pravice istospolnih oseb na EU ravni¹³ ter problem pristopa Evropske unije (EU) k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP).¹⁴ K pristopu se je EU zavezala v Lizbonski pogodbi, vendar je po letih pogajanj Sodišče EU izreklo, da pristop ni v skladu s pravom EU.¹⁵ To vprašanje je sicer obširno naslovljeno v nadaljevanju tega poročila.

Na podlagi splošnih navedb o potencialnih neskladjih so bili intervjuvanci vprašani o natančnejših razlogih za svoje mnenje. Intervjuvanec, ki je kot problematično navedel Kvalifikacijsko direktivo s področja azila, je pojasnil, da ta morda sicer ni v direktnem nasprotju z Ženevsko konvencijo, a vendar s svojo ozko dikcijo omogoča, da jo države izkoriščajo. Primer tega je primerjava upravičenosti do azila po interpretaciji Ženevske konvencije v primerjavi z interpretacijo Kvalifikacijske direktive. Po Ženevski konvenciji je upravičen do azila vsak, ki ima ter lahko dokaže utemeljen razlog pred preganjanjem v svoji državi. To je lahko tudi bodoče preganjanje in ne samo preteklo. Kvalifikacijska direktiva je to spretno poenostavila. Njen 9. člen, denimo, omeji dejanja preganjanja zgolj na pretekla

³ Intervju 3.

⁴ Intervju 5.

⁵ Intervju 4.

⁶ Intervju 6 in intervju 7.

⁷ Intervju 8.

⁸ Intervju 8. Tudi intervju 6.

⁹ Intervju 9.

¹⁰ Intervju 6.

¹¹ Intervju 6.

¹² Ibid.

¹³ Intervju 10.

¹⁴ Intervju 11.

¹⁵ Ibid.

dejanja. Ključna točka neskladja med Kvalifikacijsko direktivo je torej v nepreciznosti oz. morda tudi namerni nejasnosti, kar povzroča velike razlike med ustavno ter sodno prakso.¹⁶

V zvezi s centri za pridržanje tujcev je ena od intervjuvank kot problematično izpostavila to, da kljub življenjskim in zdravstvenim standardom, določenih z nacionalno in EU zakonodajo, obstaja veliko centrov za pridržanje, ki teh standardov ne dosegajo. Poleg tega osebe velikokrat nimajo pravnega zastopnika, dovolj hrane ali primerne bivališča. Obstajajo tudi primeri zasužnjevanja ljudi v teh centrih, dobesedno prisilnega dela ali dela za minimalno plačilo. Hkrati pa predpisi kot taki dopuščajo in predpisujejo centre za pridržanje, torej ne gre samo za prakso, ampak je problem že v pravni ureditvi, ki omogoča, da taki centri sploh obstajajo. Po njenih besedah lahko tukaj problematiko navežemo na doktrino filozofa Giorgia Agambena, ki ugotavlja, da države znotraj obstoječega pravnega sistema velikokrat ustvarjajo izjeme. Nato te izjeme vse bolj postajajo norme in to je tisto, čemur smo sedaj priča. Center za pridržanje je nek paradigmatični primer te doktrine.¹⁷

Na področju migracij je bil izpostavljen problem pridobivanja ustreznih dokumentov za namen registracije istospolne partnerske zveze, kjer ima partner iz tujine pogostokrat težave ob registraciji s partnerjem iz Slovenije. Ti problemi so velikokrat povezani z nacionalno zakonodajo držav državljanstva partnerja, ki je tujec. Slovenska zakonodaja pogosto zahteva potrdilo od države partnerjevega državljanstva, s katerim mora izkazati, da država izvora nima zadržkov, da oseba vstopa v registrirano partnerstvo oz. da v tisti državi ni v registriranem partnerstvu. Če osebe prihajajo iz držav, kjer istospolne partnerske zveze niso pravno priznane, je tovrstno potrdilo zelo težko dobiti. Npr. oseba iz Ukrajine, kjer vemo kakšen je odnos do istospolno usmerjenih, potrdilo zelo težko dobi.¹⁸ To področje, ki je relevantno z vidika mednarodnega zasebnega prava in priznavanja javnih listin med državami, sicer ne sodi v pristojnost EU, je lahko relevantno z vidika ovir za svobodo gibanja za istospolne pare, ki bi si to svoboščino želeli uresničevati.

Na področju migracij je bila kot sporna označena Direktiva o modri karti (Blue Card Directive), katere namen je, med drugim, nasloviti pomanjkanje izvajalcev zdravstvenih storitev v EU. Direktiva je po oceni ene od intervjuvank problematična, saj privlači zdravnike iz tretjih držav, kjer sploh še ni zagotovljena ustrezna zdravstvena oskrba.¹⁹ Privabljanje v države članice EU na drugi strani pomeni pomanjkanje kadrov v državah izvora, to pa poslabša dostop do zdravstvene oskrbe tam.

Intervjuvanci so omenjali tudi področja, kjer po njihovem mnenju slovenska zakonodaja ni v skladu z evropsko. To se še večkrat pokaže na ravni zakonskih predlogov kot že sprejetih predpisov. Eden od intervjuvancev je kot primer navedel predlog Zakona o mednarodni zaščiti iz leta 2016, v okviru katerega pristojni državni organi avtomatično ne bi upoštevali prošenj prosilcev za mednarodno zaščito, ki bi v Slovenijo vstopili iz ene od držav članic EU.²⁰ Slednje bi bilo v očitnem nasprotju z mednarodnimi standardi dostopa do azilnega postopka.

Ena intervjuvanka je področje migracij in azila ter begunskih statusov na splošno označila za izključevalno in diskriminatorno na osnovi državljanstva, kot takšno, ki vodi v zaščito tistih ljudi, ki so

¹⁶ Intervju 4.

¹⁷ Intervju 5.

¹⁸ Intervju 12.

¹⁹ Intervju 8.

²⁰ Intervju 7.

koristni, ne pa tudi tistih, ki za državo niso koristni.²¹ S tem je problematizirala pravni sistem, ki ljudi razlikuje glede na njihov državljanški oziroma pravni status in pokazala na odsotnost upoštevanja človekovega dostojanstva in temeljne enakosti na teh področjih.

Kot primere že ugotovljenih neskladij prava EU s standardi temeljnih pravic so intervjuvanci navedli zadeve, v katerih je Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) obsodilo države članice EU, ki so izvajale pravo EU, zaradi kršitev EKČP. Gre za redke in kompleksne primere, kjer je prišlo do tehtanja med določenimi vrednotami, recimo vrednote osebne varnosti na eni strani ter vrednote javne varnosti na drugi. Tipičen primer je, denimo, sodba v zadevi *M.S.S. proti Belgiji in Grčiji*.²²

Na področju varstva pred diskriminacijo je bila kot problem izpostavljena ureditev prepovedi rasne diskriminacije, kjer je razlaga prava EU lahko zelo problematična, če pri tem niso upoštevani tudi širši, univerzalni pravni standardi. Po eni strani je pravo EU strožje, saj po njem diskriminacije z ekonomskimi razlogi ni mogoče upravičiti, po drugi strani pa v posameznih primerih dopušča izjeme tudi pri direktni diskriminaciji, kar je z vidika mednarodnih standardov nesprejemljivo. Razlog za te probleme je po oceni intervjuvanca v drugih ciljnih držav članic EU, zaradi katerih ne pride do soglasja med njimi.²³

Tudi na področju EU državljanstva in svobode gibanja obstaja nekaj takšnih problemov. Kot primer je en intervjuvanec izpostavil volitve v evropski parlament ali pa tudi lokalne volitve, ki jih tudi ureja pravo EU, implementacijo pa prepušča državam članicam. Do težav prihaja predvsem, ker volišča (pa tudi drugi državni organi in sodišča) niso dostopna osebam z invalidnostmi, kljub Konvenciji Združenih narodov o pravicah oseb z invalidnostmi. Pomemben je podatek, da je dve tretjini volišč ter več kot polovica vseh pravosodnih organov nedostopnih invalidom na vozičku.²⁴ Ker EU zakonodaja nima natančnih zahtev na tem področju, jo države članice izvajajo vsaka na svoj način, s tem pa prihaja do konfliktov z mednarodnopravnimi standardi.

2. Področja temeljnih pravic, ki zahtevajo večjo zakonodajno (pro)aktivnost EU in vprašanje razmerje med EU in Svetom Evrope na področju varstva temeljnih pravic

Na tem področju so vsi intervjuvanci odgovorili, da so zaznali problematična področja človekovih pravic, kjer bi EU morala biti bolj proaktivna in bi morala sprejeti zakonodajne ukrepe. Hkrati pa so večinoma menili, da bi bilo bolje prepustiti dejavnost nadzora na področju človekovih pravic Svetu Evrope. Iz intervjujev torej izhaja paradoks, ki pa je lahko zgolj navidezen, če ga pojasnimo z nezaupanjem, ki ga morda intervjuvanci gojijo do EU in njene dejavnosti na področju temeljnih pravic, ob hkratni želji, da bi EU ukrepala bolj odločno.

Intervjuvanci so pod problematična področja, kjer bi Evropska unija morala biti bolj proaktivna našteali naslednja področja: varstvo manjšin, migracije, azil, vračanje, koncept t. i. varnih tretjih držav, področje trans-spolnosti, pravice LGBT oseb, družinsko pravo, trgovina z ljudmi, nasilje nad ženskam in rasna segregacija na področju izobraževanja.

²¹ Intervju 1.

²² Intervju 13.

²³ Intervju 9.

²⁴ Ibid.

Področje migracij in azila je bilo eno izmed največkrat omenjenih področij, verjetno tudi zaradi aktualne »begunske krize«, saj so intervjuji potekali prav v času, ko se je odvijala. Eden od intervjuvancev je poudaril, da EU na tem področju še vedno določa predvsem minimalne standarde. Ti standardi so trenutno prenizki in ne dovolj strogo določeni, kar velikokrat vodi v kršitve temeljnih človekovih pravic. Poleg tega se v EU pojavlja tudi problem neuskkljenosti zakonodaje, kar vodi do neenakosti pri obravnavi. To bi bilo treba urediti in na EU ravni zagotoviti bolj natančno določen standardni postopek obravnave, ki bi bil enak v vseh državah. To bi države članice pripeljalo še bližje k skupnemu evropskemu azilnemu sistemu.²⁵

Naslednji intervjuvanec, ki je to področje prepoznal kot ključno za nadaljnjo zakonodajno aktivnost EU, je izpostavil koncept varnih tretjih držav, v okviru katerega se razglasi določene države za varne, kljub temu da to niso, s čimer lahko pride do kršitve Ženevske konvencije o statusu beguncev. Kot primer je podal Turčijo, ki jo EU želi razglasiti kot varno, kljub temu, da Turčija ne upošteva Ženevske konvencije v celoti.²⁶ Turčija je namreč Ženevsko konvencijo ratificirala z geografsko omejitvijo, kar pomeni, da po tej konvenciji lahko v Turčiji zaprosijo za azil samo begunci iz Evrope, tisti iz drugih celin pa ne. Intervjuvanec nadalje izpostavlja probleme pri obravnavi otrok, ki velikokrat niso v skladu s standardi, navedenimi v Konvenciji o otrokovih pravicah (npr. neprimerna oskrba in zapiranje v centre za tujce). Tukaj bi po mnenju intervjuvanca EU lahko boljše ukrepala in zagotovila ustrežnejše ukrepe. Kot primer je navedel izkušnjo s predstavniki nadzorstvenega mehanizma GRETA, ki so obiskali Slovenijo. Njihova naloga je bila oceniti situacijo stanja na področju trgovine z ljudmi. V okviru tega je bila Slovenija jasno opozorjena, da nima ustreznih standardov (namestitvev) za otroke oziroma mladoletne žrtve trgovine z ljudmi. Država ni dobila nobenih obvezujočih napotkov, zgolj obvestilo in posledično se ni spremenilo skoraj nič.²⁷ Problem celotne evropske migracijske in azilne politike izvira iz istega problema, saj je implementacija mednarodnih standardov še vedno zelo močno v pristojnosti posameznih držav. Videti je, kot da ni nič zavezujoče, še zlasti pa to velja za področje vključevanja tujcev v skupnost. EU sicer priporoča neke minimalne standarde, vendar so ti prenizki; mehanizma sankcij pa ne uporablja.²⁸ Dodati velja, da področje vključevanja ni v pristojnosti EU.

Področje, na katerem bi EU prav tako lahko pokazala več zakonodajne aktivnosti in pristojnosti, je nasilje nad ženskami. To eno izmed področij, kjer je konvencija Sveta Evrope bistveno boljše kot pravo EU.²⁹ Več zakonodajne iniciative bi bilo lahko prisotne tudi na področju transspolnosti in LGBT pravic. Navedena tri področja pokriva samo Direktiva o žrtvah kaznivih dejanj (Victims Directive). Transspolnost ni vključena ne v EU zakonodajo, ki prepoveduje diskriminacijo zaradi spola, kot tudi ne v tisto, ki prepoveduje diskriminacijo zaradi spolne usmerjenosti. Transspolnost je vključena samo v direktivo o žrtvah, ki ureja njihove pravice na področju nasilja.³⁰ Pri tem pa bi bila EU lahko bolj aktivna tudi na področju preprečevanja diskriminacije zaradi spolne usmerjenosti, ki je na EU ravni zdaj prepovedana samo na področju zaposlovanja in dela. Res pa je, da EU ni bila ustanovljena z

²⁵ Intervju 14 in intervju 4.

