



**Mirovni inštitut**

Inštitut za sodobne družbene in politične študije

**The Peace Institute**

Institute for Contemporary Social and Political Studies

Anita Longo

## **AZIL V LUČI PRIBLIŽEVANJA EVROPSKI UNIJI**

*Raziskava v okviru projekta raziskovalnih štipendij  
Mirovnega inštituta 2002*

©Mirovni inštitut, Ljubljana, 2003

1. Azil v Evropski uniji
  - 2.1 Azil, ekonomsko povezovanje in suverenost držav
  - 2.2 Razvoj azila v EU
  - 2.3 Azil, Evropska unija in ostale države kandidatke
  
2. Slovenija
  - 2.1 Zakon o tujcih 1991 (ZTuj)
  - 2.2 Azil v Sloveniji v luči prizadevanj za vstop v EU
  - 2.3 Zakon o azilu 1999, 2000, 2001 (ZAzil, ZAzil-A, ZAzil-B)
    - 2.3.1 Vpliv EU v določbah zakona
  - 2.4 Zakon o tujcih 1999, 2002 (Ztuj-1, Ztuj-1A)
  - 2.5 Mnenja komisije
  
3. Azil v Evropski uniji v prihodnje (Tampere, Laeken, Sevilla, Listina človekovih pravic Evropske unije)
  
4. Sklepi
  
5. Literatura
  
6. Povzetek

## 1. Azil v Evropski uniji

Evropska unija (EU) je (še vedno) predvsem ekonomska integracija. Poglavitni namen je ustanovitev skupnega trga, ki bi združil nacionalne trge držav članic in omogočil blagovno menjavo in opravljanje storitev pod enakimi pogoji kakor na njihovih domačih trgih<sup>1</sup>. Temeljni skupnosti so prost pretok blaga, oseb, storitev in kapitala.

Pobuda po ekonomskem združevanju je izšla tudi iz želje, da se zagotovi trajni mir. Cilj integracije je torej tudi zagotovitev miru in v okviru njega spoštovanje človekovih pravic. V času pobude se je zdelo, da bo cilj mogoče doseči preko ekonomskega povezovanja.

Rimska pogodba (1957) ne vsebuje določil o človekovih pravicah, vendar pa je Sodišče Evropskih skupnosti že kmalu določilo, da so človekove pravice del splošnih načel prava Skupnosti. Vključuje jih Maastrichtska pogodba, nadalje pa razvija Amsterdamska pogodba. Skupne vrednote, ki jih danes razglasa EU so zavezanost k svobodi, ki temelji na spoštovanju človekovih pravic, demokraciji in pravni državi.

Kako je med zadevami, ki jih države članice urejajo na naddržavni ravni, torej na nivoju unije in niso več izključno v nacionalnih pristojnostih, pristalo področje azila? Vprašanje je zanimivo vsaj iz dveh vidikov: prvič zato, ker azil na prvi pogled nima dosti skupnega z ekonomskim povezovanjem, drugič zato, ker se azil obravnava kot del širšega področja - migracij<sup>2</sup>. Migracije pa so področje, kjer se države zelo nerade odrekajo svoji suverenosti. Kako bodo regulirale migracije, predvsem imigracije (priseljavanje), želijo odločati same.

### 1.1 Azil, ekonomsko povezovanje in suverenost držav

Enotni evropski akt (1986) je prosto gibanje oseb opredelil kot enega poglavitnih elementov enotnega trga. Če so države članice z odpravo notranjih meja želele zagotoviti prosto gibanje ljudi med državami članicami, so se morale dogovoriti o načinu nadzora zunanjih meja. Z razvijanjem političnega in ekonomskega sodelovanja se je pokazala tudi potreba po sodelovanju na področjih kot so imigracije, nadzor mej in azilne politike.

Sodelovanje držav članic EU na področju azila je bila reakcija na vzpostavitev sistema prostega gibanja oseb in odpravo notranjih meja, manj pa želja po vzpostavitvi učinkovitega enotnega sistema varstva beguncev. Proces prenosa azilnega področja iz nacionalnih na raven unije je močno zaznamovana z nasprotujočimi si interesi med zaščito in nadzorom migracij<sup>3</sup>. Sodelovanje se je osredotočilo na varovanje notranje varnosti. Delno izgubo suverenosti nad nadzorom gibanja državljanov tretjih držav so države članice nadomestile z okrepitevijo nadzora zunanjih meja, poostreženje pogojev za vstop na ozemlje (vizni režimi, sankcioniranje prevoznikov), z uvedbo režima tretje varne države, sklepanjem sporazumov o ponovnem

<sup>1</sup> Gordana Lalić: Od Rima do Amsterdama, v: Temeljni akti Evropskih skupnosti, str. 12.

<sup>2</sup> Posebna sestavina migracijske politike je begunska politika, katere sestavni del je azilna politika. Glej npr. Resolucijo o imigracijski politiki Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 40/99 in Predlog resolucije o migracijski politiki Republike Slovenije (ReMPRS), Poročevalec Državnega zbora RS, št. 84 /2002.

<sup>3</sup> Več o tem glej: Medved, Felicita: Politika migracij in azila v transgresiji Evropske unije, Razprave in gradivo 2000 / 36-37, str. 207 – 226.

sprejemu, politiko zadrževanja beguncev v regijah, iz katerih izhajajo, omejitvijo dostopa do azilnih postopkov in ukrepov proti 'nepravim' prošnjam za azil.

Sodelovanje na področju begunske problematike predstavlja le manjši del širšega sodelovanja na področju nadzorovanja zunanjih meja in preprečevanja ilegalnega priseljevanja. Cilj je omejitev priseljevanja. Begunska vprašanja so se do l. 1999 reševala skupaj s pojavi, ki so označeni kot nevarnost za notranjo varnost - mednarodnim kriminalom, terorizmom in prometom s prepovedanimi drogami. Sprejeti ukrepi pa so zadevali tako prostovoljne kot neprostovoljne migrante, med njimi tudi begunce.

## 1.2 Razvoj azila v EU

Sodelovanje se je začelo na neformalen način. Z letom 1988 se ministri, pristojni za migracije (večinoma za pravosodje in notranje zadeve), pričnejo sestajati tudi formalno. Oblikovali so standarde<sup>4</sup> za nadzor na zunanjih mejah, vizumske režime, boj proti nezakonitemu priseljevanju, sankcijam za prevoznike, opredelili so odgovornosti ene države za obravnavanje prošnje za azil.

**Pogodba o Evropski uniji**<sup>5</sup> (Maastrichtska pogodba 1992/1993) je področje azila, imigracij in politike do državljanov tretjih držav opredelila kot zadeve skupnega interesa<sup>6</sup>. Uvrsti jih v VI. poglavje<sup>7</sup> in s tem ustvari tretji steber unije<sup>8</sup>.

Način odločanja je medvladen. Večina mehanizmov, sprejetih v okviru tretjega stebra, je pravno nezavezujočih (razen Schengenskega sporazuma, Schengenske in Dublinske konvencije). Predstavljali so merila pri izgrajevanju notranjih azilnih sistemov, ki jim države lahko sledijo, niso pa tega obvezane storiti<sup>9</sup>. Odločitve ne veljajo v državah članicah neposredno, temveč jim morajo le te preko svojih sistemov v nacionalno pravo šele uvesti. Evropske inštitucije imajo omejene pristojnosti pri oblikovanju politike in zakonodaje. Svet Evropske unije odločitve (skupna stališča, skupne ukrepe<sup>10</sup>, konvencije) sprejema soglasno. Evropski parlament ima le posvetovalno vlogo.

Države članice so se upirale, da bi inštrumenti azilne in imigracijske politike dobili zavezujočo naravo<sup>11</sup>. Da bi bila komunitarizacija področja sploh mogoča, je bila dana možnost, da se iz dogovorjenega izključijo (opt out)<sup>12</sup>. To možnost so izkoristile Velika Britanija, Irska in Danska.

---

<sup>4</sup> Dublinska konvencija (1990/97), Schengenska konvencija, Schengenski izvedbeni sporazum, Schengenski informacijski sistem (SIS, 1985/90 – velja od 1995).

<sup>5</sup> OJ C 191, 29. 7. 1992.

<sup>6</sup> matters of common interest

<sup>7</sup> čl. K – K9.

<sup>8</sup> Ostala področja tretjega stebra: prehod in nadzorovanje zunanjih mej držav članic, boj proti zasvojenosti z mamili, mednarodnim goljufijam, sodelovanje sodstva v civilnih in kazenskih zadevah, carinsko sodelovanje, policijsko sodelovanje v boju proti terorizmu, nezakoniti trgovini s prepovedanimi drogami in drugimi resnimi oblikami mednarodnega kriminala.

<sup>9</sup> resolucije, sklepi, priporočila (npr. Londonska resolucija (1992), ki je določila pravila za vračanje prosilcev za azil v varne tretje države, Skupno stališče, v katerem so se države članice dogovorile o skupni definiciji izraza »begunec« glede na pomen, ki izhaja iz Ženevske konvencije).

<sup>10</sup> joint positions, joint actions

<sup>11</sup> Keil Hailbronner, European immigration and asylum law under the Amsterdam Treaty, Common Market Law Review 35/1998, str. 1047.

<sup>12</sup> ibidem, str. 1057.

**Amsterdamska pogodba**<sup>13</sup> (1997/1999) je s prenosom azila iz tretjega v prvi steber<sup>14</sup> delno ločila povezavo med azilom in priseljivanjem, povezanim z nezakonitimi aktivnostmi. Dana je podlaga za ustanovitev območja svobode, varnosti in pravice<sup>15</sup>.