²⁶ Intervju 7.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ Intervju 3.

³⁰ Intervju 12.

razlogom, da bi urejala človekove pravice, zato je vprašljivo, ali je smiselno pričakovati širjenje prepovedi diskriminacije na druga področja.³¹

Druga intervjuvanka je k temu dodala še vprašanje svobode gibanja istospolnih partnerjev in njihovih družin. Velikokrat pri urejanju statusa družin in partnerstev prihaja do omejitev svobode gibanja in do nezmožnosti uveljavljanja pravic njihovih družinskih članov, saj so nacionalne zakonodaje na tem področju različne. EU aktivnost na tem področju bi prispevala k poenotenju.³² Hkrati pa je proaktivnost nujno omejena z mejami pristojnosti EU. EU ima samo tiste pristojnosti, za katere so se države članice izrecno dogovorile, da jih prenesejo nanjo. Tudi zato unija na nekaterih področjih nima toliko vpliva, saj se države članice niso dogovorile o nekem poglobljenem sodelovanju. Dokler ne pride do dogovora za prenos več pristojnosti, tudi večje proaktivnosti ni mogoče pričakovati.³³

Pri nadaljnji zakonodajni aktivnosti EU na področju temeljnih pravic je ena od intervjuvank pritrdila, da bi bilo to sicer pohvalno, vendar pa je opozorila tudi na to, da ni nujno, da bo ta nova zakonodaja ustrezna in da jo bo spremljala v človekove pravice usmerjena politika.³⁴

Nadaljnja zakonodajna aktivnost lahko vodi v nova neskladja z obstoječimi instrumenti. To je že vidno v nejasnem razmerju EU in njenega prava do EKČP. Velik korak na področju normativnega urejanja je bil gotovo narejen s sprejemom Listine EU o človekovih pravicah, ampak zdaj nastajajo problemi manjših neskladij med obema dokumentoma, Listino in Evropsko konvencijo, še bolj so pa nejasna in neprecizirana razmerja med Sodiščem EU in Evropskim sodiščem za človekove pravice.³⁵

Za prikaz trenutne zmede in pomanjkanja koordinacije na tem področju je bil izpostavljen primer varstva ranljivih skupin, kot, denimo, pri izbrisanih in Romih. Trenutno se EU še zmerom ravna po principu državne suverenosti pri teh vprašanjih, čeprav je ta njena suverenost v resnici omejena. In nato se dogajajo primeri kot na primer na Češkem (sodba ESČP *D.H. proti Češki*) v zvezi s segregacijo romskih otrok pri izobraževanju,³⁶ kjer je Komisija lani jeseni objavila, da bo preko rasne direktive sprožila postopek proti Češki, 6 let po sodbi ESČP.³⁷

Kot sta izpostavila dva intervjuvanca, je na področju LGBT Svet Evrope definitivno bolj progresiven kot Evropska komisija. Na ravni EU bi bilo potrebno bolj ukrepati na teh področjih. Vendar ni videti izgledov za to. Eden od njiju je omenil primer proti-diskriminacijske direktive, ki naj bi se razširila na vse posebne okoliščine, vendar je že od leta 2008 blokirana s strani Nemčije. Polje diskriminacije na področju EU stagnira že kar nekaj časa in je brez kakršnega koli opaznega napredka. Podobno se dogaja na področju LGBT tematike.³⁸ Glede na navedeno je vloga Sveta Evrope na tem področju pomembnejša. Vendar bi moralo biti tudi strasbourško sodišče bolj pogumno, na primer pri porokah istospolno usmerjenih.³⁹

³¹ Intervju 10.

³² Intervju 6.

³³ Intervju 13.

³⁴ Intervju 5.

³⁵ Intervju 4.

³⁶ Intervju 8 in intervju 15.

³⁷ Intervju 15.

³⁸ Intervju 12 in intervju 10.

³⁹ Intervju 10.

Na področju človekovih pravic je sicer Svet Evrope že sedaj dosti bolj aktiven kot Evropska unija. Medtem ko je EU omejena na svoje pristojnosti z akti, je na drugi strani Evropska konvencija o človekovih pravicah, ki varuje človekove pravice ter ima tudi svoje sodišče (ESČP). Človekove pravice pa dejansko niso v prvem planu EU. Če EU že ne bi mogla prepustiti dejavnosti nadzora Svetu Evrope, je pomembno, da ta nadzira stanje v državah EU.⁴⁰

Eden od intervjuvancev je ponudil podrobnejšo analizo razmerja med obema organizacijama ter zlasti vlogo Sveta Evrope. Na generalni ravni imata organa obeh mednarodnih organizacij, tako EU kot Sveta Evrope, za enega od ciljev tudi poglobljanje varstva človekovih pravic ter spodbujanje tega varstva. In tudi oba vsaj na formalni proklamativni ravni izhajata iz vrednote človekovih pravic. Sama struktura in način delovanja obeh institucij seveda povzroča tudi drugačno sposobnost odzivanja. Po eni strani se Svet Evrope ravna po načelu soglasja vseh držav članic, kar pomeni, da je poglobljeno sodelovanje omejeno, ampak takrat ko je, je dosti bolj pristno. V teh primerih se države strinjajo, saj so dale vse soglasje in v sodelovanju ne vidijo problema. Temu lahko rečemo tudi nizka intenzivnost, ampak močna gostota soglasja. Po drugi strani v EU z uveljavitvijo kvalificirane večine pri odločanju v Svetu EU prihaja do težav, do preglasovanja. To pomeni, da imamo lahko v resnici večjo globino, v poglobljanju odločitev, širjenju pristojnosti in k urejanju na evropski ravni, ampak po drugi strani, ni nujno, da se vse države identificirajo s temi odločitvami. Nekatere so bile lahko preglasovane ali njeni interesi niso bili dovolj upoštevani. To seveda predstavlja velike probleme za obe organizaciji, za vsako na svoj način. EU ima seveda zdaj težave s tožbo štirih višegrajskih držav zoper odločitev o premestitvi beguncev, saj niso dale soglasja in se bodo upirale sprejemu odločitve, kar ruši samo legitimnost EU. Svet Evrope ima tukaj res samo diplomatske možnosti. Težko se odziva na konkretne primere, lahko deluje bolj generalno, preventivno vpliva na širitev vladavine prava in demokracije, težko pa naredi karkoli več. Parlamentarna skupščina, Odbor ministrov, različne strokovne skupine lahko. Npr. Beneška skupina, kot poseben strokovni organ znotraj Sveta Evrope, ki je namenjen spodbujanju vladavine prava in to na ustavnopravni ravni, ocenjuje na primer zakonodajo, spremembe ustave in nekatere ključne odločitve ustavnih sodišč. Ta skupina je bila v primeru Bosne in Hercegovine prekursor odločitve *Sejdić in Finci* glede volilne pravice. V primeru Madžarske in spremembe zakonodaje je skupina opozarjala na probleme že mnogo prej kot vsi ostali. Svet Evrope je prek Beneške komisije opozarjal tudi Poljsko zaradi njene krize ustavnega sodišča, ki bi ji lahko rekli poskus popolne kontrole vzvodov oblasti na Poljskem.⁴¹

Delitev pristojnosti in nalog med Svetom Evrope ter EU je postala zelo kompleksna. Eden od primerov, ki to ponazorijo, je varstvo osebnih podatkov, kjer obstajata Konvencija Sveta Evrope ter EU direktiva. Načeloma mora EU spoštovati zaveze držav članic tudi tam, kjer sama ni podpisnica. Velika razlika je med obema entitetama: Svet Evrope ima mali sekretariat, EU pa ogromen aparat. Cela procedura v EU je veliko hitrejša ter učinkovitejša kot v Svetu Evrope. EU je za nekatera področja bolj primeren organ, ker se hitreje odziva in lažje doseže konsenz med 28 državami namesto med 47. Seveda je odvisno tudi od tematike, za kazensko pravo EU sploh ni pristojna, za varstvo osebnih podatkov, na primer, pa je.⁴² Glede na navedeno bo EU verjetno še naprej sprejemala ukrepe na področju temeljnih pravic, vendar v bolj omejenem obsegu kot Svet Evrope.⁴³

⁴⁰ Intervju 6.

⁴¹ Intervju 13.

⁴² Intervju 16.

⁴³ Intervju 2.

3. Učinki uveljavitve Listine o temeljnih pravicah

Intervjuvanci so pri vprašanju učinkov uveljavitve Lizbonske pogodbe ponudili zelo raznovrstne odgovore. Velika večina intervjuvancev je menila, da je učinek Listine bistven zgolj na deklarativni, simbolni ravni.⁴⁴ Drugi, ki Listino uporabljajo tudi pri delu, menijo, da je koristna. Eden od intervjuvancev je Listino označil za pomemben in relevanten dokument na področju mednarodne zaščite. Navsezadnje tudi izrecno določa pravico do azila.⁴⁵ Temu je pritrdil intervjuvanec, ki je opozoril, da se uveljavitev Listine močno pozna v odločbah luksemburškega sodišča na področju azilnega prava.⁴⁶ Naslednji je izpostavil simbolno vrednost Listine, ki je kot protiutež »leviantu«⁴⁷ EU. Ta zagotavlja minimalne standarde spoštovanja človekovih tudi pri delovanju EU. Pozitivno je, da je EU pripravljena se podvreči nadzoru, kar je dobro za politično ter pravno kulturo in vprašanje odgovornosti.⁴⁷ Prednost je tudi v sodobnosti Listine, saj je le ta sprejeta 50 let po Evropski konvenciji in posledično je v njej nekaj novosti. Npr. Listina omenja osebne okoliščine, na podlagi katerih je prepovedana diskriminacija, našteva tudi pravico do nediskriminacije glede na starost, spolno usmerjenost.⁴⁸

Spet naslednji je bil mnenja, da se Listina v pravnih aktih in sodbah EU sicer citira, vendar nima kakšnega dejanskega velikega učinka. Vprašanje pa je, ali so sodne odločitve zaradi tega kaj drugačne. Sodišče v Luxembourg se morda zdaj malo bolj ukvarja z nekaterimi tematikami, s katerimi se prej ni toliko. Listina pa je v resnici kodifikacija vsega tistega, kar je že prej veljalo. Sodišče je prej moralo drugače priti do zaključka, zdaj pa lahko direktno citira. A kljub temu ni prišlo do kakšnih bistvenih sprememb. Nerealno bi bilo pričakovati, da bi sodišče v Luksemburgu določalo višje standarde kot Strasbourg. Na EU ravni prevladuje miselnost, da postavljanje standardov in sodno izvajanje zatira politično diskusijo, primanjkuje pa tudi spoznanje, da to tudi odpira prostor za strokovno razpravo.⁴⁹

Tretji intervjuvanec je k temu dodal, da se od začetka veljavnosti Listine skoraj v vsaki sodbi zdaj odpre vprašanje LTP. Čeprav je v določenem postopku predmet razlage direktiva, se luksemburško sodišče opira tudi na Listino. Velikokrat se tudi stranke sklicujejo, kako je podobne probleme obravnavalo strasbourško sodišče, luksemburško sodišče pa se na sodno prakso ESČP tudi samo sklicuje. Zelo pogosto se to dogaja pri varstvu osebnih podatkov in lastninske pravice. Ko pa Listina še ni bila sprejeta ali pravno zavezujoča, je sodišče citiralo samo sodno prakso ESČP. Npr. glede pravic, ki imajo državljani tretjih držav, ki se poročijo z državljanom EU, se je pojavilo vprašanje, ali lahko ti v EU vstopijo zakonito. Sodišče je preučilo sodno prakso ESČP in jo citiralo v sodbi, na Listino pa se ni sklicevalo, čeprav je bila sprejeta, a še ni bila pravno zavezujoča. Zdaj bi se sklicevalo tudi na Listino. Listina se uporablja tudi v ekonomsko-monetarnih sporih, recimo v zadevi s ciprskimi razlaščenci, ki jim je Evropska skupina zasegla sredstva, je sodišče omenilo tudi pravico do zasebne lastnine.⁵⁰

Največjo veljavo Listine je prepoznal intervjuvanec, ki je opozoril, da je Lizbonska pogodba (in s tem Listina) spremenila marsikaj na področju človekovih pravic v Evropi, tako neposredno kot posredno.

⁴⁴ Intervju 3, intervju 5, intervju 12, intervju 10, intervju 7, intervju 9.

⁴⁵ Intervju 14.

⁴⁶ Intervju 4.

⁴⁷ Intervju 9.

⁴⁸ Intervju 11.

⁴⁹ Intervju 16.

⁵⁰ Intervju 2.