V petletnem obdobju po začetku veljavnosti pogodbe (1999 – 2004) mora Svet v skladu z Ženevsko konvencijo, Protokolom<sup>16</sup> in drugimi mednarodnimi pogodbami sprejeti naslednje ukrepe, ki se nanašajo na azil<sup>17</sup>:

- določitev države, odgovorne za proučitev prošnje za azil (*Dublin II*)
- pogoje ob sprejemu prosilcev za azil
- status begunca
- postopek za priznanje ali odvzem statusa begunca.

Sprejeti mora tudi druge ukrepe<sup>18</sup>, ki se nanašajo na begunce in razseljene osebe:

- začasna zaščita
- porazdelitev bremen med državami članicami<sup>19</sup>
- ukrepi, ki se nanašajo na politiko priseljivanja<sup>20</sup>.

Schengenski pravni red je prevzet v pravni red skupnosti<sup>21</sup>.

Inštitucije EU imajo večjo vlogo, sodelovanje ne poteka več medvladno. Na nivoju EU se sprejemajo odločitve, ki za države članice veljajo neposredno. V petletnem prehodnem obdobju odloča Svet soglasno na predlog Komisije ali na pobudo države članice. Evropski parlament ima še vedno le posvetovalno vlogo.<sup>22</sup>

Po 1. 2004 bo pripadla izključna pravica zakonodajne iniciative Komisiji<sup>23</sup>, Svet bo sprejemal odločitve s kvalificirano večino. Vloga parlamenta se poveča, saj lahko (z absolutno večino) prepreči sprejetje aktov.

### 1.3 Azil, Evropska unija in ostale države kandidatke

Evropski svet je decembra 1994 sprejel Essensko strategijo, v kateri je določil, da v priprave za pristop držav kandidat vključi tudi koordinacijo v azilnih in imigracijskih zadevah. S tem postanejo uradni del odnosov med EU in državami kandidatkami.

<sup>13</sup> OJ C 340, 10.11.1997, p. 145-172.

<sup>14</sup> Pogodba o ustanovitve Evropske skupnosti, Naslov IV, čl. 61 - 69.

<sup>15</sup> area of freedom, security and justice

<sup>16</sup> Konvencija ZN o statusu beguncev, sprejeta 28. 7. 1951, Protokol ZN o status beguncev, sprejet 16. 12. 1966.

<sup>17</sup> Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti, čl. 63.

<sup>18</sup> ni določen petletni rok.

<sup>19</sup> Evropski begunski sklad (ustanovljen septembra 2000).

<sup>20</sup> - pogoji za vstop in prebivanje, izdajo vizumov, dovoljenj za prebivanje za daljši čas, združevanje družine,

- ukrepi glede nezakonitega priseljivanja in prebivanja, vključno z vračanjem oseb,

- pravice državljanov tretjih držav, ki zakonito bivajo na območju EU.

<sup>21</sup> *acquis communautaire*

<sup>22</sup> Pogodba o ustanovitve Evropske skupnosti, čl. 67.

<sup>23</sup> Komisija bo dolžna preučiti vsako prošnjo države članice, naj pri Svetu vloži predlog.

Uvedeni so predpristopni instrumenti, kot so Evropski sporazumi o pridružitvi<sup>24</sup>, strukturni dialog<sup>25</sup>, programi Phare<sup>26</sup>, po Agendi 2000 pa še pristopno partnerstvo<sup>27</sup>. Komisija je v Agendi 2000 podala mnenje o desetih državah kandidatkah<sup>28</sup>.

Sposobnost za članstvo je ocenjevala na podlagi izpolnjevanja kriterijev, ki jih je Evropski svet izoblikoval na vrhu v Kopenhavnu l. 1993. Kriteriji so politični, gospodarski in sposobnosti prevzemanja obveznosti članstva. Zadovoljevanje političnih kriterijev pomeni stabilnost ustanov, ki zagotavljajo demokracijo, pravno državo, človekove pravice in varstvo manjšin. Sposobnost za prevzem obveznosti članstva pomeni sposobnost prevzemanja in izvajanja pravnega reda EU, pa tudi privrženost političnim, gospodarskim in denarnim ciljem unije<sup>29</sup>.

Države kandidatke morajo *acquis* prevzeti v celoti, vključno s Schengenskim *acqui*jem. Nimajo možnosti zavrnitve (opt out) ali naknadnega sprejema (opt in). Ne morejo izbirati, kateri deli schengenskih pravil so primerni glede na njihov nacionalni interes.<sup>30</sup>

## 2. Slovenija

Slovenija je pravico do azila vnesla že v ustavo<sup>31</sup>. Na podlagi mednarodne sukcesije jo zavezuje tudi Konvencija o statusu beguncev s protokolom<sup>32</sup>.

### 2.1 Zakon o tujcih 1991 (ZTuj)

Ustavno pravico do azila je Slovenija zakonsko uredila v Zakonu o tujcih<sup>33</sup>, ki je bil sprejet v prvem svežnju slovenske osamostviltvene zakonodaje. Azil je urejen v šestih členih.<sup>34</sup>

<sup>24</sup> Sporazum s Slovenijo (1997/1999) ne vsebuje veliko členov, relevantnih za migracijsko področje, o azilu nobenega. Omogoča pa sodelovanje na forumih, kjer razpravljajo o problemih migracij in azila.

<sup>25</sup> Evropska komisija je julija 1994 povabila ministre za pravosodje in notranje zadeve, naj bolj strukturirajo odnose z državami srednje in vzhodne Evrope. Prvo neformalno srečanje se je odvijalo l. 1994 v Berlinu. Glavne teme so bili ukrepi proti ilegalni imigraciji in vsem oblikam kriminala, ki vključujejo tihotapljenje ljudi. Azil se je kot tema pojavil šele po srečanju v Bruslju l. 1997.

<sup>26</sup> Prvotno predvsem ekonomsko usmerjeni finančno kooperativni programi. Na področje azila se razširi po tem, ko komisija razširi svoje aktivnosti na politiko migacij in azila (po Langdon Report). L. 1996 začne Phare horizontalni program za pravosodje in notranje zadeve. Oцени potrebe držav kandidat in identificira projekte. Izvajali začne programe izobraževanja in izmenjav (l. 1998) – na podrčju azila, imigracij in zunanjih mej je to program ODYSSEUS.

Komisija tudi ugotovi, da je bil glavni poudarek posvečen restriktivnim ukrepom nadzora, zato se postopoma posveti spodbujanju vzpostavljanja primerne in funkcionalne azilne infrastrukture v državah kandidatkah.

<sup>27</sup> Po zasedanju Evropskega sveta v Luksemburgu (december 1997) se Phare preusmeri na zahteve za polnopravno članstvo. Oblikujejo se pristopna partnerstva za vsako državo kandidatko. Komisija začne izdajati redna poročila o napredku kandidat - prvo novembra 1998 (Medved).

<sup>28</sup> Komisija je Agendo 2000 izdala po amsterdamski medvladni konferenci (1997). Javnosti jo je predstavila 16. 7. 1997.

<sup>29</sup> Gospodarska merila ugotavljajo obstoj delujočega tržnega gospodarstva in sposobnost, da država vzdrži konkurenčni pritisk.

<sup>30</sup> Heilbronner, str. 1066.

<sup>31</sup> Ur. l. RS, št. 33/91-I, čl. 48: Pribežališče. "V mejah zakona je priznana pravica do pribežališča tujim državljanom in osebam brez državljanstva, ki so preganjane zaradi zavzemanja za človekove pravice in svoboščine."

<sup>32</sup> Ur. l. FLRJ, Mednarodne pogodbe, št. 7/60; Ur. l. SFRJ, Mednarodne pogodbe, št. 15/67.

<sup>33</sup> Ur. l. RS, št. 1/91-I.

<sup>34</sup> čl. 36 – čl. 40.

Določa, komu se sme priznati status begunce, pravice otrok begunca, organ, pristojen za odločanje, pritožbeni organ, prenehanje statusa in pravice beguncev. Določbe so bile skromne in nerazdelane, najbolj kritična pa je bil določba, da mora biti prošnja za azil vložena v roku treh dni po prihodu v državo.

Določilo o tridnevnem prekluzivnem roku je bilo kritizirano tako s strani Visokega komisariata Združenih narodov za begunce (UNHCR) kot tudi nevladnih organizacij (NVO). Rok je bil glede na razmere, v kakršnih se običajno nahajajo begunci, prekratek. Prekoračitev roka pa je imela za posledico, da je bila vloga za azil avtomatično zavržena (zaradi neizpolnjevanja procesnih, ne vsebinskih meril).

Večina prosilcev za azil je vlogo oddala prepozno. Pravico do azila so tako izgubili še preden bi katerikoli organ sploh obravnaval razloge, zaradi katerih so zapustili domovino in zakaj so zaščito poiskali v Sloveniji.

Ne glede na slabosti zakona ostaja ugotovitev, da je Slovenija pravica do azila priznala na ustavni ravni, način uresničevanja pravice pa je uredila v zakonu. Kljub temu je Slovenija od l. 1991 do l. 1999 azil podelila le trem ljudem<sup>35</sup>. Ta številka je lahko kritizirana kot izredno nizka, tako glede na strukturo prosilcev za azil (glede na to iz katerih držav so prihajali), kot primerjalno z drugimi, tudi manj razvitimi državami.