Neposredno že s tem, da je bila sprejeta Listina kot zavezujoči akt, ki ima zdaj status primarne zakonodaje, enak status kot imata ustanovitveni pogodbi. Res pa je, da je v praksi učinek mnogo manjši iz dveh razlogov. Prvi je sistemske narave, saj je izrecno rečeno, da na podlagi Listine ne sme priti do širjenja pristojnosti. To je določba v 6. členu Pogodbe o EU, kar posledično pomeni, da zdaj Listina učinkuje toliko, kolikor so sploh določene pristojnosti in se jih uresničuje v direktivah in uredbah. Tukaj obstaja obratna logika kot v Sloveniji, kjer velja Ustava, ki so ji zakoni hierarhično podrejeni. V EU je izhodišča, da direktive in uredbe najprej definirajo polje varstva in šele znotraj tega polja lahko Listina učinkuje, kar je malce v nasprotju s hierarhijo pravnih aktov. Tu se odpira novo problemsko pravno področje. Listina je primerna za iskanje notranje skladnosti med direktivami in drugimi akti z vidika človekovih pravic, ampak to je zelo majhen domet. Drugi pomemben učinek Listine je, da je v osnovi vsa zakonodaja EU temeljito preverjena, da dosega vsaj minimalne standarde, ki jih določa ESČP. Torej noben akt EU ne more uvesti standardov, ki so nižji od minimalnih standardov ESČP. Slovenska sodišča sicer uporabljajo Listino pri svojem praktičnem delu, vendar Listina v Sloveniji kljub temu nima pravega učinka, saj veliko sodnikov evropskega prava ne razumejo najbolje, veliko pa jih Listine tudi ne dojemajo kot strateško orožje pri sprejemanju odločitev. Listino najpogosteje uporabljajo kot dodaten argument za odločitev, ki jo je sodišče že sprejelo. Na primer, sodišče sprejme odločitev na podlagi slovenske zakonodaje ali pa z analizo slovenske Ustave, potem pa še doda, da bi se to isto dalo razlagati z Listino. Torej Listine ne uporabljajo za nosilne argumente, ampak kot podporne, dodatne argumente.⁵¹

Izpostavljen pa je bil tudi potencialno negativni vidik uveljavitve Listine. Eden od intervjuvancev je izrazil bojazen, da je z njo prišlo do »načrtnega rušenja sistema« in da so voditelji namensko ustvarili vzporedni sistem temeljnih pravic, ki je ožji, zato da se jim ne bi bilo treba ukvarjati z vsebino. To je politično logično za EU, saj je ta nastala »kot ekonomska zaveza, človekove pravice jih ne zanimajo kaj preveč, razen diskriminacij na podlagi etnične prednosti, ki za ekonomsko kategorijo niso pomembne in jim je bilo v interesu, da to čim prej razrešijo.«⁵²

Z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe se ni pojavila potreba po razmejitvi pristojnosti na področju temeljnih pravic, temveč je postal še bolj pomemben cilj, da bi bila EU odgovorna za kršitve in s tega vidika bi bilo treba zagotoviti pristojnost ESČP nad njenimi ukrepi. Tako da gre bolj za definiranje ravni pristojnosti kot za delitev nalog.⁵³ Strasbourško sodišče ima precej širšo pristojnost kot luksemburško sodišče. ESČP ima splošno pristojnost, temeljne pravice lahko presoja na vseh področjih prava. Luksemburško sodišče pa lahko samo presoja zadeve, ki so urejene v pravu EU. So primeri, ko stranka v Luksemburgu ne uspe, ESČP pa zadeve obravnava po vsebini. Npr. luksemburško sodišče je obravnavalo zadevo, povezano z nošenjem rdeče zvezde (Madžarska). Zadevo je zavrnilo, ker za vprašanja nošenja totalitarnih simbolov ni pristojno. Obravnava samo zadeve s področja prenesene pristojnosti. Strasbourško sodišče pa je v tem istem primeru razsodilo vsebinsko in osebi prisodilo odškodnino. Iz tega se lepo vidi, da luksemburško sodišče ni splošno sodišče za varstvo temeljnih pravic, varuje samo, kolikor so temeljne pravice povezane s pristojnostjo, ki jo ima po pravu EU.⁵⁴

⁵¹ Intervju 13.

⁵² Intervju 15.

⁵³ Intervju 8.

⁵⁴ Intervju 2.

4. Pristop EU k Evropski konvenciji za človekove pravice (EKČP)

Velika večina intervjuvancev je menila, da se jim zdi pristop EU k EKČP absolutno pomemben. Pristop je pomemben za večjo jasnost razmerja med sistemoma in za cilj, da bi se morala politika EU na področju varstva človekovih pravic poenotiti s politiko Sveta Evrope. Regionalne institucije za varstvo človekovih pravic bi morale zasledovati globalno sinergijo in pristop k EKČP bi pripomogel k temu.⁵⁵ Ker se je v EU področje človekovih pravic vedno tisto področje, na katerem se sprejema določene kompromise, je vsak napredek na tem področju zelo dobrodošel.⁵⁶ Pristop EU k EKČP bi bistveno okrepil moč človekovih pravic na ozemlju EU.⁵⁷ S pristopom k EKČP bi vsa ravnanja evropskih institucij prešla pod pristojnost EKČP.⁵⁸ Pomemben bi bil tako na simbolni kot na praktični ravni, saj gre za celovitost varstva konvencij pravic v vseh situacijah, v katerih so države članice udeležene, vključno z udeležbo prek organov EU. Delo organov EU neposredno zdaj ni podvrženo določbam Konvencije. Posredno pa je že, kajti direktive in uredbe, ki jih izvršujejo nacionalni organi, so posredno, prek odgovornosti držav članic, odgovorne pred strasbourškim sodiščem. S pristopom EU k EKČP pa bi postali organi EU neposredno odgovorni za spoštovanje Konvencije. Po drugi strani se tukaj pojavlja tudi veliko težav in zato je tudi prišlo do umika podpore k pristopu h EKČP s strani Sodišča EU. V mnenju 2/2014 je reklo, da obstajajo sistemski razlogi, ki onemogočajo nadaljevanje z ratifikacijo tega procesa.⁵⁹ Na sodni ravni bi pristop k EKČP pripomogel k bolj usklajenemu pravu na tem področju. Trenutno sodišči v istem sporu lahko različno razlagata pravo.⁶⁰

Ne gre spregledati, da so države članice EU vse tudi članice SE in kot takšne podpisnice Evropske konvencije za človekove pravice, organi EU pa niso zavezani. Če konvencijo poznamo, vemo, da je to sistem, ki od držav zahteva minimalne standarde varstva človekovih pravic. Če morajo minimalne standarde spoštovati vse države, od Združenega kraljestva do Rusije, je jasno, da bi te iste standarde morali spoštovati tudi organi EU.⁶¹

Eden od intervjuvancev je pojasnil, da je luksemburško sodišče namenjeno temu, da odloča o razmejitvi pristojnosti med državami in institucijami. Če bi prišlo do sporazuma s Svetom Evrope, bi prišlo tudi do prenosa pristojnosti za sojenje o pristojnosti držav članic in EU za določena področja. Tako da ne drži, da se EU noče pridružiti. Vse ustanove so stale na stališču, da je sporazum kot tak dober, le sodišče je imelo zadržke. To je namreč pravna obveznost – EU je dolžna pristopiti k EKČP, ker je to zapisano v temeljni pogodbi. Zanimivo je tudi, da je v Združenem kraljestvu veliko nasprotovanja strasbourškemu sodišču, vendar pristopu EU k EKČP niso nasprotovali.⁶² V zvezi s pristopom k EKČP pomembno vlogo nosi tudi načelo medsebojnega zaupanja kot temeljno načelo prava in ustroja EU – EKČP se namreč na načelo ne bo oziralo, če bo ugotovilo kršitev konvencijskih pravic.⁶³ Sicer pa tudi v pravu EU načelo medsebojnega zaupanja ni absolutno, dovoljeno je

⁵⁵ Intervju 3. Tudi intervju 6.

⁵⁶ Intervju 12.

⁵⁷ Intervju 10.

⁵⁸ Intervju 15.

⁵⁹ Intervju 13.

⁶⁰ Intervju 2.

⁶¹ Intervju 11.

⁶² Intervju 16.

⁶³ Intervju 8.

podvomiti v ustreznost ureditve in prakse druge države članice EU. To kaže primer postopka z Evropskim nalogom za prijetje in predajo.⁶⁴

5. Zavrnitev osnutka sporazuma med EU in Svetom Evrope glede pristopa k EKČP s strani Sodišča EU – predlogi rešitev

Intervjuvance smo nato povprašali o predlogih za naslovitev krize, do katere je prišlo po tem, ko je Sodišče EU zavrnilo osnutek sporazuma med Svetom Evrope in EU, ki je bil podlaga za način pristopa EU k EKČP. Kot problem se kaže predpostavka v EU, da je možno pristopiti k Evropski konvenciji za človekove pravice, ne da bi priznali avtoriteto ESČP nad ukrepi EU. Pristopiti k konvenciji se ne da drugače, kot da se tisti, ki pristopa, podredi standardom in pristane na to, da bo moral izvršiti sodbo, v kateri bo ESČP ugotovilo, da je kršil konvencijo. To je smisel pristopa in če na to ne pristaja nek organ ali neka organizacija iz prestižnih razlogov, je nemogoče najti sporazum, ki bi izpolnil obe stvari; se pravi pristop na eni strani in to, da se ne želi podrediti avtoriteti. Intervjuvanec, ki je opozoril na to dilemo, je omenil svoj predlog kompromisne rešitve, po katerem bi Sodišče EU, ko naleti na neko zadevo, ki izhaja iz Evropske konvencije za človekove pravice, postavilo predhodno vprašanje na ESČP ob primeru dvoma, kako razlagati konvencijo. Razlaga, ki bi jo podal Strasbourg, bi bila zavezujoča, vendar bi sama odločitev o zadevi ostala v rokah Sodišča EU. To bi potekalo podobno, kot postopek s predhodnimi vprašanji, ki jih danes nacionalna sodišča zastavljajo na Sodišče EU. Vendar neformalne informacije kažejo, da za Sodišče EU tudi takšna varianta ne bi bila sprejemljiva. Torej, če bi bilo za Sodišče EU sprejemljiva samo rešitev, ki ne bi podredila organov EU Konvenciji, potem takega sporazuma ni mogoče najti in se je treba vrniti k temu, da pristopiti ni mogoče.⁶⁵ Problem sistemske narave je, da Sodišče EU ves čas vztraja na konceptu absolutne primarnosti prava EU in pri tem imajo organi EU zadnjo besedo. Obstaja načelo, da se mora evropsko pravo vedno praktično in učinkovito uresničevati – da ne sme biti enostranskih aktov in dejanj držav članic ali kogar koli tretjega, ki bi ogrozili uresničevanje evropskega prava. To je njihovo vodilo in tukaj so zelo fundamentalistični, ni izjem. V pogajanjih EU s predstavniki Sveta Evrope bi morali to v polni meri upoštevati. Problem je v tem, da so članice Sveta Evrope tako države članic SE in tudi tiste, ki niso članice EU (npr. Rusija, Ukrajina itd). Vprašanje je, v kolikšni meri so te države pripravljene ponovno iti skozi neki postopek pogajanja, popuščanja in podrejanja viziji Sodišča EU o neki absolutni naravi evropskega prava in da se morajo zdaj vsi drugi, tudi zunanji, temu sistemu prilagajati.⁶⁶ Sodniki v Luksemburgu so zadnja instanca po pogodbi za uporabo prava EU in s pristopom bi izgubili to pristojnost. Nad sabo bi imeli druge sodnike, tudi nekatere, ki sploh ne bi prihajali iz EU. Vprašanje bi bilo kako bi bile sodbe sprejete, če bi sodniki prihajali iz tim tretjih držav, kako bi zagotovili legitimnost teh odločb.⁶⁷ Hkrati pa je bilo izraženo tudi mnenje, da so tudi ljudje izven EU lahko specialisti iz prava EU. Sodelovanje neodvisnih strokovnjakov, ki niso del EU in njenega pravnega sistema, bi lahko pomenilo dodatno jamstvo za neodvisnost.⁶⁸

⁶⁴ Intervju 2.

⁶⁵ Intervju 11.

⁶⁶ Intervju 13.

⁶⁷ Intervju 2.

⁶⁸ Intervju 9.

6. *Potreba po nadzoru stanja temeljnih pravic v EU s strani EU po vstopu*

EU izvaja natančen pregled stanja človekovih pravic v državah kandidatkah za članstvo v EU. Potem, ko te postanejo članice, se nadzor nad stanjem človekovih pravic zaključi. Intervjuvance smo vprašali, ali bi morala imeti EU več mehanizmov za nadzor nad stanjem človekovih pravic tudi po vstopu v EU, ali pa drugi obstoječi mehanizmi v okviru Sveta Evrope zadostujejo. Vsi intervjuvanci so se strinjali, da je to ena izmed velikih pomanjkljivosti sistema ter da bi morali na EU ravni obstajati ustrezni mehanizmi, ki bi jih morali še razviti. Intenziteta usklajevanja in pogojevanja pred vstopom je v velikokrat v nasprotju s stanjem po vstopu, saj države velikokrat nazadujejo na področju človekovih pravic.