Predstavniki oblasti so tako nizko število podeljenih azilov pogosto pojasnjevali kot posledico dejstva, da Slovenija prosilcem za azil ni ciljna država, da so se tu znašli le zato, ker jim je bila pot na zahod tako ali drugače preprečena. Taka razlaga pa je težko sprejemljiva. Večina prosilcev za azil je namreč prihajala iz republik bivše Jugoslavije<sup>36</sup> in Slovenija je zaradi zgodovinskih, kulturnih, jezikovnih in tudi osebnih vezi za njih predstavljala ciljno državo. Povsem razumljivo pa je, da so se ob ugotovitvi, da so azilni postopki zelo dolgi<sup>37</sup>, možnosti za pridobitev azila pa majhne, odločili poiskati zaščito drugje. V predlogu zakona o azilu<sup>38</sup> pa predlagatelj med razlogi za majhno število podeljenih azilov navaja tudi »neustrezno in pomanjkljivo zakonodajo, ki ne omogoča izvajanja azilnih postopkov tako kot je to običajno v državah Evropske unije in sploh v državah s pravno ureditvijo, ki je v skladu s sprejetimi mednarodnimi konvencijami«, pa tudi »neustrezno organiziranost in pomanjkanje ustrezno usposobljenega in izobraženega kadra na tem področju« .

Ali je bilo v Sloveniji tako težko uveljaviti pravico do azila zaradi pomanjkljive in restriktivne zakonodaje, ali pa je bila taka politična odločitev nosilcev oblasti, je težko reči. Zdi se da oboje. Zakon je legaliziral ureditev, po kateri je bila lahko večina vlog zavrženih, predstavnikom oblasti pa se obstoječe ureditve ni mudilo spreminjati. Vse dokler ni spremembe azilne zakonodaje zahtevala EU.

## 2.2 Azil v Sloveniji v luči prizadevanj za vstop v EU

Slovenija je 10. junija 1996 predložila prošnjo za članstvo v EU.

<sup>35</sup> Leta 1995 dvema osebama, leta 1998 eni osebi.

<sup>36</sup> Od leta 1991 do 1998 (97) je v Sloveniji zaprosilo za azil 206 ljudi, od tega 125 ljudi iz Zvezne republike Jugoslavije, Bosne in Hercegovine in Hrvaške, kar predstavlja 60% (vir: Poročevalec Državnega zbora RS, št. 78/1998, str. 28).

<sup>37</sup> Vloge so bile na prvi stopnji vedno zavrjene. Skupaj s pritožbenim postopkom so postopki trajali v povprečju dve leti in pol, v nekaterih primerih tudi štiri leta.

<sup>38</sup> Poročevalec Državnega zbora RS, št. 78/1998, str. 29.

Kot tudi druge članice je Komisija Slovenijo glede sposobnosti za članstvo ocenjevala v Agendi 2000. Področja azila se je dotaknila v okviru ocenjevanja izpolnjevanja političnih meril. Ugotavlja, da je Slovenija ratificirala Konvencijo ZN o statusu beguncev. Okoli 8.700 beguncev iz Bosne in Hercegovine je podvrženi začasni zaščiti. Komisija začasnosti zaščite še ni problematizirala.

Kot pomembno nalogo navaja pripravo in uveljavitev novega azilnega zakona, ki bo v celoti upošteval *acquis* EU.

Upravne strukture morajo biti sposobne učinkovito obravnavati vprašanja azila in priseljevanja, nadzor meja, sodelovanje policije in sodelovanje pravosodnih organov. Sposobnost za ustrezno obravnavanje vprašanj azila in priseljevanja še ni zagotovljena.

Sklepna ugotovitev Komisije je, da bi se Slovenija lahko usposobila za uporabo *acquis* na področju pravosodja in notranjih zadev v naslednjih nekaj letih, če bo posebno pozornost namenila delovanju pravosodnega sistema, obravnavanju prosilcev za azil in boju proti organiziranemu kriminalu. Za učinkovito uporabo in nadzor nad izvajanjem *acquis* bo nujna nadaljnja reforma uprave.

Komisija je podala pozitivno mnenje in priporočila, da se s Slovenijo začnejo pogajanja o pristopu.

### 2.3 Zakon o azilu (ZAzil, ZAzil-A, ZAzil-B)

V letu 1996 je Slovenija tudi glede azila odgovarjala na vprašalnik EU. Zagotovila je, da bo ustrezno spremenila in prilagodila našo zakonodajo in napovedala sprejem posebnega zakona<sup>39</sup>. Zakon je bil sprejet l. 1999, pri njegovem oblikovanju pa so sodelovali tudi predstavniki EU<sup>40</sup>.

Zakon<sup>41</sup> ureja splošne določbe in temeljna načela, postopek za pridobitev azila, pravice in dolžnosti prosilcev za azil, pravice in dolžnosti beguncev, dovoljenja in listine, dovolitev zadrževanja v RS, varstvo osebnih podatkov ter prehodne in končne določbe.

Glede na ureditev azila v zakonu o tujcih je predstavljal novi zakon pozitivni korak. Vendar pa so nevladne organizacije opozarjale na pomanjkljivosti glede varstva človekovih pravic, pa tudi, da nov zakon ne bo dovolj, če ne bo Slovenija spremenila tudi politike do tega, ali bo in na kakšen način bo izvajala pravico do azila.

---

<sup>39</sup> Poleg uskladitve z azilnim *acquiem* EU je predlagatelj kot razloge za sprejem zakona navajal tudi pomanjkljivosti in neustreznosti:

- sedanje zakonske ureditve za vodenje ustrezne in konsistentne azilne politike,
- učinkovitega in strokovno ustreznega vodenja azilnih postopkov in odločanja na tem področju,
- za oblikovanje ustrezne organiziranosti in usposobljenosti institucij in posameznikov na tem področju;
- obveznosti, ki za Republiko Slovenijo izhajajo iz sprejetih mednarodnih konvencij, sporazumov in standardov na tem področju (Predlog zakona o azilu (ZAzil), Poročevalec Državnega zbora RS, št. 78/1998, str. 29).

<sup>40</sup> Ibidem: »Še zlasti so ustrezno upoštewane pripombe in sugestije, ki so jih posredovali Visoki komisariat Združenih narodov za begunce, ekspertna komisija Evropske unije, ki je področje III. stebra, še zlasti pa pripravljajočo ureditev azila proučevala v Republiki Sloveniji februarja tega leta in nekateri tuji strokovnjaki ter nevladne organizacije«.

<sup>41</sup> Ur. l. RS, št. 61/99.



## 2. 3.1 Vpliv EU, ki se odraža v določbah zakona

### - Humanitarni azil

Zakon predvideva podelitev azila, če bi vrnitev oseb v izvorno državo lahko ogrozila njihovo varnost ali fizično integriteto v smislu 3. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah. Predlagatelj<sup>42</sup> utemeljuje to določbo s tem, da je ta konvencija, ki jo je sprejel Sveta Evrope, tudi del acquirja EU, ne pa s tem, da je Slovenija h konvenciji pristopila že l. 1994 in da je torej kot pogodbeni stranka dolžna spoštovati njena določila.

### - Tretja varna država

Tretja varna država je institut, ki so ga države EU opredelile v Dublinski konvenciji<sup>43</sup>. Določile so, katera država je odgovorna za obravnavo prošelj za azil. Prošelec za azil lahko vložijo vlogo edino v s to konvencijo določeni državi in nobeni drugi. Primer: begunec na svoji poti prečka kakšno od držav, ki je razglašena za varno (državo A). Prispe v državo B, kjer vložijo prošnjo za azil. Država B prošnje ne bo obravnavala, temveč bo begunca vrnila v državo A, češ da bi begunec že v času prečkanja države A tu moral zaprositi za azil. Ureditev izhaja iz domneve, da je azilni postopek v državah članicah harmoniziran. Realnost pa je bila l. 1990 povsem drugačna, harmonizacija ni dosežena niti danes. Prosilci za azil niso imeli (nimajo) v vseh državah enakih možnosti za pridobitev zaščite. Uvedba tretje varne države bi lahko bilo zadnje dejanje v harmonizacijskem procesu, ne pa prvo. Ureditev ogroža celo spoštovanje načela nevračanja, zato je bila kritizirana tako s strani UNHCR kot tudi nevladnih organizacij, spodkopala pa je tudi načelo mednarodnega begunskega prava, da begunec lahko zaprosi za zaščito v katerikoli državi. Ta odklon od vzpostavljenega mednarodnega režima je zaslediti tudi v predlagateljevi obrazložitvi: »Mednarodno priznano dejstvo je namreč, da nobena država ni dolžna sprejemati beguncev, ki bi lahko bili varni v državah, v katerih so bivali pred prihodom.«<sup>44</sup> Kot 'bivanje' se razlaga tudi le bežen stik begunca z državo, npr. vmesni pristanek letala, mednarodno pravo pa nikjer ne določa, da mora begunec ali begunka zaprosi za azil v prvi državi, v katero prispe.

Kljub temu pa je EU določila o tretji varni državi vsilila tudi državam kandidatkam. Opozorila, da tovrstni instituti v državah, ki nimajo tako dolge demokratične tradicije in izgrajenega sistema varstva človekovih pravic kot države članice, še bolj ogrožajo človekove pravice, so se izkazala kot upravičena tudi v primeru Slovenije. Slovenija je za tretjo varno državo razglasila Hrvaško, čeprav Hrvaška ne izpolnjuje niti z Dublinsko konvencijo niti z zakonom določenih pogojev<sup>45</sup>. Posledica je bila, da so prosilcem za azil, ki so v Slovenijo prispeli preko Hrvaške, vlogo za azil zavrnili in jih izročili Hrvaški. Hrvaška nima izdelanega azilnega sistema in azila na Hrvaškem ni mogoče dobiti. Ta ureditev se je obdržala dve leti,

<sup>42</sup> Poročevalec Državnega zbora RS, št. 78/1998, str. 40.