Lahko bi obstajali mehanizmi, ki bi opozarjali ter po drugi strani silili, formalno ali neformalno, da država članica ohrani standard, dosežen v predpristopnih pogajanjih. Zaradi neobstoja primernih mehanizmov ima država članica EU po vstopu lahko bistveno slabšo prakso oz. dejansko zagotavljanje ter implementacijo prava EU in EKČP. Mehanizmov bi moralo biti več oz. bi morali biti procesi bolj nadzorovani. Ko država članica pristopi k EU, se tudi večina donatorjev, ki usmerjajo svoja sredstva v področje varstva človekovih pravic, umakne in zaradi tega tudi manjka nadzornih mehanizmov, dela NVO, civilne družbe, različnih raziskovalnih in akademskih institucij, ki bi sicer državo lahko silile, spodbujale in pomagale pri varovanju/ ohranitvi človekovih pravic.⁶⁹ Tako bi se nekateri problemi morda hitreje reševali, kot denimo problema položajev Romov ter izbrisanih v Sloveniji. Ustrezni mehanizmi se tudi ekonomsko bolj izplačajo, tožbe po dvajsetih letih zahtevajo več sredstev, kot če se problemi razrešujejo hitreje.⁷⁰ Šibkost trenutnih mehanizmov držav ne sili k ukrepanju. To lepo pokaže primer Anglije, ki zavrača izvrševanje nekaterih sodb EKČP, ki ji niso všeč.⁷¹ Novi mehanizmi ne bi smeli vsebovati le pregleda, temveč bi morali predvidevati tudi ukrepanje v primerih kršenja temeljnih pravic.⁷²

Vprašanje pa je, če je EU sploh sposobna ali pa politično pripravljena uporabiti že mehanizme, ki jih trenutno ima zoper državo članico, ki je kršiteljica prava EU (npr. Poljska, Madžarska, Avstrija). Nekateri mehanizmi trenutno že obstajajo, vendar ni prave politične volje ter politične moči. Na to igra tudi razvoj dogodkov v EU, pomembna pa je tudi strankarska sestava v parlamentih držav članic (npr. bolj ko bo ekstremna desnica prevzela oblast v večini držav, manjša bo politična verjetnost, da se bo EU uspela temu upreti).⁷³

Sodišča gotovo ne morejo obravnavati vseh kršitev in odstopanj od standardov človekovih, ki se zgodijo, ko države postanejo članice. Dodaten mehanizem bi moral obstajati, morda prek nevladnih organizacij, morda prek izvajanja storitev za Agencijo za temeljne pravice, saj sodišče zmore nadzorovati samo en mali odstotek kršitev. Sicer je neka logika v tem, da mora država ob vstopu izpolnjevati standarde, od takrat naprej pa jo lahko nadzorujejo s pravnimi sredstvi. Neki mehanizmi nadzora že obstajajo, recimo 7. člen, in so se tudi že uporabili proti določenim državam, niso pa zadostni. Če pogledamo Bolgarijo in Grčijo, kjer je prišlo do kolapsa Dublinskega sistema, pa se nič ne

⁶⁹ Intervju 3.

⁷⁰ Intervju 15.

⁷¹ Intervju 4.

⁷² Intervju 14.

⁷³ Ibid.

naredi. Kaznovanje ne odpravlja vzrokov. Veliko se da narediti tudi z izobraževanjem sodnikov, ljudi ki delajo na terenu, in ozaveščanju, kakšni so standardi in kako jih je treba varovati.⁷⁴

Ena od intervjuvank je problematizirala že preglede EU v državah članicah pred vstopom, v smislu načina, na katerega so izvajani. Denimo v Sloveniji so številni aktivisti izpostavili problem izbrisanih in se kljub temu na tem področju ni dovolj spremenilo.⁷⁵ Tudi pri ostalih državah članicah je zasledila podobne primere. Gre za tehniko pogajanja, nekatere stvari se pač dopuščajo, odvisno tudi od politične moči ter geopolitičnega položaja države. Že v prvi fazi, torej v obdobju priključevanje držav članic, bi moral biti nadzor poostren. Države članice bi morale prejeti dosti hujše kazni ob primeru kršitve človekovih pravic. Trenutno veliko zavez na področju človekovih pravic ostaja na deklarativni ravni, ni pa nobenega močnega pritiska. Dodatni mehanizmi, tudi neodvisni od Sveta Evrope, bi bili nujni.⁷⁶

Drugi intervjuvanec je v zvezi s pridružitvenimi pogajanjmi izrazil mnenje, da je bila Slovenija prehitro sprejeta, kar velja tudi za nekatere druge države članice EU (Bolgarija, Romunija). Menil je tudi, da EU ne bi smela zahtevati pogojev za pristop, ki jih sedanje članice ne dosegajo, kar se sicer dogaja. Opazimo lahko dvoličnost zahtev do stalnih in novih članic. Eden izmed pogojev za vstop Srbije je bil ureditev varstva narodnih manjšin, kar daleč presega območje prava EU, nediskriminacije itd. Od Srbije zahteva, da ima vse urejeno, nekatere članice (npr. Poljska, Slovenija) pa tega nimajo.⁷⁷ Kršitev človekovih pravic starih članic so bolj sprejemljive kot držav kandidatk (manjša odgovornost).⁷⁸ Vendar za nove članice ne smejo veljati strožja merila kot za veljavne članice. Poleg tega mora imeti obljuba k izboljšanju neko zavezo, ki jo je treba preverjati z nadzornimi mehanizmi. Poda primer Hrvaške, ki je v pristopnih pogajanjih podala obljube, vendar ko je ta postala članica, se jih ni držala.⁷⁹ Na Balkanu tega pregledovanja sicer ni delala samo EU, ampak tudi druge organizacije, kot npr. SE, OVSE, ZN.⁸⁰

Celoten proces približevanja EU, ki lahko traja tudi okoli 10 let, s pridružitvenimi sporazumi, pristopnimi sporazumi, potrditev članstva v tem času zagotovi kvaliteto tako demokracije kot tudi varstva človekovih pravic, vladavine prava itn. Članstvo je seveda odvisno tudi od političnega premisleka, torej ali je strateško vzeti neko državo v unijo, kljub temu da se zavedaš potencialnih težav, ki jih bodo države s seboj prinesle. S podobnimi vprašanji so se politiki srečevali z priključitvijo novih držav članic leta 2004, ter 2007, kjer je bilo veliko držav še vedno v post-konfliktnem, tranzicijskem stanju kjer se kažejo pomanjkanja na področju spoštovanja vladavine prava, kršitve nekaterih temeljnih ČP na sistemski ravni, nizka politična kultura, nespoštovanje dogovorov, nizek politični ter medijski pluralizem itd. K priključitvi teh držav je pripomogel tudi varnostno-političen vidik (zmanjšati vpliv Ruske Federacije).⁸¹

Eden od intervjuvancev je menil, da dodatni mehanizmi varstva s strani EU ne bi bili nujno potrebni. Poda primer LGBT pravic in Madžarske, kjer je bila zakonodaja, ki je bila že sprejeta, po spremembi

⁷⁴ Intervju 2.

⁷⁵ Intervju 5 in intervju 1.

⁷⁶ Intervju 5.

⁷⁷ Intervju 9.

⁷⁸ Intervju 8.

⁷⁹ Intervju 11. Tudi intervju 6.

⁸⁰ Intervju 9.

⁸¹ Intervju 13.

ustave tako rekoč neuporabna in na to ni bilo nobene reakcije s strani EU. Po njegovem mnenju tudi dodatni mehanizmi na tem področju ne bi garantirali velikih sprememb, saj je EU na področju človekovih pravic vedno pripravljena popuščati za neke druge cilje.⁸² Podobnega mnenja je bila še ena intervjuvanka, ki je opozorila, da so temeljne pravice v EU ujete v nekakšnem ekonomskem kontekstu in ta kontekst je, da je EU skupnost držav, ki je delno odtujena. Ne vidi možnosti za poglobitev in ojačitev mehanizmov, saj bi države članice to znale ne-upoštevati ali izpodbiti. Po njenem mnenju pa bi sicer bilo odlično, če bi bila EU tudi unija temeljnih pravic in ne samo unija štirih svoboščin (po katerih je zdaj nekakšna ekonomska unija). To se vidi iz primerov Orbana na Madžarskem ter Fila na Slovaškem.⁸³ Nasprotno je drug intervjuvanec pohvalil odziv EU po dvotretjinski zmagi desničarskih strank na Madžarskem, kjer so hoteli spremeniti celotno ustavno ureditev. EU se je temu uprla, omenjala pa je tudi sankcije. Kljub temu, da je bila mogoče premalo učinkovita, je nekaj vendarle naredila. Podobna situacija je trenutno na Poljskem.⁸⁴

7. Določba 7. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije: suspenz pravic

Določba 7. Člena pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) ureja mehanizem za suspenz določenih pravic držav članic v primeru resnih in vztrajnih kršitev vrednot EU. Ali po vašem obstajajo primeri, ko bi morali ta mehanizem uporabiti? Eden od intervjuvancev je poudaril, da si ne zna predstavljati situacije, ki ne bi bila najprej politični problem, preden bi postala pravni problem. Npr. Avstrija je imela problem zaradi Heiderja in je bila deležna opomina. Tu so še drugi faktorji, kot na primer ekonomski ali vojaški. Poveden je primer iz begunske krize in Frontexa: Schengenski mejni zakonik je imel takrat dodatek v obliki sklepa z navodili za operacije Frontexa, o tem več sodišče v primeru C-355/10 ali 11). V teh navodilih, katerih pravna narava je bila sporna, je pisalo, da mora Frontex preprečiti prihod na teritorij EU. To je bila situacija, ki je bila nesporno v konfliktu z mednarodnim pravom.⁸⁵ Druga intervjuvanka se je prav tako strinjala, da primeri, ki zahtevajo reakcijo v skladu s 7. členom, obstajajo. Podala je primer Francije in sistematičnega uničevanja romskih naselij pod pretvezo, da gre za nevarnost za javni red in mir. Pri tem pa je bilo jasno, da je podiranje naselij v nasprotju z Listino o temeljnih pravicah, ki prepoveduje kolektivne izselitve. Vivienne Reding je denimo rekla, da to ravnanje ruši evropske vrednote. Potem pa je EU financirala project francoskega urada za migracije in integracijo na temo vračanja. Francija je dobila štiri milijone evrov, naenjenih Romom, da se vrnejo in ustanovijo majhna podjetja v Romuniji. To pa ne ustreza definiciji prostovoljne vrnitve. S tem denarjem velika večina ljudi ne more izvajati podjetništva ker je diskriminacija Romov veliko bolj kompleksna. Posledica tega je bila, da je še več Romov prišlo v Francijo, ko so videli priložnost, da dobijo 1000 EUR iz te sheme. Obstaja pa še veliko drugih primerov kršitev temeljnih pravic, pri katerih se ne zgodi nič. EU bi torej morala več uporabljati 7. člen, poleg tega pa še druge sankcije, saj suspenz pravic niti ni sankcija.⁸⁶ Zavedati pa se je treba, da je uporaba 7. člena predvsem politična odločitev.⁸⁷

⁸² Intervju 12.

⁸³ Intervju 10.

⁸⁴ Intervju 11.

⁸⁵ Intervju 16.

⁸⁶ Intervju 8.

⁸⁷ Intervju 2.

8. EU državljanstvo

Intervjuvance smo vprašali o njihovem mnenju o statusu EU državljanstva. Trenutno to državljanstvo prinaša le pravice in skoraj nobenih dolžnosti. V akademskih in političnih krogih, denimo, potekajo razprave, ali bi bilo treba uvesti načine za povečevanje občutka pripadnosti EU, npr. obvezno udeležbo na volitvah. Trenutna nizka udeležba na volitvah v Evropski parlament namreč lahko kaže prav na ta problem – pomanjkanje pripadnosti. Če bi uvedli dolžnosti (ne le pravice), pa bi sodišče to lahko videlo kot oviro za svobodo gibanja. V zvezi z navedenim je ena od intervjuvank menila, da ne verjame, da bi pravo EU lahko rešilo problem nizke volilne udeležbe. Dolžnosti je treba naslavljati z »mehkimi« ukrepi, ne z zakonom. Zakon tudi ne more razrešiti vprašanja pripadnosti. In prav tako se občutek pripadnosti ne more odraziti le v nizki volilni udeležbi.⁸⁸

Nekatere pravice, ki izhajajo iz EU državljanstva, je pravzaprav ustvarilo sodišče. V predpisih niso bile jasno zapisane, temveč je sodišče prišlo do njih prek interpretacije prava EU. Nekateri avtorji menijo, da imajo pravice, ki so bile nekoč vezane na ekonomsko aktivnost EU državljanov, sedaj samostojno naravo in da jih je mogoče uresničevati ne glede na to, ali je oseba ekonomsko aktivna ali ne. Ena intervjuvanka je na to vprašanje odgovorila, da bi morale biti pravice, ki izhajajo iz EU državljanstva, samostojne in neodvisne od ekonomske aktivnosti, vprašanje pa je, ali so res. Svoboda gibanja po EU za EU državljanke namreč še vedno ni absolutna, ampak je odvisna od določenih pogojev, od ekonomske aktivnosti (kot je določeno v direktivi o svobodi gibanja).⁸⁹ Ne verjame torej, da so pravice EU državljanov popolnoma samostojne. Oseba še vedno lahko prebiva v drugi državi članici le tri mesece, ne da bi morala izpolnjevati kakšne pogoje. Po tem pa mora izkazati, da izpolnjuje pogoj ekonomske aktivnosti. V predpisih EU je na tem še vedno zelo velik poudarek.⁹⁰

EU državljanstvo je še vedno zelo odvisno od nacionalnega državljanstva. V kolikšni meri je primer Rottman (SEU) to spremenil? Ali po tem EU državljanstvo še vedno dopolnjuje nacionalno državljanstvo? Intervjuvanka je odgovorila, da to vprašanje presega vprašanje prava, ampak sega na področje narave same EU – je to nacionalna država, državna tvorba? Ne glede na odgovor pa vseeno lahko odgovorimo, da je bil Rottman sicer zanimiv primer, vendar pa ni posegel v temelje ureditve EU državljanstva. Še vedno mora biti oseba najprej državljan ene od držav članic, da bi bil lahko tudi EU državljan.⁹¹

9. Svoboda gibanja EU državljanov in ekonomska aktivnost

EU državljanji se lahko preselijo v drugo državo članico, vendar morajo imeti sredstva za preživljanje in ne morejo koristiti socialnih transferjev pod enakimi pogoji kot državljanji te druge države članice. Pogoj za to je v veliki meri še vedno, da so ekonomsko aktivni. Intervjuvance smo vprašali, ali bi morali ta pogoj odpraviti. Nekaj jih je za ta pogoj izrazilo razumevanje, drugi spet ne. Za nekatere je razumljivo, da s tem pogojem želijo države članice preprečiti selitev v države, kjer so socialni transferji ugodnejši in s tem nekako regulirati migracije.⁹² Zlorabe preseljevanja zgolj zaradi socialne podpore je po njihovem treba preprečevati.⁹³ Popolna odprtost socialne podpore lahko pripelje do

⁸⁸ Intervju 8.