<sup>43</sup> Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities (Dublin Convention) (97/C254/01) OJ C254, 19/08/1997.

<sup>44</sup> Poročevalec Državnega zbora RS, št. 78/1998, str. 40.

<sup>45</sup> 2. člen ZAzil: »varna tretja država je država, v kateri se je begunec nahajal pred prihodom v Republiko Slovenijo in:

1. je bil v njej varen pred preganjanjem ali pred kršitvami človekovih pravic v smislu drugega in tretjega odstavka 1. člena tega zakona,
2. ima v njej zagotovljene osnovne življenjske potrebe in
3. se vanjo lahko zakonito vrne in tam zaprosi za azil, ne da bi tvegala prisilno odstranitev ali izgon v državo, kjer bi bilo njegovo življenje ali svoboda ogroženo«.

nanjo pa so opozarjale tako nevladne organizacije kot UNHCR. Vlada je šele junija l. 2002<sup>46</sup> (na pritisk EU) ureditev preklicala.

Države kandidatke imajo v inštrumentu tretje varne države še eno vlogo. Nekateri avtorji navajajo<sup>47</sup>, da so EU in njene posamezne države članice sodelovale pri izgradnji azilnega sistema in varstva človekovih pravic v državah kandidatkah le toliko, da so te izpolnile pogoje za razglasitev tretje varne države in začele prevzemati breme begunskega vala na svoja pleča.

#### - Azilni postopek

Zakon se zgleduje po Resoluciji Sveta EU o minimalnih zagotovilih v azilnem postopku<sup>48</sup>, ki določa dvostopenjski postopek. Kot pritožbeni organ je uvedel upravno sodišče. V primeru negativne odločbe na prvi stopnji lahko prosilec za azil vloži tožbo na upravno sodišče. Na odločbo upravnega sodišča je v skladu s slovenskim pravnim redom mogoča pritožba na vrhovno sodišče, zakon pa to možnost izključuje. Določa, da je prisilna odstranitev mogoča z vročitvijo sodbe upravnega sodišča<sup>49</sup>. Slabo leto po uveljavitvi zakona je ustavno sodišče zadržalo izvajanje te določbe, nato pa jo je razveljavilo<sup>50</sup>.

Resolucija EU ni mednarodnopravno zavezujoč dokument in predstavlja le minimalne standarde. Države lahko sprejmejo za begunce bolj ugodno ureditev. Naš zakon te možnosti ni izkoristil, določba o prisilni odstranitvi pa je bila celo protiustavna.

#### - Zavajanje in zloraba postopka

Opredelitev ravnanj zavajanja ali zlorabe postopka potrjuje navedbe, da je v članicah kandidatkah prisotna nevarnost prepisovanja restrikcij, ne da bi se pri tem upoštevali tudi varnostni mehanizmi. Zakon<sup>51</sup> med ravnanja zavajanja ali zlorabe postopka uvršča najbolj pogosta sredstva, ki so se jih begunci prisiljeni posluževati, še posebej glede na zmanjšane možnosti zakonitega prihoda v EU. Ta ravnanja so npr. lažna identiteta, ponarejeni dokumenti, uničenje dokumentov in vložitev prošnje z namenom odložitve prisilne odstranitve. Zakon prepisuje določila Resolucije o očitno neutemeljenih vlogah za azil<sup>52</sup>, vendar jih prepisuje tako, da jih oklesti varovalnih mehanizmov, ki upoštevajo priporočila UNHCR<sup>53</sup>. Posledice za prosilce za azil pa so bistvene: njihova vloga se takoj zavrne, sprememba zakona v l. 2000 pa je iz tega razloga uvedla tudi možnost omejitve gibanja.

Zakon je bil dvakrat spremenjen<sup>54</sup>. Spremembe so bile vpeljane pod vplivom povečanega imigracijskega pritiska. Leta 2000 se je močno povečalo tako število vlog za azil kot tudi nezakonitih prehodov. Povečano število prebežnikov bi moral biti znak, da je v regiji oz. državi, iz katere prihajajo, nekaj narobe. Pričakovan odziv razvitejših držav bi bil v proučitvi razlogov za nastalo situacijo in čimprejšnjem sprejemu ukrepov, ki bi razmere v državi izvora normalizirali. Običajno pa je odziv v uvajanju novih restrikcij in oteževanju prihoda (zelo pogost ukrep je takojšnja vzpostavitev viznega režima). Tako je reagirala tudi Slovenije. Iz

<sup>46</sup> Odlok o določitvi varnih tretjih držav, Ur. l. RS 63/2002.

<sup>47</sup> glej Sandra Lavenex: Safe Third Countries.

<sup>48</sup> Council Resolution of 20 June 1995 on minimum guarantees for asylum procedures, OJ C 274, 19/09/1996.

<sup>49</sup> 40. člen ZAzil.

<sup>50</sup> Odločbe in sklepi Ustavnega sodišča, IX/2 225 in IX/2 258.

<sup>51</sup> ZAzil, čl. 36.

<sup>52</sup> Resolution on Manifestly Unfounded Applications for Asylum (London, 30 November and 1 December 1992).

<sup>53</sup> UNHCR, Conclusion No. 30 (XXXIV – 1983).

<sup>54</sup> Prvič l. 2000, nato pa še l. 2001.

obrazložitve predloga zakona<sup>55</sup> je razviden interes po izvajanju nadzorne funkcije, ne pa po zagotovitvi možnosti, da ljudje, ki iščejo zaščito, to zaščito tudi dobijo.

Prve spremembe zakona so uvedle pristojnost vlade, da določa tretje varne države. Zavajanje in zloraba postopka je bil opredeljen kot razlog za omejitev gibanja.

Spremembe l. 2001 so bile obsežnejše, opozoriti pa gre na dve.

Kljub vsakokratnemu zagotavljanju, da je zakon usklajen tako z *acquiem* kot z normami mednarodnega prava, pa ni pravilno izpeljal osnovnega načela varstva beguncev – načela nevračanja<sup>56</sup>. Na to ni opozorila EU, temveč Odbor ZN proti mučenju<sup>57</sup>. Zadnje spremembe zakona so to napako odpravile<sup>58</sup>.

Sprememba je bila potrebna tudi zaradi uskladitve s prej omenjeno odločbo ustavnega sodišča. Zamisel predlagatelja je bila, da se dovoli pritožba na vrhovno sodišče (kot je narekovala odločba ustavnega sodišča), vendar pa pritožba nima suspenzivnega učinka. Prošilec za azil se na odločbo upravnega sodišča torej lahko pritoži, vendar pa odločitve o pritožbi ne bo pričakal v Sloveniji, temveč bo v tem času izgnan – vrnjen v državo, ki jo je zaradi strahu pred preganjanjem zapustil. Nesuspenzivni učinek pritožbe v azilnem postopku ima take posledice, da ni več mogoče govoriti o učinkovitem pravnem sredstvu, zato so NVO takemu predlogu nasprotovale in pri tem uspele.

## 2. 4 Zakon o tujcih (ZTuj-1, ZTuj-1A)<sup>59</sup>

Zakon o tujcih iz l. 1991 je bil zaradi novo nastalih okoliščin tako nezadosten, da l. 1999 niso bile sprejete le spremembe, temveč popolnoma nov zakon<sup>60</sup>. Poudarjen je nadzorni vidik urejanja migracij<sup>61</sup>. V obsežni materiji je v sklopu obravnavane problematike pomembna uvedba odgovornost (sankcije) prevoznikov<sup>62</sup>.

### - Sankcije prevoznikov

Sankcije prevoznikov so eden od mehanizmov, ki jih je uvedla EU v okviru ukrepov za preprečevanje nezakonitega priseljevanja. Če prevoznik na ozemlje EU pripelje tujca, ki mu

<sup>55</sup> Poročevalec Državnega zbora RS, št. 96/2000.

<sup>56</sup> ZAzil, čl. 6.

<sup>57</sup> Conclusions and Recommendations of the Committee against Torture: Slovenia. 16/05/2000. A/55/44, paras. 189-212. (Concluding Observations/Comments).

<sup>58</sup> Nezadostno izpeljavo načela nevračanja je vseboval tudi zakon o tujcih. Tudi tu je bila z zadnjimi spremembami določba popravljena.

<sup>59</sup> Ur. l. RS, št. 61/99, 9/01, 87/02.

<sup>60</sup> Predlagatelj kot glavne razloge za sprejem zakona navaja:

- pomankljivosti in vrzeli v sedanji zakonski ureditvi,
- spremenjene razmere na področju priseljevanja in migracij po svetu in v Evropi,
- obveznosti, ki za RS izhajajo iz sprejetih mednarodnih aktov,
- uskladitev z zakonodajo Evropske unije. (Poročevalec, št. 18/1999, str. 35)

<sup>61</sup> *ibidem*, str. 36: »Cilj in namen zakona je, da bi tudi v pravnem pogledu omogočil vodenje učinkovite migracijske politike zlasti nadzor nad priseljevanjem ter preprečevanjem nezakonitih vstopov in bivanja v državi. Pri tem predlog upošteva temeljno strategijo držav Evropske unije, ki temelji predvsem na povečanju učinkovitosti delovanja državnih organov v borbi proti nedovoljenim migracijam.«

<sup>62</sup> ZTuj-1, čl. 24.

je vstop zavržen, ga mora na svoje stroške tudi odpeljati, direktiva<sup>63</sup> iz l. 2001 pa dodaja še denarno kazen za takega prevoznika.

Ukrep je v praksi zelo sporen, saj je eden tistih, ki je sprejet za preprečevanje nezakonitega priseljevanja, pri tem pa tudi beguncem onemogoča, da bi poiskali zaščito. Zaposleni pri prevoznikih prevzemajo funkcijo državnih organov, pristojnih za migracijsko področje, za kar pa niso usposobljeni. V izogib sankcijam opravljajo preglede potrebnih dokumentov in v primeru dvoma osebe niso pripravljene prepeljati. Kadar gre za begunce to pomeni, da jim onemogočijo beg pred kršitvami človekovih pravic. Ostane jim le še ilegalna pot.

Tudi Slovenija je obveznosti prevzema stroškov prevoznikom dodala obveznost kritja stroškov oskrbe in denarno kazen. Medtem ko direktiva EU sankcije izključuje v primeru, ko gre za prevoz ljudi, ki zaprosijo za mednarodno zaščito, naš zakon te izjeme, kljub zahtevam NVO in UNHCR, ni vključil.

## 2.5 Mnenja Komisije

Pri spreminjanju zakonodaje so predlagatelji navajali, da bo v dialogu Slovenije z EU zlasti presoja o ustreznosti in evropski primerljivosti pravne ureditve azila in migracij zelo pomembna za končno oceno EU o tem, v kakšni meri Slovenija izpolnjuje pogoje in kriterije za sprejem novih članic<sup>64</sup>.

V pogajalskih izhodiščih<sup>65</sup> si je Slovenija zastavila cilj, da bo pravni red na področju pravosodja in notranjih zadev (24. poglavje) v celoti uskladila s pravnim redom EU najkasneje do 31. 12. 2002, področje azila pa že prej (31. 3. 2000)<sup>66</sup>.

Na podlagi pristopnih partnerstev je Komisija začela izdajati letna poročila o napredku kandidatke. Izdanih je bilo pet poročil – prvo l. 1998 in do danes zadnje novembra 2002.

V poročilu l. 1998 Komisija ugotavlja, da je Slovenija naredila pomemben napredek, sprejeti pa bo morala še nekatere mednarodne konvencije in primerno uskladiti nacionalno zakonodajo. Opozarja tudi na potrebo po dodatnih kadrih.

Tudi v poročilih v naslednjih letih je Komisija poročala o novih napredkih, hkrati pa je opozarjala na tista področja, kjer je še zaznala pomanjkljivosti.

V letošnjem poročilu<sup>67</sup> Komisija ugotavlja, da je Slovenija izboljšala status beguncev iz Bosne in Hercegovine, ki so deset let uživali le začasno zaščito. Preklicala je Hrvaško kot tretjo varno državo. Niso še sprejeti vsi predvideni podzakonski akti, vendar v zaključku ugotavlja, da je Slovenija v splošnem izpolnila obveznosti s tega področja.

Slovenija je 24. pogajalsko poglavje zaprla decembra 2001.

---

<sup>63</sup> Council Directive 2001/51/EC of 28 June 2001 supplementing the provisions of Article 26 of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985, OJ L 187, 10. 7. 2001, p. 45.

<sup>64</sup> glej npr. Predlog zakona o tujcih (ZTuj-pz), Poročevalec Državnega zbora RS, 18/1999, str. 33.

<sup>65</sup> Pogajalska izhodišča Republike Slovenije za pogajanja o pristopu k Evropski uniji, Služba Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve, 2000, str. 265.

<sup>66</sup> ibidem, str. 269.

<sup>67</sup> 2002 Regular Report on Slovenia's progress towards accession (COM(2002) 700 final) SEC(2002) 1411.

### 3. Azil v Evropski uniji v prihodnje

#### Tampere

Evropski svet se je z implementacijo Amsterdamske pogodbe ukvarjal na neformalnem vrhunskem zasedanju v finskem mestu Tampere oktobra 1999. Za izgradnjo skupnega prostora svobode, varnosti in pravice je sprejel sklepe<sup>68</sup>, s katerimi je določili tudi časovni načrt za vzpostavitev enotnega evropskega azilnega sistema in skupne politike migracij, ki ga predvideva amsterdamska pogodba<sup>69</sup>.

Svet je potrdil zavezo, da bo skupni evropski azilni sistem temeljil na Ženevski konvenciji in drugih inštrumentih za varstvo človekovih pravic. Kljub temu ostaja bojazen, da bodo sprejeti skupni standardi predstavljali le najmanjši skupni imenovalac, ne pa učinkovitega skupnega sistema.

Nevladne organizacije<sup>70</sup> so izrazile bojazen, da je vzpostavitev učinkovitega sistema omajana glede na mehanizme, ki so na voljo – sprejem le minimalnih standardov, petletno prehodno obdobje, v katerem v Svetu velja načelo soglasnega sprejemanja odločitev in zavrnitev podvrženosti sistemu s strani Velike Britanije, Irske in Danske. Predlagajo, naj sprejeti skupni sistem ne predstavlja le najmanjšega skupnega imenovalca. Skladen naj bo z mednarodnim sistemom tako, da bo posameznik deležen največje možne zaščite in opozarjajo, da so države članice dolžne spoštovati že prevzete obveznosti po mednarodnem pravu.

---

<sup>68</sup> Presidency Conclusions, Tampere European Council 15 and 16 October 1999; SN 200/99.

<sup>69</sup> Sklepi predsedstva tamperskega Evropskega sveta na področju azila so sprejem ukrepov za ustanovitev skupnega evropskega azilnega sistema, ki bi vseboval:

- opredelitev države, odgovorne za proučitev prošnje za azil
- skupne standarde učinkovitega in poštenega azilnega postopka
- skupne minimalne pogoji za sprejem prosilcev
- približevanje kriterijev za priznanje in vsebino begunskega statusa, s končnim ciljem vzpostavitve skupnega uniformnega statusa ali statusov v vseh državah članicah EU, za osebe, ki jim je bil podeljen azil oziroma druga zaščita (subsidiarna zaščita oz. primerni status tistim, ki tako zaščito potrebujejo);

Sklepi na področju migracij so:

- sodelovanje med državami članicami, državami izvora in državami, preko katerih potekajo migracijski tokovi;
- sprejem ukrepov za pravično obravnavanje državljanov tretjih držav z odločnejšo integracijsko politiko in nediskriminacijo v ekonomskem, socialnem in kulturnem življenju, za preprečevanje diskriminacije, ksenofobije in rasizma ter za približevanje pravnega statusa priseljencev statusu državljanov države članice z možnostjo pridobitve državljanstva;
- spoznanje, da je (poleg humanitarnih razlogov, razlogov po Ženevski konvenciji in iz razlogov združevanja družin) potrebno ekonomskim migrantom omogočiti zakonit sprejem in bivanje in približevanje nacionalnih zakonodaj;
- celovitejši pristop k upravljanju migracijskih tokov in dialog med državami izvora, prehoda in ciljnimi državami. Tak pristop mora upoštevati politične in razvojne potrebe držav ter temeljne človekove pravice in svoboščine.

Potrebni so ukrepi za:

- sistematično preprečevanje nezakonitih migracij, tihotapljenje migrantov in trgovanja z ljudmi
- razvoj skupne vizumske politike
- razvoj skupne politike vračanja tujcev
- vzpostavitev pravosodnega in policijskega sodelovanja
- pretok in preglednost informacij
- pomoč državam izvora in prehoda.

<sup>70</sup> Comments by Amnesty International on the EU extraordinary Summit of Tampere: »Establishing an area of freedom, security and justice«, Brussels, 16. July 1999.

## Laeken

Dve leti kasneje je Evropski svet po zasedanju v Laeknu (Bruselj) izrazil nezadovoljstvo glede uresničevanja ciljev tamperškega zasedanja. Izrazil je odločnost za izgraditev skupnega azilnega in imigracijskega sistema. Skupni sistem mora ohraniti nujno ravnovesje med varstvom beguncev, legitimnim prizadevanjem posameznika za boljšim življenjem in možnostim EU in njenih držav članic.<sup>71</sup>

## Sevilla

Azil in nezakonito priseljevanje se kljub Amsterdamski pogodbi in pozivom po ločevanju nadzornih in humanitarnih vprašanj še vedno obravnava tesno povezano. Voditelji držav članic EU so letos v Sevilli<sup>72</sup> ponovno razpravljali o priseljevanju in azilni politiki. Razprava je potekala v okoliščinah vzpona desne politične opcije v nekaterih državah, zato so bili prisotni tudi pozivi o nujnosti dogovarjanja na evropski ravni.

Pred zasedanjem so se s pozivi na uravnoteženo obravnavanje nadzornih mehanizmov z istočasnim obravnavanjem vzrokov za migracije in spoštovanje človekovih pravic oglasili številni. Med drugimi Ruud Lubbers, visoki komisar ZN za begunce, Mary Robinson, visoka komisarka ZN za človekove pravice, nevladne organizacije in tudi Evropski parlament. Poslanci so pozvali k vzpostavitvi resnične skupne politik, saj je potrebno zagotoviti ravnotežje med restriktivnimi ukrepi na eni in lajšanjem integracije državljanov tretjih držav v življenje EU na drugi strani.

Poudarek zasedanja pa je kljub temu bil zaježitev nezakonitega priseljevanja. Akcijski načrt je pripravilo špansko predsedstvo, ki je predlagalo konkretne ukrepe za učinkovitejši nadzor meja in boljše sodelovanje z izvornimi državami.