⁸⁹ Intervju 8.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Ibid.

⁹² Intervju 3.

⁹³ Intervju 14.

socialnega turizma, potrebno pa bi bilo spodbuditi aktivnost priseljencev ter jim omogočiti dostop do zaposlitve.⁹⁴

Drugi skupini se ta pogoj zdi delno ali v celoti problematičen. Odvzemanje pravic migrantom ter beguncem v Sloveniji, kot tudi v drugih državah EU, je po mnenju ene od intervjuvank tipičen primer neoliberalne strategije krčenja pravic. Krčenje se vedno začne pri najbolj marginalnih slojih, v tem primeru najbolj revnih, migrantih itd. S tem država pokaže svojo moč in mehanizme discipline. Posledice so množice iztisnjenih, segregiranih, revnih, množice oseb, ki jih umeščamo v neko sivo cono, kjer se vse bolj razvijajo težave kot je kriminal, pa tudi socialne in zdravstvene težave. Je strategija, s katero delaš populacijo vedno bolj revno ter nemočno.⁹⁵ Trenutni sistem ustvarja nek nadzor nad priseljivanjem in deluje tako, da izloči tiste, ki sredstev nimajo, da ne bremenijo države.⁹⁶ Zaradi takih pogojev je trenutno mobilnost omogočena privilegiranim. Obstajajo nekakšna dvojna merila odprtosti trga. Če obstaja prost pretok trga dela, bi morali obstajati tudi enaki pogoji za vse, brez dvojnih meril.⁹⁷ Primerno je že, da se pravica prebivanja veže na neko vez, ni pa nujno, da je to nujno ekonomska aktivnost.⁹⁸ To je preozek kriterij. Poleg ekonomske aktivnosti v smislu zaposlitve bi lahko upoštevali tudi druge vire preživljanja.⁹⁹

Eden od intervjuvancev pojasni, da ta pogoj aktivnega delavca izhaja še iz starega razumevanja vezanosti na prost pretok delavcev v EU. Zgodba se je spremenila z državljanstvom EU. V skladu s teorijo prostega pretoka imamo vsi možnost selitve iz ene v drugo državo. Države so hitro opazile, da se veliko ljudi seli z namenom v določene države zaradi ugodnega uživanja socialnih pravic. Z realpolitičnega vidika države ne gledajo na te migracijske tokove strateško, dinamično, ampak se osredotočijo na vprašanje cene migracij. Socialne pravice so zato tudi pod udarom, se zmanjšujejo in tudi diskriminatorno dodelujejo. Najbolj optimalno, učinkovito, utilitaristično bi bilo, če bi se v sodelovanje čim bolj poglobili. S sodelovanjem bi zagotovili čim manj ovir v samem prehodu iz ene v drugo državo ter pri upoštevanju same uspešnosti, inovativnosti, delavnosti, vztrajnosti, sposobnosti iskanja rešitev, genialnosti, ampak to je utopija. Realnost je, da so v državah članice silnice, ki se ne strinjajo s pretiranim poglobljanjem EU in ustvarjanja evropskega državljanja.¹⁰⁰ Koristno bi bilo če bi imeli mrežo socialnega varstva na evropski ravni.¹⁰¹ Struktura EU govori o »ever closer union«, o vse bolj povezani skupnosti, vendar ne enoviti skupnosti. Zanimiv je bil tudi predlog, da bi navedene dileme lahko rešili z univerzalnim temeljnim dohodkom (UTD). Če bi bil vsem omogočen nek minimum za dostojno življenje, tega problema več ne bi bilo.¹⁰²

Obstaja pa dvom, da ta politika socialnih transferjev kdaj poenotena na ravni EU. Na tem področju države zahtevajo samostojnost. V EU so na primer Britanci, ki dajejo minimalne pravice ter

⁹⁴ Intervju 9.

⁹⁵ Intervju 5.

⁹⁶ Intervju 1.

⁹⁷ Intervju 12.

⁹⁸ Intervju 10.

⁹⁹ Intervju 6.

¹⁰⁰ Intervju 13.

¹⁰¹ Intervjuji 13, 15 in 11.

¹⁰² Intervju 7.

skandinavske države, ki dajejo ogromno, ter balkanske države, ki obljublajo veliko, a malo dajo. V EU obstaja pluralističen pristop in tako bo najverjetneje tudi ostalo.¹⁰³

10. Perspektive razvoja EU državljanstva na področju volilne pravice

EU državljanstvo daje pravico EU državljanom, ki živijo v drugi državi članici, do sodelovanja na lokalnih volitvah. Nekateri avtorji menijo, da to ni dovolj in da bi morali EU državljani dobiti polno volilno pravico, če so rezidenti v drugi državi članici. Intervjuvance smo povprašali o njihovem mnenju o tem vprašanju, še zlasti, ali bi bilo treba polno volilno pravico vezati na določene kriterije. Iz odgovorov je razvidno, da o tem ni enotnega mnenja, pa tudi, da intervjuvanci v tem vprašanju ne vidijo večjih težav. Večji del pa se jih je strinjal, da je v sodobnem času in v kontekstu EU bolj kot nacionalno državljanstvo pomembna povezava s prostorom prebivanja, pri katerega upravljanju bi morali ljudje v čim večji meri sodelovati. Če nekdo nekje živi in dela, naj tam tudi soodloča in to bi moralo veljati tudi za državljane tretjih držav.¹⁰⁴ Pomen politične participacije je torej bistvenega pomena, veljalo pa bi tudi čim bolj spodbujati ljudi, da sodelujejo pri upravljanju EU.¹⁰⁵ Glede na tradicionalno pojmovanje države, katere glavni namen je zaščititi svoj teritorij in državljane, je dosednji sistem omejene volilne pravice tudi za državljane EU relativno ustrezen. Kdaj bodo smeli voliti v nacionalni parlament je popolnoma politična odločitev.¹⁰⁶ Kriterij, ki bi lahko bil relevanten, če bi se volilna pravica širila tudi na državljane EU, je vsekakor stalno prebivališče¹⁰⁷ ali dolgotrajnejše življenje v neki državi.¹⁰⁸

Ena od intervjuvank pa je opozorila, da trenutna ureditev seveda ni naključna, temveč da gre za način, kako držati priseljence na ravni zmanjšane politične participacije in način discipliniranja, način, da se izogneš spremembam, ki so njim v prid. Zagovarja širjenje volilne pravice na tako državljane EU (poda primer Romunov v Italiji, ki jih je veliko; živijo kot drugorazredni državljani in nimajo volilne pravice) kot tudi državljane t. i. tretjih držav.

Spet drugi intervjuvanec je izpostavil potencialne težave, ki bi jih širjenje volilne pravice lahko prineslo. Trenutno te težave ni, saj je v Sloveniji številčno malo državljanov EU s stalnim prebivališčem. Takrat ko bi hoteli delovati kot manjšina ali postavili zahtevo, da morajo biti zastopani, torej ne bi zahtevali samo aktivno volilno pravico, ampak tudi zastopnost v parlamentu, takrat bi utegnili nastati problem. V kakšni drugi državi, kjer je delež tujih državljanov EU večji, to lahko predstavlja problem. Tu je še vedno pomembna suverenost držav. Omeni tudi problem dvojne ali pa trojne volilne pravice, ko imajo državljani EU dve volilni pravici. To bi lahko pripeljalo do dvakrat večje moči ter vpliva na evropske volitve. Zato bi bilo pravilno dodeliti pravico glasovati samo enkrat na istih volitvah.¹⁰⁹ Gre za dilemo, kaj dejansko je nosilni gradnik volilne pravice, ali je to državljanstvo ali prebivališče. Državljanstvo je po eni strani zelo formalen status, težko pridobljiv ter tudi težko izgubljev. Lahko bi se reklo, da je tradicionalno nek izraz suverenosti. Trenutne direktive se omejujejo na stalno prebivališče, kar dodeluje lokalno volilno pravico prebivalcem tam, kjer je center njihovih

¹⁰³ Intervju 13.

¹⁰⁴ Intervju 15, intervju 8 in intervju 6.

¹⁰⁵ Intervju 3. Tudi intervju 9.

¹⁰⁶ Intervju 15.

¹⁰⁷ Intervju 14 in intervju 10. Tudi intervjuja 13 in 7.

¹⁰⁸ Intervju 1.

¹⁰⁹ Intervju 11.

aktivnosti in ne kjer imajo državljanstvo.¹¹⁰ Možnost soodločanja je tudi pomemben del integracije v novo okolje.¹¹¹

11. Varstvo pred diskriminacijo v EU

Nadalje smo intervjuvance vprašali, kako ocenjujejo zaščito pred diskriminacijo v EU in ali menijo, da EU namenja enako pozornost vsem osebnim okoliščinam. Varstvo pred diskriminacijo je na ravni EU opredeljeno hierarhično, saj sta rasna in etnična diskriminacija prepovedani na področju zaposlovanja in dela, socialne varnosti in socialnih ugodnosti, dostopa do dobrin in storitev in izobraževanja, diskriminacija zaradi ostalih osebnih okoliščin (vera, prepričanje, invalidnost, starost, spolna usmerjenost) pa je prepovedana samo na področju zaposlovanja in dela. Je to problem? Bi morala biti hierarhija varstva pred diskriminacijo odpravljena in varstvo izenačeno ne glede na osebno okoliščino?

Odgovori in mnenja so bili zelo heterogeni. Nekateri so menili, da hierarhija ni ustrezna in da jo je treba odpraviti. EU bi lahko nekatera vprašanja natančneje uredila, dorekla in razširila krog osebnih okoliščin, ki so eksplicitno varovane.¹¹² T. i. horizontalna direktiva na področju nediskriminacije, ki bi pokrivala širok spekter področij ter okoliščin, nikakor ne pride do sprejema oz. je že dolgo časa blokirana s strani Nemčije. Pozornost EU je na določenih okoliščinah (i.e. rasa, narodnost, spol) bistveno močnejša kot na drugih, kjer je diskriminacija prepovedana samo na področju zaposlovanja. Tematika spolne identitete, spolnega izraza je izključena in se je začela pojavljati šele v zadnjih časih v dokumentih EU in EK.¹¹³ Odpravljanje hierarhije ena intervjuvanka razume kot proces, katerega končni cilj je univerzalnost. Predvideva, da bodo tudi nove okoliščine čez nekaj časa postale univerzalne v smislu, da bodo vključene v sistem varstva.¹¹⁴

Spet drugi intervjuvanci menijo, da je ureditev zadostna, da pa je problem v implementaciji direktiv na nacionalni ravni in pri učinkovitosti te zakonodaje.¹¹⁵ Nekatera področja, ki jih pravo EU ne pokriva, slovenska zakonodaja ščiti, vendar ne učinkovito. Tukaj pride do problema, saj ni zunanje pritiska v smeri naslovitve razmer.¹¹⁶ Kot problem je bil izpostavljen tudi institut zagovornika načela enakosti, ki nima zadostnih pristojnosti in nima možnosti izrekanja sankcij.¹¹⁷

Ena intervjuvanka je opozorila, da je protidiskriminacijski sistem varstva zgrešil bistvo. Dokler bodo obstajali ljudje brez dokumentov, dokler bo sploh možno ustvarjati ljudi brez pravice do pravic, ljudi, ki ne morejo biti del sistema, ki bodo že v osnovi izključeni, potem je vprašanje diskriminacije in nediskriminacije zgrešilo skupino, ki je najbolj izključena. EU ne namenja enake pozornosti vsem okoliščinam; npr. presoja zakona v Sloveniji, ki bi izenačil istospolne in raznospolne skupnosti je pristala na referendumu. Kljub obstoju direktive o zaposlovanju na EU ravni, intervjuvanka omeni, da ljudje z ovirami velikokrat pristanejo v segregiranem okolju/zaposlitvi, invalidskih podjetjih in da večino delodajalcev ne prilagaja okolja osebam z ovirami. V praksi je tem ljudem zelo malo

¹¹⁰ Intervju 13. Tudi intervju 7.

¹¹¹ Intervju 7.

¹¹² Intervju 3.

¹¹³ Intervju 12. Tudi intervju 10.

¹¹⁴ Intervju 10.

¹¹⁵ Intervju 3, intervju 4, intervju 5. Tudi intervju 13.

¹¹⁶ Intervju 6.

¹¹⁷ Intervju 7.

prilagojeno in so zelo velikokrat diskriminirani, in so že od samega začetka ločeni od običajnega življenja, npr. z ločeno izobrazbo, kjer bodo imeli že v osnovi manjše možnosti za zaposlitev. Diskriminacija obstaja na sistemskem nivoju. EU bi morala na tem področju več narediti, saj se tudi od Slovenije zahteva, da deinstitucionalizira varstvo. Ne more biti toliko ljudi sistematično segregiranih in diskriminiranih. Vendar bo to dolgotrajen proces.¹¹⁸

Tretja skupina intervjuvancev je bila mnenja, da je sistem varstva zadosten in nadaljnja širitev obsega ni potrebna. Področje diskriminacije priznavajo kot tisto, kjer je EU resnično aktivna, še posebej na področju rasne diskriminacije.¹¹⁹ EU nekaterim pravicam daje večjo pozornost, npr. pravicam, ki so pomembne za zagotavljanje skupnega trga in svobodo gibanja. EU obravnava kršitve svobode gibanja, podjetniške svobode, konkurenčnost ipd. bistveno strožje kot nekatere druge mednarodne organizacije. Svet Evrope pa se uspešno bojuje proti vsem oblikam diskriminacije. Velik korak naprej v Svetu Evrope je sprejem Protokola št. 12 k EKČP, ki prepoveduje diskriminacijo kot samostojno kršitev in pri tem ni treba dokazovati kršitve skupaj z neko drugo konvencijsko pravico. Velikokrat se zgodi tudi, da se Evropska komisija o določenem problemu uradno ne opredeli, vendar podpira prizadevanja Sveta Evrope, npr. na področju diskriminacije zaradi spolne usmerjenosti.¹²⁰

Eden od intervjuvancev je obširneje pojasnil, da je doslej celotno bistvo EU stalo na izključitvi ene osebne okoliščine in to je državljanstvo. Vzpostavitev skupnega ekonomskega trga pomeni, da državljanstvo ne igra več tako ključne vloge. Glede starosti in spola je bilo tudi veliko narejenega. Tudi v smeri teoretskega razumevanja, kaj obsega diskriminacija, multipla diskriminacija, vključitev koncepta nadlegovanja v definicijo diskriminacije – vse to je veliko prispevalo k razvoju prava na tem področju. Tudi nekatere odločitve Sodišča EU glede prepovedi diskriminacije so zelo napredne, primer tega je romunska zadeva »Accept«, ki zadeva diskriminacijo istospolno usmerjenih športnikov v nogometu. Primer je bil zelo odmeven in sodišče je hotelo odpraviti romunsko dožemanje, da je diskriminacija dopustna oz. da ne moremo proti njej nič storiti. Jasno pa je, da imajo nekatere okoliščine kot so državljanstvo, spol, starost v EU pomembnejšo težo kot, denimo, spolna usmerjenost. V obdobju begunskega vala pa je bilo možno zaslediti diskriminacijo ne znotraj državljanstva EU, temveč delitev na »mi« (EU) ter »oni«. Intervjuvanec ni za to, da se hierarhija osebnih okoliščin odpravi oz. da se vse izenačijo na področju prepovedi diskriminacije, saj vse osebne okoliščine niso enako pomembne. Z nekaterimi je posameznik že rojen in se jim ne more odpovedati. Že tukaj je pomembna distinkcija. Potem nekatere druge imajo bolj zgodovinske razlog, na primer versko prepričanje. Tudi v Sloveniji obstajajo različne ravni strogosti pri tehtanju načela sorazmernosti v zvezi s posameznimi osebnimi okoliščinami. Drugače je, če obravnavamo, denimo, osebno okoliščino poklica ali pa izobrazbe kot pa etnično ali rasno pripadnost. Spolna usmerjenost prav tako ni pridobljena, je del posameznikove dolgoletne identitete, tako da bi morala biti tukaj zakonodaja bolj precizna in stroga za varovanje njihovih pravic. To, da ščitijo predpisi nekatere osebne okoliščine (starost, invalidnost) samo na področju zaposlovanja, pa je povezano s pristojnostmi EU. EU na generalni ravni govori o splošnih načelih, ena od teh je tudi prepoved diskriminacije, vendar je primarna zakonodajna pristojnost za večino problematičnih področij

¹¹⁸ Intervju 1.

¹¹⁹ Intervju 15.

¹²⁰ Intervju 11.

(socialna ureditev, družinska razmerja) stvar držav članic. Na področju zaposlovanja je sicer drugače, saj je EU sprejela direktive, vendar na drugih področjih EU te pristojnosti nima.¹²¹

12. Migracijska in azilna politika EU

Intervjuvance smo zatem zaprosili za mnenje o tem, kako se na ravni EU rešujejo vprašanja migracijske in azilne politike ter ali delovanje EU na tem področju ocenjujejo kot ustrezno. V veliki večini so intervjuvanci menili, da je ta neustrezna. Eno od mnenj je bilo, da je dvolična. Kljub podpisu in veljavi Ženevske konvencije in njenega protokola, katerih podpisnice so vse evropske države, ki ustvarjajo evropsko politiko na tem področju, EU še vedno ne priznava možnosti vstopa na teritorij držav članic. Ključni problem je v ukinitvi možnosti podaje prošnje za mednarodno zaščito npr. na diplomatsko-konzularnih predstavništvih izven ozemlja EU. Vsi ukrepi in merila se sprejemajo zato, da se število migrantov in prosilcev za azil regulira in zmanjšuje. Celoten sistem varnih tretjih držav in varnih izvornih držav nakazuje, kako se EU s tem ne želi ukvarjati. Verjetno vse skupaj še vedno dosega raven standardov Ženevske konvencije, vendar se od držav članic EU pričakujejo višji standardi, kot jih ima Ženevska konvencija ali pa pravo EU. Odgovornost Evrope bi morala biti večja od standardov, ki jih predpisujejo konvencije.¹²² Sedanji mehanizmi so neustrezni. Mednarodno pravo spodkopava tudi trenutna praksa omejevanja dostopa do ozemlja in postopka.¹²³

Velik problem je neenotnost praks med državami članicami. Ogromna razlika je, če zaprosiš za azil v Grčiji, Bolgariji ali pa Belgiji ali Švedski. Sistem je izrazito nepravičen, arbitraren. Če si begunec, je od države, v kateri boš pristal, odvisen postopek, status, pravica nastanitve, integracija itd. EU bi morala delati na enotnem sistemu/postopku. Po pridobitvi statusa bi migranti morali dobiti pravico prostega gibanja, tako kot jo imajo državljani EU. Z enotnim sistemom postopkov bi lahko tudi zmanjšali sekundarne migracije, saj bi bilo potem ljudem vseeno, v katero državo gredo. Morali bi delati tudi na vzpostavitvi legalnih poti za prihod v EU. S tem bi zmanjšali število smrti na poti ter omejili moč kriminalnih tihotapskih organizacij.¹²⁴ Kljub temu, da so v neposredni bližini Evrope že leta krizna žarišča, da je število beguncev naraslo na rekordno število zadnjih nekaj let, Evropa ni uspela oblikovati nekakšne ustrezne rešitve, ki bi bila zavezujoča za države članice. Politika kvot je bistveno premajhen odziv.¹²⁵ Posebni procesni problemi obstajajo tudi na področju iskanja azila zaradi spolne usmerjenosti. V Evropi je na tej osnovi težko dobiti status begunca.¹²⁶ Tudi integracija je neenotna in popolnoma prepuščena posameznim državam članicam.¹²⁷

Navedeno kaže, da EU pravzaprav nima skupne azilne in migracijske politike, velik pa je tudi problem eksternalizacije mejnega nadzora. Pogosto se dogaja, da starejše članice, ki imajo več političnega vpliva in bolj urejen sistem varstva, prepuščajo in nalagajo novim članicam ali članicam, ki želijo pristopiti EU, najbolj umazana dela. Na primer na Hrvaškem osebe iz Afganistana lahko deportirajo nazaj v Afganistan, v Italiji to ni možno, saj je država sprejela načelo, da je Afganistan ena izmed držav, kjer je človeško življenje lahko ogroženo. Take razlike v praksi so zelo problematične. EU

¹²¹ Intervju 13.

¹²² Intervju 3.

¹²³ Intervju 15.

¹²⁴ Intervju 14.

¹²⁵ Intervju 7.

¹²⁶ Intervju 12.

¹²⁷ Intervju 7.

poskuša tudi na makedonsko-grški meji narediti uspešen sistem selekcije (sprejeti v EU samo tiste prebivalce, ki bodo najbolj produktivni) in hkrati discipline.¹²⁸

Kot je menila ena od intervjuvank, ki je problematizirala azilni sistem na splošno, je velik problem poskus zaustavljanja beguncev na različne načine, še preden pridejo na ozemlje EU. Nadaljnji problem je selekcija, kdo lahko in kdo ne more dobiti azila. Velikokrat tudi ljudje, ki ne bi potrebovali azila, vložijo prošnjo, da si zagotovijo mobilnost. Če bi bila mobilnost zagotovljena v večji meri kot zdaj, bi tudi azil drugače funkcioniral, saj potem ljudje, ki ne bi potrebovali zaščite, tudi ne bi vložili vlog. Drug problem je tudi odstranjevanje tujcev iz države. Da bi jih odstranili, se poslužujejo tudi zapiranja, nasilnih odstranitvev. Na tem področju je v Sloveniji institucionalizacija zelo velika, in ta s seboj prinese segregacijo ter izolacijo. Navadni državljani imajo zelo malo stika z begunci, monopol države nad odločitvami, koga lahko in koga ne smemo sprejeti, je absoluten.¹²⁹

Potreba po koordinaciji in poenotenju se na tem področju kaže kot nujna.¹³⁰ Možno bi bilo terjati tudi od novih članic, da na tem področju naredijo več. Begunska kriza in pomanjkanje koordinacije v njej je poleg tega postavila pod vprašanje obstoj EU, saj se je izkazala za neučinkovito. Nekatero evropsko državo so si lahko privoščile tako imenovano neevropsko politiko brez kakšnih izrazitih posledic, celo nasprotno, dobile so celo pohvale, da je zapiranje v skladu s politiko Schengena. Krizo je potrebno razrešiti; ob nadaljevanju krize ni težko napovedati prihoda skrajnih desničarskih strank, ki bodo omejile liberalizacijo ter demokratizacijo.¹³¹

Kot specifičen primer neustrezne azilne politike, ki ne naslavlja ustreznega vprašanja delitve bremen med državami članicami EU, so intervjuvanci izpostavili Dublinsko uredbo.¹³² Ta ureja vprašanje, katera država članica EU je pristojna za obravnavo prošnje za azil določenega prosilca. Dublinska uredba omogoča tudi izjeme, ko se določena država lahko odloči, da bo sama obravnavala prošnjo, čeprav bi breme zanj lahko prevzela druga članica. Eden izmed bistvenih problemov je torej solidarnost med državami pri prevzemanju bremena.¹³³ EU tukaj sicer nima veliko možnosti, saj tudi Evropska komisija ne more veliko narediti, če se države članice niso pripravljene podrediti.¹³⁴ V času t. i. »begunske krize« se je Nemčija odločila, da ne bo izvajala Dublinske uredbe za sirske begunce. To je bila njena pravica. Eden od intervjuvancev je nasprotoval kritikam Nemčije, ki naj bi kršila Dublinsko uredbo. Nemčija je odločitev sprejela z utemeljitvijo, da v Siriji divja najhujša vojna, ki povzroča hudo trpljenje. Po njegovi oceni je bilo ravnanje Nemčije popolnoma v skladu z Dublinsko uredbo, da ne govorimo o splošnih humanitarnih principih evropskega prava, ki temu pritrjujejo. EU je bila na tem področju na začetku čisto pasivna in nemočna. Države so se zato tudi odločile same ukrepati, zapirati meje. »Države na balkanski poti, od Makedonije do Avstrije, vključno s Slovenijo, so pravno gledano kršile določene določbe Dublina in Schengena, po drugi strani pa to ravnanje ni bilo popolnoma protipravno; bilo je v skladu s temeljnimi principi EU ter s humanitarnimi načeli, ki imajo višjo pravno veljavo od podrobnih določb Schengena in Dublina.«¹³⁵ Temeljni humanitarni principi evropskega prava, Lizbonske pogodbe, Listine ČP itd. absolutno opravičujejo takratno ravnanje držav na balkanski

¹²⁸ Intervju 5.

¹²⁹ Intervju 1.

¹³⁰ Intervju 11 in intervju 9.

¹³¹ Intervju 11.

¹³² Intervju 4, intervju 6.

¹³³ Intervju 6 in intervju 13.

¹³⁴ Intervju 13.