Zaskrbljujoč je bil predlog<sup>73</sup>, da bi se tretje države lahko kaznovalo z ekonomskimi sankcijami, ukinitvijo pomoči ali celo razveljavitvijo sporazuma o sodelovanju ali pridružitvi, če njihovo sodelovanje v omejevanju migracijskih tokov ne bi bilo zadovoljivo. Predlog je bil sprejet v omiljeni obliki<sup>74</sup>, kaže pa na to, na kakšen način se razmišlja o vprašanjih azila in priseljevanja.

Sevillski sklepi<sup>75</sup> so sodelovanje s tretjimi državami in imigracijsko politiko nasploh vgradili v zunanjo politiko unije. Vsako nadaljnje sodelovanje bo pogojeno s sodelovanjem pri omejevanju nezakonitega priseljevanja, države pa so dolžne prevzeti nazaj vse ljudi, ki so iz njenega ozemlja ali preko njega nezakonito vstopili v EU. Če unija s sodelovanjem ne bo zadovoljna, bo lahko zmanjšala sodelovanje s to državo na drugih področjih in sprejela ukrepe, ki jih predvideva na področju skupne zunanje in varnostne politike.

Sklepi so določili tudi ponovno proučitev seznama držav, katerih državljani za vstop v EU potrebujejo vizume, pospešeno sklepanje sporazumov o ponovnem sprejemu in sprejem repatriacijskih programov. Potrdili so zavezanost k implementaciji tamperškega programa,

---

<sup>71</sup> Presidency Conclusions, European Council Meeting in Laeken 14 and 15 December 2001, SN 300/1/01 REV1, *Conclusion 39*.

<sup>72</sup> Zasedanje Evropskega sveta, Sevilla, 21. in 22. junij 2002.

<sup>73</sup> Velike Britanije in Španije

<sup>74</sup> nasprotovali sta mu Francija in Švedska

<sup>75</sup> Presidency Conclusions, Seville European Council 21 and 22 June 2002, SN 200/02.

boju proti nezakonitemu priseljevanju in trgovanju z ljudmi, ki mora biti uravnoteženo z mednarodno sprejetimi obveznostmi in boju proti rasizmu in ksenofobiji.

Vendar pa na področju azila razen novega časovnega načrta dokončnega sprejema dokumentov ni zaslediti konkretnih korakov. Ne dotaknejo se vzrokov, ki povzročajo zamudo pri oblikovanju skupnega azilnega sistema. Ti so namreč tudi v tem, da države v notranjih zakonodajah sprejemajo restriktivne ukrepe, ki niso v skladni z načeli, ki se vzporedno oblikujejo na evropski ravni. Sklepi se omejujejo na nadzor meja in sporazume z državami, od koder imigranti prihajajo in skozi katere potujejo, ne vključujejo pa ukrepov, ki bi zagotovili dostop do EU teritorija tistim, ki iščejo zaščito.

Trenutno stanje

Vprašanje je, ali bo skupnost (tudi zaradi soglasnega načina odločanja) uspela sprejeti vse ukrepe, določene z Amsterdamsko pogodbo.

Ukrepi, do sedaj sprejeti na ravni EU, pokrivajo naslednja področja:

- sankcije prevoznikov<sup>76</sup>
- ustanovitev EURODAC – sistema prstnih odtisov<sup>77</sup>
- začasno zaščito<sup>78</sup>
- ustanovitev Evropskega begunskega sklada<sup>79</sup>.

Harmonizirati morajo še vse bistvene elemente skupnega sistema:

- določitev države, odgovorne za proučitev prošnje za azil (*Dublin II*)<sup>80</sup>

Zasedanje v Seville je določilo, da mora biti uredba sprejeta decembra 2002, vendar se ministrom za notranje zadeve na oktobrskem zasedanju ni posrečilo doseči sporazuma. Države imajo različen odnos do vprašanja, koliko časa po vstopu na ozemlje ima država, skozi katero je prosilec za azil prispel, odgovornost obravnavati vlogo. Italija in Grčija zagovarjata krajše obdobje, medtem ko Francija, Nemčija in Nizozemska daljšega.

- sprejem prosilcev za azil<sup>81</sup>

---

<sup>76</sup> Council Directive 2001/51/EC of 28 June 2001 supplementing the provisions of Article 26 of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985, OJ L 187, 10. 7. 2001.

<sup>77</sup> Council Regulation concerning the establishment of **EURODAC** for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention on the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the European Union Member States, (2725/2000/EC), 11 December 2000, OJ L 316, 15. 12. 2000 pp. 1 – 10.

<sup>78</sup> Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving **temporary protection** in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, OJ L 21, 7. 8. 2001, pp. 12 -19.

<sup>79</sup> Council Decision establishing a **European Refugee Fund** as a solidarity measure to promote a balance in the efforts made by Member States in receiving and bearing the consequences of receiving refugees and displaced persons (2000/596/EC), 28 September 2000.

<sup>80</sup> Proposal for a Council Regulation establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national (COM 2001 447 'Dublin II').

<sup>81</sup> Proposal for a Council Directive on minimum standards for conditions for the reception of asylum-seekers (COM 2001 181).

Zdelo se je, da so države aprila 2002 že dosegle politični dogovor, vendar direktiva še ni sprejeta. Najprej ga je preprečevala zahteva Nemčije, da ostane odločitev, ali bodo prosilcem za azil pustili dostop na trg delovne sile, v pristojnosti njenih dežel<sup>82</sup>. S to zahtevo so ostale članice sprejele, sedaj pa Švedska nasprotuje amandmaju Velike Britanije, da ne bodo nudile pomoči osebam, ki se niso takoj ob vstopu na britansko ozemlje opredelile kot prosilci za azil.

- status begunca<sup>83</sup>

Sprejem direktive je predviden do junija 2003. Pričakovano je bilo, da bo političen dogovor sklenjen na oktobrskem zasedanju ministrov, vendar jo bo zaradi nesoglasij obravnaval Evropski svet na decembrskem zasedanju.

- postopek za priznanje ali odvzem statusa begunca<sup>84</sup>

Laekenski vrh (julij 2002) je od Komisije zahteval, da pripravi nov predlog. Obravnaval se bo pod grškim in italijanskim predsedstvom. Načrtovani sprejem direktive je do konca l. 2003.

Do načina, na katerega se razvija skupna evropska azilna politika, so kritične tudi nevladne organizacije. Amnesty International (AI) je tako npr. pred zasedanjem Sveta ministrov za pravosodje in notranje zadeve<sup>85</sup> 28. in 29. novembra 2002 v Bruslju opozorila, da se je kljub zavezam, sprejetim l. 1999 v Tamperu, nivo zaščite beguncev v EU bistveno znižal. Države članice se ukvarjajo predvsem z nadzorom meja in zmanjševanjem števila ljudi, ki dospejo na ozemlje EU in tu zaprosijo za zaščito. Ne ozirajo se na harmonizacijski proces, temveč poostrejujejo represivne ukrepe v nacionalnih zakonodajah. Posledično pa tudi na evropskem nivoju ni politične volje za izgraditev dobrega skupnega azilnega sistema. Komisija je pripravila predloge za zakonodajo, ki jo predvideva Amsterdamska pogodba. Svet, ki bi jih moral sprejeti, pa je naredil zelo majhen napredek. Zdi se, da bo rezultat harmonizacije le najnižji skupni imenovalc, najpomembnejši mehanizmi varstva človekovih pravic beguncev pa bodo zaradi neuspele harmonizacije ponovno prepuščeni različni ureditvi posameznih držav članic<sup>86</sup>.

AI je kritična tudi do 'enotnega pristopa' k nadzоровanju migracij<sup>87</sup>. Namen je preko zunanje politike odpravljati vzroke, ki povzročajo begunstvo in prisilne migracije. Namesto političnega, ekonomskega in razvojnega sodelovanja pa so se te aktivnosti spreobrnilo v razširitev restriktivne azilne in imigracijske politike. Rezultat ni delitev bremen, temveč prelaganje bremena na regije, od koder begunci in imigranti prihajajo. Sporazumi o ponovnem sprejemu<sup>88</sup>, ki so sestavni deli sporazumov med EU in tretjimi državami, lahko pomenijo trgovanje z ljudmi v zameno za finančno pomoč. Izključno obramben in nadzorno

---

<sup>82</sup> Länder

<sup>83</sup> Proposal for a Council Directive on minimum standards for the qualification and status of third-country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection (COM 2001 510 final).

<sup>84</sup> Proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status (COM 2000 578, amended by COM 2002 326 final).

<sup>85</sup> Justice and Home Affairs Council

<sup>86</sup> Amnesty International Open Letter to the Justice and Home Affairs Council 28 – 29 November 2002, Missing: A Common Asylum Policy that is ambitious, coherent and protection-centred ([www.amnesty-eu.org](http://www.amnesty-eu.org)).

<sup>87</sup> 'integrated approach' to migration management

<sup>88</sup> readmission agreements



naravnani pristop do prisilnih migracij se je izkazal kot neučinkovit, tako na nivoju EU kot tudi zunaj nje. Poziva k oblikovanju medsebojno povezane in zaščitno naravnane evropske azilne politike.

Ali je pogled v prihodnost lahko optimističen

EU je sprejela Listino temeljnih pravic<sup>89</sup>, ki zaenkrat sicer še nima pravno zavezujočega značaja, vendar pa unija z njo priznava nekatere pravice, svoboščine in načela. Mednje je vključena tudi pravica do azila<sup>90</sup>.