¹³⁵ Intervju 4.

poti, ko so spuščale ljudi do Nemčije, saj je ta potrdila, da jih bo sprejela. Pravo EU ni slabo, vprašanje pa je, kako se izvaja. Pogostokrat se tudi inštrumenti zapisani v pravu EU ne uporabijo, zaradi neustrezne politična volje uporabe inštrumentov zoper državam članicam, ki imajo vpliv na sestavo ter odločanje organov EU.¹³⁶

Pri azilu je velik problem tudi lažno poudarjanje pomena individualne odločitve, klub temu da se z azilnimi postopki rešujejo množične situacije. Velik problem je tudi dogovor med EU in Turčijo, ki na formalni ravni zgleda ustrezen. Vemo pa, da ima Turčija težave na sistemski ravni, saj je varstvo pre nizko, načelo »non-refoulement« ne velja, obstaja sistemska zloraba koncepta nevračanja. EU-turški sporazum odslikava odlaganje problema v prihodnost, v pričakovanju, da se bo kriza uredila in da bo prišlo do postopno zmanjšane interesa prihoda v EU.¹³⁷

Eden o intervjuvancev pa je opozoril na omejene pristojnosti EU in na dejstvo, da je EU sestavljena iz držav članic in da njena vloga in volja odseva vlogo in voljo držav članic. Na EU torej ne moremo gledati kot na popolnoma samostojno entiteto. EU je podaljšana roka njenih držav članic. Vprašanje je torej, ali je res primarna odgovornost na EU ali pa je ta morda na državah članicah.¹³⁸ Res je, da so se ukrepi po navadi sprejemali po liniji najmanjšega odpora: »naj se druge države članice s tem ukvarjajo, če ni nujno za nas«. To velja tudi za Slovenijo, saj je ves čas poudarjala spoštovanje ČP, hkrati pa tega ni pokazala v praksi. Intervjuvanec loči politiko EU na tri področja: migracije, azil in mejni nadzor. Migracije lahko delimo na regularne ter neregularne. Regularne migracije so najmanj sporne, saj so v interesu (in pristojnosti) držav članic in zato tudi spodbujene. Prek regularnih migracij v okviru zaposlovanja, šolanja, raziskovanja politiki želijo maksimizirati dodatno vrednost ter dvigniti GDP. To je bila tudi »mantra« za uvedbo modre karte. Po drugi strani so za EU neregularne migracije zelo sporne. Po pravu EU so za vse, ki neregularno bivajo v EU, države članice dolžne izvesti postopke odstranitve. Države se teh migrantov otepajo. Problem je, da je v EU vedno več ljudi, ki jih ni mogoče odstraniti, saj so v nekakšnem »pravem limbu«, kjer nimajo ustreznega dostopa do varstva in dela in se jih formalno šteje kot neregularne migrante. Potrebno je sistemsko urediti pravice tistih, ki so dlje časa v neregularnem položaju in ki jih ni mogoče vrniti. Intervjuvanec opozori, da ima Slovenija sicer določbo v Zakonu o tujcih, ki pravi, da je možno dodeliti po dveh letih prebivanja na podlagi dovoljenja za zadrževanje, podeljenega, ker osebe ni mogoče vrniti, dovoljenje za začasno prebivanje. Problem predstavljajo tudi nedokumentirani migranti, osebe, ki v sistemu na ozemlju EU sploh niso zaznane. Delujejo po nekakšnih internih pravilih znotraj malih skupnosti; niso zaznani, delajo na črno, socialna varnost je organizirana prek njihovih najbližjih, zdravstvene težave se rešujejo na črno itd. To je problem na sistemski ravni EU, ki bi ga bilo treba nasloviti, verjetno pa bi to predstavljalo velik finančni in organizacijski napor. Vendar bi na dolgi rok prinašalo veliko koristi.¹³⁹

Podobno je razmišljala tudi intervjuvanka, ki je omenila potrebo po večjemu odprtju ter preoblikovanju obstoječih socialnih sistemov, da bodo te vključili tudi potrebe migrantov. S prihodom migrantov je celoten socialen sistem pod vprašanjem, saj je trenuten vezan na določene statuse kot so državljanstvo, stalno prebivališče itd.¹⁴⁰

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Intervju 13.

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Intervju 10.

13. Prihodnost azilne in migracijske politika EU

Po kritičnem pogledu na EU azilne in migracijske politike smo intervjuvance prosili za predloge, bi lahko naslovili probleme, ki so jih izpostavili. Navedli so različne primere ukrepov in izboljšav.

Več pozornosti je treba nameniti implementaciji, saj pravna ureditev sama po sebi ni tako slaba. Mehanizmi uresničevanja tega azilnega prava pa so odvisni od politične volje držav članic. Krepitev ksenofobije v državah članicah ima direkten vpliv na praktično izvajanje azilne politike in tudi azilno zakonodajo znotraj držav.¹⁴¹ EU bi lahko okrepila programe premestitve in preselitve ter vzpostavila več zakonitih in varnih poti za premeščanje.¹⁴² Pomembno je upoštevati želje posameznikov, kje želijo zaprositi za azil. Nasprotje tega je Dublinska uredba, ki ni upoštevala želja oz. volje samih prosilcev za azil. Dostojanstvo človeka je v teh postopkih popolnoma zanemarjeno, poteptano. Potrebna je zaščita dostojanstva posameznika ter upoštevanje nekega širšega spektra okoliščin.¹⁴³ Slovenija je imela dolgo časa zakonodajo, ki je imela višje standarde, a smo jo kasneje prilagodili nižjim evropskim standardom.¹⁴⁴ To kaže na potrebo po ponovnem zviševanju standardov. Kaže se tudi potreba po dopolnjevanju mednarodnih dokumentov. Ženevska konvencija, na podlagi katere je bil vzpostavljen sistem azila v Evropi, je izjemno pomemben element v zaščiti človekovih pravic za tisti čas. Kasneje, kljub amandmajem, konvencija ni bila posodobljena in zaradi tega tudi trenutno nimamo dobre pravne osnove. Konvencija denimo ne pokriva okoljskih beguncev in tudi drugih, ki bi jih danes absolutno morali sprejeti kot begunce. Institut azila lahko opišemo s prispodobno korenčka in palice, kjer je korenček azil, palica je pa vse ostalo, od postopkov, do centrov za tujce. »Azilna zakonodaja, taka kot je, je farsa. Je način kako humanizirati, dati občutek humanosti postopkom, ki so v bistvu popolnoma nehumani.«¹⁴⁵ Sistem ter zakonodaje na področju azila ne delujejo. Mnogi ne kritizirajo azilne zakonodaje, saj se bojijo, da se bodo še te pravice, ki jih trenutno migranti imajo, ukinile. Kljub temu, da so danes te pravice zelo okrnjene. Potrebna bi bila popolna sprememba družbe, potrebno bi bilo prenehati s strahom in paranoičnim odnosom do priseljencev. To bi se tudi ekonomsko izplačalo; denar, ki se trenutno vlaga v nadzor mej ter nadzor azilnih postopkov, bi se lahko vlagal v dobro integracijsko politiko, zdravstveni sistem itd.¹⁴⁶

Potrebno bi bilo zagotoviti tudi enoten azilni postopek ter prosto gibanje po EU. Trenutno imajo osebe s statusom mednarodne zaščite možnost potovanja po EU za turistične namene, do 90 dni. Če želijo nekje pridobiti dovoljenje za bivanje, potem morajo zaprositi za dovoljenje za delo; na podlagi tega dovoljenja lahko pridobijo dovoljenje za bivanje. Postopek ni tako lahek kot za državljane EU. Postopka bi bilo potrebno izenačiti. Potrebno bi bilo poenotiti oz. določiti standarde na področju združevanja družin, saj se trenutno kriteriji zelo razlikujejo od države do države.¹⁴⁷

Na migrante lahko gledamo tudi kot skupino potrošnikov, proizvajalcev, skupino, ki bo izboljšala demografsko sestavo in ne samo kot skupino, ki bo porušila dosedanji sistem. »Prihod tujcev zelo postavi pod vprašanje razmerja med socialno državo in statusom priseljenca, državljanstvom in odnosom do dela. Vzpostavi klic po univerzalnosti socialne države oz. vsaj univerzalnosti temeljnih

¹⁴¹ Intervju 4.

¹⁴² Intervju 3 in intervju 14.

¹⁴³ Intervju 6.

¹⁴⁴ Intervju 15.

¹⁴⁵ Intervju 5.

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ Intervju 14.

pravic kot so zdravstvo, starševstvo itd.«¹⁴⁸ Dejstvo je, da tudi priseljenci hodijo v trgovine, trošijo produkte, potrebujejo izobraževanje, učitelje. Trenutno pri slovenski levici prevladuje marksistični diskurz; potreben je bolj holističen pogled/pristop na celotno situacijo. Nujno potreben je dogovor med državami članicami o razbremenitvi bremena. Kvote, dogovorjene na ravni EU, sicer omejujejo svobodo gibanja, a vendar so nujne za stabilnost.¹⁴⁹ Po drugi strani kvote tudi niso najboljši sistem, saj to pomeni selitev določenih ljudi v državo, kjer ni nujno, da bi želeli bivati.¹⁵⁰ Potrebni so tudi hitrejši in kvalitetnejši integracijski sistemi.¹⁵¹ Več poudarka je potrebnega za pozitivne rešitve, namesto tega pa se sedaj več pozornosti daje ukrepom odvrčanja.¹⁵² Vendar do tega ne bo prišlo, če se bo v Evropi nadaljevalo širjenje nekakšna nenaklonjenosti priseljencem.¹⁵³ Oglaševanje v tujih tiskih, naj begunci ne pridejo v Evropo in vakuumsko zaprte meje Grčije ter Turčije niso pravilni odzivi. Potrebno bi se bilo osredotočiti na glavne razloge, zaradi katerih je trenutno v Evropi toliko migrantov; razlogi kot so vojne ter podnebne spremembe.¹⁵⁴ Pomembno je, da se odločitve sprejemajo, kolikor je mogoče, transparentno in premišljeno. Potrebno je najti način zbiranja konstruktivnih predlogov, saj spopad med dvema skrajnima pristopoma ne prinese nobenih koristi.¹⁵⁵

V vsakem primeru je potrebna poglobitev sodelovanja na evropski ravni, tudi v obliki skupne evropske policije, saj trenutno nekatere države članice uveljavljajo individualne ukrepe, ki dejansko rušijo sistem evropskega sodelovanja. Širjenje EU na področja zunanje meje, potencialno tudi zunanje politike, zahteva večjo aktivnost EU tudi izven Evrope. Trenutno EU poskuša sodelovati diplomatsko, preko usklajevanja, sklepanja pogodb itd.¹⁵⁶ Drugi intervjuvanec je menil, da bi poglobljanje skupne evropske azilne politike lahko prineslo še več restriktivnih ukrepov, glede na trenutne politične tendence.¹⁵⁷

Ena intervjuvanka je menila, da popolna svoboda prestopanja meja pa bi lahko pomenila razpad sistema, zato bi nadzor nad mejami bilo vseeno smiselno ohraniti.¹⁵⁸ Druga je izrazila drugačno mnenje in izpostavila moteč element globalne neenakosti, ki je izrazit v pravici do mobilnosti, do gibanja; mi lahko potujemo v druge države, drugi pa ne morejo priti k nam, vsi begunci pridejo na nelegalen način. Begunci so si torej izborili pravico do mobilnosti. Nadzor nad priseljivanjem škodljiv, saj uniči pravico do azila. Pot je postala draga, nevarna, nelegalna; tihotapci imajo od tega veliko korist. »Odpraviti nadzor nad priseljivanjem je isto kot reči odpraviti tiste institucije, ki ljudi segregirajo, izolirajo ter izključujejo iz običajne družbe.«¹⁵⁹

V prihodnosti je kljub temu videti zaostrovanje EU politike na področju migracij in azila. Tudi Junckerjeva migracijska agenda je zelo konzervativna, sicer v smeri poglobljenega sodelovanja,

¹⁴⁸ Intervju 10.

¹⁴⁹ Intervju 10.

¹⁵⁰ Intervju 7.

¹⁵¹ Intervju 10 in intervju 7.

¹⁵² Intervju 7.

¹⁵³ Ibid.

¹⁵⁴ Intervju 9.

¹⁵⁵ Intervju 11.

¹⁵⁶ Intervju 13.

¹⁵⁷ Intervju 4.

¹⁵⁸ Intervju 10.

¹⁵⁹ Intervju 1.

ampak tudi z osredotočanjem na varnost, preverjanje, minimalne socialne pravice itd. Interes prihajanja v Evropo se bo gotovo zmanjšal, če bo migrantom zagotovljeno manj pravic.¹⁶⁰

14. Delovne migracije in EU

Migracije zaradi dela so pomemben delež vseh migracij v EU. Kot problem se kaže to, da so delovni migranti v veliki meri nezaščiteni pred zlorabami delodajalcev (neplačevanje prispevkov, plač in drugih obveznosti). Intervjuvance smo vprašali, kako je po njihovem mnenju urejen položaj migrantskih delavcev v EU in ali je obstoječa ureditev ustrezna. Vsi intervjuvanci so izpostavili položaj delavcev migrantov kot področje, ki je slabo urejeno. Velika večina jih je menila, da obstoječa ureditev ni ustrezna; nekateri so menili, da je pravo na tem področju ustrezno, vendar je implementacija slaba.

V slovenski zakonodaji je na področju tujih delavcev možno opaziti izrazito diskriminatoren pristop do delavskega, ne-visoko izobraženega kadra, kljub temu da to rezultat prenosa direktiv EU. V okviru zadnjih sprememb Zakona o tujcih je sistem urejanja dokumentov možno samo za visoko izobražen kader. Postopki so že v osnovi birokratsko zapleteni, vendar za osebe brez visoke izobrazbe še toliko bolj izrazito. Tudi sami pogoji dela so problematični, od nastanitvenih kapacitet za delavce migrante do kršitev dostojanstva. EU bi morala odločneje ukrepati na tem področju. Tudi na ravni OZN bi bil dobrodošel pritisk za ratifikacijo Konvencije o pravicah delavcev migrantov in njihovih družinskih članov.¹⁶¹ Ker to področje vendar ni celovito urejeno na ravni EU (ta se dotika samo visoko izobraženih delavcev), so ureditve zelo različne. Skup 28 ločenih pravnih sistemov omogoča zlorabljanje s strani delodajalcev npr. pogodbe med gospodarskimi subjekti, ki prinesejo ogromno delovno silo iz Bosne. Tudi v Sloveniji smo imeli pred kratkim primere zlorabe bolgarskih delavcev v Postojni, ki so bili brez pogodb o zaposlitvi že 10 let, kljub temu da je inšpekcija to vedela. Predlaga, da se delavca vedno obravnava po pravu države, v kateri dela, saj drugače lahko zelo hitro pride do zlorab. EU bi morala to področje urediti, saj gre v bistvu tudi za eno od štirih temeljnih svoboščin.¹⁶²

Situacija je pravzaprav precej podobna kot na področju azilnega prava. Nekatere države, npr. VB, zaostčujejo svojo zakonodajo glede delovnih migracij ter socialnih pravic teh delavcev. Zato je pričakovati izboljšanje evropske zakonodaje trenutno iluzija. Domači organi bi morali odločneje ukrepati v primerih zlorabe. Domača sodišča velikokrat ne znajo uporabiti že obstoječih določb evropskega prava, ki morda res niso zadostne, so pa vendarle v korist prizadetih.¹⁶³

Trenutna ureditev ni ustrezna predvsem na področju agencijskega dela. Tudi v Sloveniji smo imeli primere izkoriščanja ter odmikov od delovnega prava pri agencijskem delu, kjer je celoten mehanizem, od izplačevanja plač do ostalih pravic netransparenten, kar odpira možnost zlorab. Inšpektorat na področju dela bi moral posvečati več pozornosti delavcem migrantom. Poda primer Luke Koper, na področju katere so bile izvedene raziskave, ugotovitve pa so bile: delo v nehumanih razmerah (delavci nimajo časa narediti niti požirka vode), delovna preobremenjenost, škodljivo

¹⁶⁰ Intervju 13.

¹⁶¹ Intervju 3.

¹⁶² Intervju 15.

¹⁶³ Intervju 4.

zdravju. Kljub detektiranju neprimernih razmer je inšpekcija povedala, da se je po zakonodaji potrebno najaviti dva dni pred obiskom. Glede na to inšpekcije tudi ne morejo biti učinkovite.¹⁶⁴

Velike so razlike med migracijami ljudi iz Evropske unije ter tistimi, ki prihajajo izven nje. Veliko je prepuščeno nacionalnim zakonodajam. Po celi Evropi se srečujemo s primeri novodobnega suženjstva. Primere smo imeli tudi v Sloveniji, kjer so delavci prihajali iz Slovaške in Romunije. EU se temu področju ni posvetila primerno in bi morala sprejeti bolj ustrezne ukrepe.¹⁶⁵

Obstajajo tudi specifični problemi, s katerimi se srečujejo slovenski migrantski delavci v Avstriji. V Avstriji plačujejo dohodnino, v Sloveniji pa pokrijejo razliko. Nad tem se sami tudi pritožujejo. Po drugi strani pa v Sloveniji živijo, koristijo ponujene storitve. Primer, kjer imata dve državi, dva socialna sistema in kjer ljudje koristijo trg dela drugje kot sistem socialne varnosti.¹⁶⁶

Glede na pretekla dogajanja, primere bosanskih ali bolgarskih delavcev, lahko trdimo, da tako nacionalne države kot EU nimajo nadzora nad situacijo. Problem izvira EU in sicer iz ločevanja med klasičnimi ter ekonomskimi pravicami. Temu je sledila še Socialna listina, namesto da bi bile pravice navedene v konvenciji in s tem podlaga za odločanje ESČP. Na tem področju bi EU morala poskrbeti za nekakšne minimalne standarde, ne samo v smislu standarda pravic ampak tudi osebnega standarda zaposlenih ter preprečevanja oblik izkoriščanja. Potrebno bi bilo meddržavno sodelovanje ter zagotovitev nekakšnih minimalnih standardov, kljub temu da bi s tem EU nekako posegala v suverenost držav članic.¹⁶⁷

Delovna zakonodaja sama po sebi ni slaba, vendar obstajajo težave pri implementaciji. Poznamo zgodbe, ko so ljudje delali tudi 40 let na črno. Kljub prizadevanju za boljše inšpekcijske nadzore, okrepitev inšpekcijskih služb, ljudje še zmeraj najdejo pot do dela na črno. Ljudje se ne zavedajo, kako obsežni so ti problemi. Tudi pri primerih delavcev migrantov ali delavcev iz t. i. tretjih držav je opazno, da delodajalci velikokrat ne izpolnjujejo teh najbolj temeljnih obvez delovnega razmerja, kot so neplačevanje prispevkov, nadur. Delavci delajo v neprimernih razmerah, za varnost in bolniško oskrbo ni poskrbljeno, velikokrat tudi plače niso dobili.¹⁶⁸

Obstajajo razlike med različnimi tipi delavcev, od kod prihajajo (iz države EU ali iz tretje države), kako kvalificiran je (visoko ali nizko kvalificiran delavec), način, kako so prišli (samostojno, individualno na podlagi prijave na razpis; agencijska pogodba). Na primer, pri agencijskih pogodbah veljajo standardi drugih držav. To velikokrat vodi do nizkega varstva ČP ter zagotavljanja človekovega dostojanstva. Težave na tem področju bi bilo potrebno odstraniti ter dodeliti kazenske ovadbe zoper vodilnim. Glavni vir težave ni EU, saj tudi ni glaven mehanizem za reševanje teh problemov. Problemi izvirajo iz držav članic, katere bi to morale razrešiti. Trenutna situacija se dogaja zaradi tega ker državam članicam ustreza poceni delovna sila, kar vodi do nizkih stroškov za dokaj dodano visoko vrednost ter signal vsem ostalim, da se da delati za nižjo ceno.¹⁶⁹

¹⁶⁴ Intervju 5.

¹⁶⁵ Intervju 12.

¹⁶⁶ Intervju 10.

¹⁶⁷ Intervju 11.

¹⁶⁸ Intervju 6.

¹⁶⁹ Intervju 13.

Koristna bi bila tudi ratifikacija konvencije o delovnih migrantih in njihovih družinskih članih, ki jo je doslej ratificiralo zelo malo držav članic EU. Potreben bi bil nov sodobnejši mednarodni dokument, ki bi urejal pravice vseh skupin migrantov v današnjem svetu. Podobno kot je bila po drugi svetovni vojni sprejeta Ženevska konvencija o statusu beguncev. Ne gre pa pozabiti, da se prisilne migracije ter begunska vprašanja zelo prepletajo z delovnimi migracijami. Ljudje bežijo iz kriznih situacij, vendar hkrati je za njih pomembna tudi eksistencialna varnost. EU bi morala na to področje odločneje urejati.¹⁷⁰

Ena intervjuvanka je opozorila, da je še vedno najbolj ključno državljanstvo, tudi na področju dela, kljub temu da z vidika delodajalcev ne bi smelo biti takšnih razlik med državljani in nedržavljeni, saj kvaliteta dela ni odvisna od državljanstva delavcev. Do delitev ne bi smelo prihajati. A tuji delavci so po navadi manj zaščiteni. Po drugi strani delodajalec to tudi išče: cenejše delavce z manj pravicami in država mu to tudi omogoča. Vendar bi morali biti v izhodišču vsi delavci deležnih enakih pravic in biti enako obravnavani. Vendar pa pri zaposlovanju vidimo, da nadzor nad migracijami igra ključno vlogo. Sindikati so se bali tujih delavcev zato, ker so jim nižali ceno dela ter prag pravic, zato so bili veseli, da je država prevzela nekakšen nadzor nad zaposlovanjem tujih delavcev.¹⁷¹

15. Politika odprtih vrat/odprtih meja – realna alternativa?

V razpravah o migracijah je mogoče zaznati pozive k politiki odprtih vrat in tudi k politiki odprtih meja, kot alternativna trenutni strogi kontroli na zunanjih mejah EU. Intervjuvance smo vprašali o njihovem stališču do tega predloga. Po pričakovanjih so odgovarjali zelo različno, a nihče ni zagovarjal politike povsem zaprtih vrat. Nekateri so se v celoti strinjali s politiko odprtih vrat,¹⁷² drugi so imeli določene pomisleke,¹⁷³ zaradi različnih razlogov; velika večina pa takšno politiko na splošno dojema kot nerealistično.

Ena intervjuvanka je menila, da bi bilo pomembno zagotoviti dostop vsem pod enakimi pogoji. V danih pravnih okvirjih je razumljivo, da politika odprtih vrat ni izvedljiva. Treba je biti politično realen.¹⁷⁴ Kot je nadaljeval naslednji intervjuvanec, je potrebno najti ravnotežje med interesi, izhajati iz ideje svobodnega gibanja po planetu. Tiste omejitve, ki so dopustne, morajo biti dobro utemeljene. Potrebne bi bilo več refleksije o zgodovini, ne nazadnje se je slovensko prebivalstvo pred 120 leti intenzivno izseljevalo predvsem iz ekonomskih razlogov. Tudi po drugi svetovni vojni je odšlo veliko izobraženih elit v Argentino, tudi zaradi političnih izključevalnih mehanizmov.¹⁷⁵

Spet drugi intervjuvanec menil, da imajo pač suverene države pravico določati, kdo ima vstop na njihov teritorij; ideja suverenosti je še vedno dominantna.¹⁷⁶ Vendar, medtem ko je zaščita pred ekonomskimi migracijami dopustna, pa je absolutno treba zaščititi vsakogar, ki res potrebuje zaščito zaradi preganjanja.¹⁷⁷ Ideja, da vsak tujec prinaša nevarnost, ločevanje med različnimi tipi migrantov, prisotnost prikritega rasizma in etnocentrizma, vse to razvrednoti minimalno človeško dostojanstvo.

¹⁷⁰ Intervju 7.

¹⁷¹ Intervju 1.

¹⁷² Intervju 1, intervju 5, intervju 12.

¹⁷³ Intervju 3, intervju 15, intervju 4, intervju 14, intervju 7.

¹⁷⁴ Intervju 3, intervju 7.

¹⁷⁵ Intervju 9.

¹⁷⁶ Intervju 15, intervju 13.

¹⁷⁷ Intervju 15.

Kontroliran dostop v državo je dopusten, a vendar mora vsaka država zagotoviti minimalne standarde, človekovo dostojanstvo ter upoštevati prepoved nevračanja.¹⁷⁸

Rešitev bi torej lahko bila še naprej v delnem upravljanju migracij na bolj pozitiven način, v večji liberalizaciji pogojev za vstop ter višjih možnosti podeljevanja zaščite beguncem. »Namesto, da bi v času ko so migranti prihajali skozi Slovenijo izboljšali sistem, azilno zakonodajo, iskali dolgoročne nastanitvene kapacitete itd., se je zakonodaja samo še bolj zaostrovala, postavljala se je ograja in podobno.«¹⁷⁹

Ena od intervjuvank, zagovornic odprtih meja, je pojasnila, da bi bilo po njenem treba nadzor ukiniti, saj je škodljiv v vseh pogledih. »Migracije so del našega vsakdanjega življenja. To, da trenutno prihajajo begunci, ni nič posebnega, saj smo se skozi zgodovino ljudje vedno preseljevali, prostovoljno ali pa prisilno zaradi vojn, posebnih okoliščin itd.«¹⁸⁰ Begunci danes naletijo na celo vrsto omejitev, od vizumskega sistema, azilnega postopka, centrov za tujce, dokaza o stalnem viru preživljanja. Vse te mehanizme uporablja EU za selekcijo migrantov glede na svoje interese, potrebe, vizije, cilje.¹⁸¹

Seznam intervjujev:	Poklic/afiliacija	Datum intervjuja
Intervju 1	profesorica	2. 3. 2016
Intervju 2	pravnik v EU instituciji	2. 12. 2015
Intervju 3	pravnica v nevladni organizaciji	10. 3. 2016
Intervju 4	pravnik	26. 5. 2016
Intervju 5	predavateljica	24. 3. 2016
Intervju 6	pravnica v nevladni organizaciji	14. 4. 2016
Intervju 7	zaposlen v nevladni organizaciji	11. 3. 2016
Intervju 8	raziskovalka na tuji univerzi	6. 1. 2016
Intervju 9	pravnik	2. 3. 2016
Intervju 10	predavateljica	8. 3. 2016
Intervju 11	profesor	16. 3. 2016
Intervju 12	zaposlen v nevladni organizaciji	25. 3. 2016
Intervju 13	profesor	30. 3. 2016
Intervju 14	pravnik v nevladni organizaciji	7. 6. 2016
Intervju 15	pravnik v nevladni organizaciji	18. 3. 2016
Intervju 16	pravnik v EU instituciji	9. 12. 2015

¹⁷⁸ Intervju 13.

¹⁷⁹ Intervju 7.

¹⁸⁰ Intervju 1.

¹⁸¹ Ibid.