Harmonizacija evropskega azilnega sistema je lahko priložnost za poenotenje varstva človekovih pravic. Odpravile bi se tiste razlike v nacionalnih sistemih, ki povzročajo prelaganje bremen, podajanje prosilcev za azil in ogrožajo celo spoštovanje načela nevračanja. Vprašanje pa je, ali bo harmonizacija do tega cilja tudi pripeljala.

## 6. SKLEPNE UGOTOVITVE

- Evropska unija

Začetna ideja o odpravi notranjih meja in prostem gibanju oseb se je na zunanjih mejah EU razvila v politiko preprečevanja vstopa na ozemlje in omejitev gibanja oseb. Ideji o prostem gibanju ljudi, prehodu državnih mej brez vsakokratne kontrole, se je izoblikovala tudi nasprotna plat medalje. Zaostri so se ukrepi za nadzor zunanje meje, prihod na ozemlje EU je otežen.

Azil se obravnava v okviru migracijske politike, čeprav zahtevata področji različen pristop. Priseljevanje želijo države z različnimi mehanizmi nadzorovati, azil pa narekuje zaščito človekovih pravic. Mehanizmi nadzora na področju azila niso primerno sredstvo. Ker pa se področji večinoma obravnavata skupaj ali vsaj zelo povezano, države tudi do politike azila pristopajo z vidika nadzora in kontrole.

Sprejete restrikcije za omejevanje priseljevanja zadevajo tudi begunce (vizni režimi, sankcije prevoznikom). Ti imajo vse manj možnosti za zakonit prihod na ozemlje – nezakonit vstop pa je lahko razlog za zavrnitev vloge za azil. Otežkočen jim je tudi dostop do postopkov (tretja varna država).

Povečano število beguncev iz regije ali ene države bi moral biti državam EU znak, da je v regiji nekaj narobe. Sprejeti bi morale ukrepe za pomoč saniranja stanja in normalizacijo razmer, ne pa poostri pogoje za vstop. Še posebej ni sprejemljivo vzpostavljanje vzinih režimov do držav, kjer so beležene kršitve človekovih pravic.

EU bi se morala bolj posvetiti odpravljanju vzrokov za nezakonito priseljevanje, kot so revščina, pomanjkanje in nasilje v izvornih državah. Vzporedno s krepitvijo nadzora nad svojimi zunanjimi mejami bi morala krepiti tudi skrb za azilante in imigrante na svojem

---

<sup>89</sup> zasedanje Evropskega sveta v Nici l.2000.

<sup>90</sup> Listina temeljnih pravic EU, čl. 18: Pravica do azila se zagotavlja z upoštevanjem pravil Ženevske konvencije z dne 28. julija 1951 in Protokola z dne 31. januarja 1967, ki se nanaša na status beguncev in v skladu s Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti.

ozemlju, prispevati h krepitvi človekovih pravic v izvornih državah in poskrbeti za mehanizem, s pomočjo katerega bo vrnjenim priseljencem zagotovljena varnost. Nepripravljenost za uravnoteženje imigracijskih ukrepov, ki bi bili v skladu z mednarodnimi standardi človekovih pravic, grozi, da bo prišlo do žrtvovanja pravic tistih, ki potrebujejo in iščejo zaščito. EU postaja zaprta trdnjava na račun spoštovanja človekovih pravic.

EU pristopa k azilni problematiki tudi tako, da poudarja nujnost, da begunci ostajajo v regiji, iz katere izhajajo. V ta namen preko zunanje politike sodelujejo z državami izvora. Preprečevanje vzrokov begunstva bi bilo prav gotovo lahko pozitivna aktivnost, če bi se spopadali z resničnimi vzroki begunstva in prisilnih migracij. Namesto političnega, ekonomskega in razvojnega sodelovanja pa so se te aktivnosti spreobrile v razširitev restriktivne azilne in imigracijske politike. Rezultat ni delitev bremen, temveč prelaganje bremena na regije, od koder begunci in imigranti prihajajo. Sporazumi o ponovnem sprejemu lahko pomenijo trgovanje z ljudmi v zameno za finančno pomoč.

Države v času harmonizacije sprejemajo določila, ki niso v skladu z načeli, ki se oblikujejo na nivoju EU in posledično zavirajo proces harmonizacije.

Očitno je, da so se države v harmonizacijskem procesu zmožne dogovoriti le o najnižjem skupnem imenovalcu glede zaščite človekovih pravic. Nevarnost je, da bo dogovorjeni nivo tako nizek, da ne bo mogoče govoriti o učinkovitem skupnem evropskem azilnem sistemu. Ker se o najpomembnejših elementih niso sposobni dogovoriti, jih kot 'prazne škatle' tudi v predvideni bodoči skupni politiki prepuščajo v urejanje državam.

Sprejeti pravni red EU predstavlja le minimalne standarde. Državam članicam niti državam kandidatkam ne preprečuje, da sprejmejo ugodnejša določila. Ker pa bi ugodnejša ureditev povzročila tudi večji pritisk beguncev, take prakse ni pričakovati. Še posebej to velja za države kandidatke. Minimalni standardi bodo tako postali maksimalni.

Splošni demokratični deficit sprejemanje zakonodaje EU zadeva tudi azil. Zakonodajno sprejemata izvršilna organa (Svet in Komisija), Evropski parlament ima zelo omejene pristojnosti. Šibak je tudi sodni nadzor. Sodišče Evropskih skupnosti bo izdajalo predhodna mnenja o pomenu pogodb ali aktov institucij. Mnenje zahtevajo lahko nacionalna sodišča, zoper katere ni več pravnega sredstva. Na probleme pa bodo naletela predvsem nižja sodišča, ki bodo prva odločala o azilnih vlogah. Prosilec bo tako moral dlje časa čakati na rešitev, v vmesnem času mu bodo morda kršene človekove pravice. Sodišče ni pristojno za odločanje o ukrepih, ki jih države članice sprejmejo za vzdrževanje javnega reda in miru ter varovanje notranje varnosti.

#### - Države kandidatke

Vpliv azilne politike EU na države kandidatke je dvojen. Države kandidatke so se šele v zadnjem desetletju iz držav, iz katerih so begunci prihajali, spremenile v države, ki begunce sprejemajo. Izgrajenega niso imele niti pravnega sistema, ki bi omogočal učinkovito iskanje zaščite, niti razvitih kapacitet za izvajanje postopka ali sprejem ljudi. Vpliv EU v tej fazi je bil pozitiven, saj je sodelovala pri izgradnji pravnega sistema, financirala je tudi izgradnjo infrastrukture.

V procesu izgrajevanja azilnega sistema se je pokazal tudi negativni vpliv. Večina bistvenih stvari na ravni EU niti danes še ni harmonizirana. Ukrepe, ki so bili za države članice

neobvezujoči, so kandidatke morale implementirati. Sprejemanje teh ukrepov je bilo včasih pogojevano celo s finančno pomočjo, vedno pa so bili ocenjevani z vidika izpolnjevanja kriterijev za vključitev v EU.

Države kandidatke so se zgledovale tudi po praksah posameznih držav članic (s katerimi so npr. sodelovali v twinning projektih). Ker gre harmonizacijski proces prepočasi, države članice spreminjajo nacionalne zakonodaje – trend je restriktiven. Pri tem pa je pomembno poudariti, da je uvažanje restrikcij v okolja, kjer demokratični mehanizmi in mehanizmi varstva človekovih pravic nimajo še prav dolge tradicije, zelo nevarno. Restrikcije, prenesene v sisteme držav kandidatk, so še bolj nevarne kot na nivoju EU.

Pozornost gre posvetiti tistim ugotovitvam nekaterih avtorjev, ki navajajo, da so države EU sodelovale pri izgrajevanju sistema človekovih pravic v državah kandidatkah le toliko, da so jih lahko proglasile za tretjo varno državo. Države kandidatke dobijo novo vlogo v migracijski in azilni politiki EU. Če je EU postala trdnjava, potem lahko rečemo, so države kandidatke začele opravljati vlogo vedno težje premagljivega pasu okoli trdnjave. Logika je preprosta: tisti ljudje, ki ne bodo uspeli preiti ozemlja držav kandidatk, ne bodo dosegli ozemlja EU.

V procesu harmonizacije so se države kandidatke prisiljene odreči lastni politiki, na primer na področju zunanjih zadev. Vzpostavitev viznega režima ni več stvar odnosov, ki jih ima posamezna država kandidatka z drugimi državami, temveč stvar zunanje politike EU. Vizne režime diktira EU in tako jih morajo države kandidatke uvesti tudi za države, za katere je prej veljal brezvizni režim<sup>91</sup>.

Kako je na te pritiske EU odgovorila Slovenija? Nesporno so se tudi na nas izvajali pritiski za sprejem predvsem tistih ukrepov, ki so koristili uniji ne ozirajoč se na naše lastne interese. Težko je zavzeti stališče, ali je bila Slovenija dovolj močna pogajalka in ali bi se kakšni odločitvi morala in lahko uprla. Lahko pa ugotovimo, da je pod naslovom harmonizacije vnašala restrikcije tudi na tak način, da je s tem močno zmanjšala nivo varstva človekovih pravic beguncev (npr. zavajanje in zloraba postopka) in jih je kritično ocenila tudi EU (npr. Hrvaška kot tretja varna država).

Postavlja se vprašanje bodoče vloge sedanjih države kandidatk kot polnopravnih članic. Ali bodo sposobne sodelovati kot enakopravne članice, izoblikovati lastna stališča in politiko in jih tudi izraziti, zagovarjati in argumentirati. Če jim bo to uspelo, pa je vprašanje, ali bodo skupina držav, ki bodo protagonistke višjega nivoja zaščite beguncev in varstva človekovih pravic, ali pa bodo podpornice ali celo protagoniske restrikcij?

- Prihodnost

Harmonizacija azilne in migracijske politike je lahko dobra priložnosti za izgraditev učinkovitega skupnega evropskega sistema, ki bo zagotovil vladavino prava tudi v bodoči, razširjeni Evropski uniji. Zdi pa se, da bodo interesi po nadzoru popolnoma povozili že izgrajen mednarodnih sistema varstva človekovih pravic.

Rokopis je bil zaključen decembra 2002.

---

<sup>91</sup> glej npr. odpoved brezviznih režimov s strani Slovenije do Bolgarije in Romunije v: Debelak S., Gregori N.: Pravna in institucionalna usklajenost slovenske migracijske in azilne politike z merili Evropske unije, VI. dnevi javnega prava, Ljubljana 2000, str. 328.

## 5. Literatura:

- Debelak Slavko, Gregori Nina: Pravna in institucionalna usklajenost slovenske migracijske in azilne politike z merili Evropske unije, VI. dnevi javnega prava, Ljubljana 2000, str. 321 – 329.
- Dokumenti človekovih pravic z uvodnimi pojasnili (ur. M. Cerar, J. Jamnikar, M. Smrkolj), Društvo Amnesty International Slovenije, Mirovni inštitut, Ljubljana 2002.
- Grilc Peter, Tomaž Ilešič: Pravo Evropske unije, Cankarjeva založba, Ljubljana 2001.
- Guild, E.: Immigration Law in the European Community, Kluewr Law International, 2001.
- Komentar Ustave Republike Slovenije (ur. L. Šturm), Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002.
- Medved Felicita: Politika migracij in azila v transgresiji Evropske unije, Razprave in gradivo 2000 / 36-37, str. 207 – 226.
- Pravni vidiki pridružitvenega procesa: sklenitev, vsebina in razlaga Evropskega sporazuma o pridružitvi (Tomaž Ilešič et al.), Gospodarski vestnik, Ljubljana 2000.
- Sandra Lavenex: Safe Third Countries, Central European University Press, Budapest 1999.
- Oberstar Jože: Približevanje Evropski uniji na področju migracij in azila, Pravna praksa št. 37/2001, priloga str. I – XII.
- Temeljni akti Evropskih skupnosti, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2002.

## Gradivo:

- 2002 Regular Report on Slovenia's progress towards accession (COM(2002) 700 final) SEC(2002) 1411.
- Agenda 2000 – Mnenje Komisije o prošnji Slovenije za članstvo v Evropski unij (COM (95) 163 – final)
- Conclusions and Recommendations of the Committee against Torture: Slovenia. 16/05/2000. A/55/44, paras. 189-212. (Concluding Observations/Comments).
- ECRE Position on The Enlargement of the European Union in Relation to Asylum, 1998.
- European Union Law and Policy on Immigration and Asylum, Asylum Option, European Summer School, Université Libre de Bruxelles, Brussels 2002.
- European Union Law and Policy on Immigration and Asylum, General Documentation, European Summer School, Université Libre de Bruxelles, Brussels 2002.
- European Union Law and Policy on Immigration and Asylum, Immigration Option, European Summer School, Université Libre de Bruxelles, Brussels 2002.
- Observations of the European Council on Refugees and Exiles on the Presidency Conclusions of the European Council Meeting, 21 and 22 June 2002, 27 June 2002.
- Pogajalska izhodišča Republike Slovenije za področje 24 – pravosodje in notranje zadeve, pogajalsko izhodišče 6/12-99, 26/7-02, 30/8-02.
- Pogajalska izhodišča Republike Slovenije za pogajanja o pristopu k Evropski uniji, Služba Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve, 2000.

- Predlog resolucije o migracijski politiki Republike Slovenije (ReMPRS), Poročevalec Državnega zbora RS, št. 84 /2002.
- Predlog zakona o azilu (Zazil), Poročevalec Državnega zbora RS, št. 78/1998.
- Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o azilu (ZAzil-B), Poročevalec Državnega zbora RS, št. 96/2000.
- Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o tujcih (ZTuj-1A), Poročevalec Državnega zbora RS, št. 96/2001.
- Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o tujcih (ZTuj-1A), Poročevalec Državnega zbora RS, št. 51/2002.
- Predlog zakona o tujcih (ZTuj-pz), Poročevalec Državnega zbora RS, št. 18/1999.
- Presidency Conclusions, European Council Meeting in Laeken 14 and 15 December 2001, SN 300/1/01 REV1.
- Presidency Conclusions, Seville European Council 21 and 22 June 2002, SN 200/02.
- Presidency Conclusions, Tampere European Council 15 and 16 October 1999, SN 200/99.
- Proposal for a Council Directive on minimum standards for conditions for the reception of asylum-seekers (COM 2001 181).
- Proposal for a Council Directive on minimum standards for the qualification and status of third-country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection (COM 2001 510 final).
- Proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status (COM 2000 578, amended by COM 2002 326 final).
- Proposal for a Council Regulation establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national (COM 2001 447 'Dublin II').
- Redno poročilo Evropske komisije o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo 2001 (SEC (2001) 1755), Poročevalec Državnega zbora RS, št. 2 /2002.
- Redno poročilo Komisije o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo 1999.
- Resolucija o imigracijski politiki Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 40/99).
- Strategija Republike Slovenije za vključitev v Evropsko unijo, Poročevalec Državnega zbora RS, št. 48/1997, št 48/I/1997.
- UNHCR, Conclusion No. 30 (XXXIV – 1983).

#### Viri:

- Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities (Dublin Convention) (97/C254/01) OJ C254, 19/08/1997.
- Council Directive 2001/51/EC of 28 June 2001 supplementing the provisions of Article 26 of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985, OJ L 187, 10. 7. 2001.
- Council Decision establishing a European Refugee Fund as a solidarity measure to promote a balance in the efforts made by Member States in receiving and bearing the consequences of receiving refugees and displaced persons (2000/596/EC), 28 September 2000.

- Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, OJ L 21, 7. 8. 2001.
- Council Regulation concerning the establishment of EURODAC for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention on the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the European Union Member States, (2725/2000/EC), 11 December 2000, OJ L 316 , 15. 12. 2000.
- Council Resolution of 20 June 1995 on minimum guarantees for asylum procedures, OJ C 274, 19. 9. 1996.
- Evropski sporazum o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni in evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru Evropske unije, na drugi strani, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 1999.
- Odločbe in sklepi Ustavnega sodišča, IX/2 225 in IX/2 258.
- Odlok o določitvi varnih tretjih držav, Ur. l. RS 63/2002
- Resolution on Manifestly Unfounded Applications for Asylum (London, 30 November and 1 December 1992).
- Treaty establishing the European Community, Official Journal C 340, 10.11.1997, pp. 173-308.
- Treaty on European Union, Official Journal C 340, 10.11.1997, pp. 145-172.
- Ustava republike Slovenije, Ur. l. RS št. 33/91, 42/97, 66/00).
- Zakon o azilu (ZAzil), Ur.l. RS, št. 61/99, 66/00 – odl. US, 133/00 – odl. US, 124/2000, 67/01.
- Zakon o tujcih (ZTuj), Ur. l. RS št. 1/91-I).
- Zakon o tujcih (ZTuj-1), Ur. l. RS št. 61/99, 9/01, 87/02.
- Zakon o začasnem zatočišču (ZZZat), Ur. l. RS št. 20/97, 94/00 – odl. US, 67/02.

#### Spletne strani:

- <http://www.gov.si/svez/>  
Služba Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve (SVEZ)
- <http://www.sigov.si/mzz/>  
Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije
- <http://www.gov.si/evroterm/>  
EVROTERM večjezični slovar izrazov Evropske unije
- <http://sigov1.sigov.si/svz/>  
Služba vlade za zakonodajo
- <http://europa.eu.int/>  
Europa – The European Union On-line
- [www.ecre.org](http://www.ecre.org)  
European Council on refugees and Exiles
- [www.amnesty-eu.org](http://www.amnesty-eu.org)  
Amnesty International – EU Office

## POVZETEK

V zadnjem desetletju je bilo področje azila v Evropi zelo dinamično, tako zaradi valov beguncev kot zaradi odzivov držav. Evropska unija izgrajuje skupni azilni sistem, ki odstopa od že izgrajenega mednarodnega sistema varstva beguncev. Ideja o odpravi notranjih meja in prostem gibanju oseb se je na zunanjih mejah EU razvila v politiko preprečevanja vstopa na ozemlje in omejitev gibanja oseb.

Harmonizacijski postopek poteka počasneje kot pričakovano. Države članice so se sposobne dogovoriti le o najnižjem skupnem imenovalcu glede zaščite človekovih pravic.

Vpliv azilne politike EU na države kandidatke je dvojen. Pozitiven je pri izgajevanju pravnega sistema in razvoju kapacitet za izvajanje postopka ali sprejem ljudi. Ukrepe, ki za države članice še niso obvezujoči, so kandidatke že morale implementirati. Potrjena je nevarnost uvažanja restrikcij v okolja, kjer sistem varstva človekovih pravic nima tradicije. Zaskrbljujoče so ugotovitve nekaterih avtorjev, da je interes držav EU za sodelovanje z državmi kandidatkami le tolikšen, da te izpolnijo kriterije za tretjo varno državo. S tem so države na obrobju EU začele prevzemati breme beguncev. Če je EU postala trdnjava, potem lahko rečemo, da so države kandidatke začele opravljati vlogo vedno težje premagljivega pasu okoli trdnjave.