

EVROPSKI VRATARJI

MIGRACIJSKE IN AZILNE POLITIKE
V VZHODNI EVROPI

UREDIL: ALDO MILOHNIĆ



Mirovni inštitut

Inštitut za sodobne družbene in politične študije



EVROPSKI VRATARJI
MIGRACIJSKE IN AZILNE POLITIKE V VZHODNI EVROPI

UREDIL: ALDO MILOHNIČ

LEKTURA: NEVENKA ŠKRLJ
PREVODI IZ NEMŠČINE: ALENKA VELER
PREVOD V ANGLEŠČINO: OLGA VUKOVIČ
FOTOGRAFIJA NA ZUNANJI STRANI OVITKA: ALDO MILOHNIČ
FOTOGRAFIJA NA NOTRANJI STRANI OVITKA: SAMO ROVAN
OBLIKOVANJE: IRENA WÖLLE
TISK: STANE PEKLAJ

© MIROVNI INŠTITUT, 2001

IZID KNJIGE JE OMOGOČIL OPEN SOCIETY INSTITUTE



ZBIRKA POLITIKE



IZDAJATELJ: MIROVNI INŠTITUT
INŠTITUT ZA SODOBNE DRUŽBENE IN POLITIČNE ŠTUDIJE
METELKOVA 6
SI-1000 LJUBLJANA
E: INFO@MIROVNI-INSTITUT.SI
WWW.MIROVNI-INSTITUT.SI

UREDNIK: ALDO MILOHNIČ

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

314.7(4-014)
341.43(4-014)

EVROPSKI vratarji : migracijske in azilne politike v vzhodni Evropi / uredil
Aldo Milohnič ; [prevodi iz nemščine Alenka Veler, prevod v angleščino Olga Vuković]. -
Ljubljana : Mirovni inštitut, 2002. - (Zbirka Politike)

ISBN 961-90932-4-0
1. Milohnič, Aldo
116497408

KAZALO

9 PREDGOVOR

13 ALDO MILOHNIČ

QUID PRO QUO: AZIL IN MIGRACIJE V DRŽAVAH
SCHENGENSKE PERIFERIJE

23 KRISTINA NAUDITT

PRED VRATI EVROPSKE UNIJE: POSKUS INVENTURE

37 RAZISKOVALNA SKUPINA *BEG IN MIGRACIJE*

PRILAGODITEV TRDNJAVI EVROPA: ČEŠKA

47 TANIA MARINCHESHKA

PRILAGODITEV AZILNI IN MIGRACIJSKI POLITIKI EU: BOLGARIJA

59 BEAT LEUTHARD

NOVI EVROPSKI VRATAR - S PRIZORIŠČ V DRŽAVICI,
KI JO JE SPREMENIL ZAHOD: LITVA

67 SIMONA ZAVRATNIK ZIMIC

PERSPEKTIVA KONSTRUIRANJA SCHENGENSKE »E-MEJE«: SLOVENIJA

83 NEŽA KOGOVŠEK

SPREMINJANJE SLOVENSKE AZILNE ZAKONODAJE V LETU 2001

95 SUMMARY

ASYLUM IN THE COUNTRIES AT THE SCHENGEN PERIPHERY

Pričujoči zbornik je nastajal v času, ko so časopisne strani in oddaje elektronskih medijev polnili prispevki o novem begunskem valu, ki je zajel Slovenijo. To je tudi čas množične manifestacije v podporo prebežnikom in proti naraščajoči nestrpnosti. Naposled je na nastanek te knjige delno vplivalo tudi spreminjanje slovenske azilne zakonodaje, ki je uvedla nove restrikcije v letu 2001. V teh procesih so bili udeleženi mnogi kolegi in kolegice, ki so s svojimi nasveti, delovanjem v prid prebežnikom in aktivnim sodelovanjem v številnih razpravah na svoj način pripomogli k nastanku pričujoče knjižice. Vsem njim so posvečeni *Evropski vratarji*.

Urednik bi se rad še posebej zahvalil Miši de Jong, Karmen Furlan, Sonji Gole Ašanin, Tamari Jerman, Aniti Longo, Mirjani Miličić, Maji Pilih in Maji Tratar. Pričujočega zbornika ne bi bilo mogoče pripraviti brez sodelovanja kolegov iz avstrijske revije *Ost-West-Gegeninformationen*, v kateri so bili decembra leta 2000 prvič objavljeni prispevki Kristine Nauditt, Tanie Marincheshke, berlinske raziskovalne skupine *Beg in migracije* in Beata Leutharda. Uredniku revije Ulfu Brunnbauerju, kakor tudi vsem omenjenim avtoricam in avtorjem se zahvaljujemo, ker so nam dovolili objavo njihovih prispevkov v pričujočem zborniku. Hvala tudi vsem sodelavkam pri pripravi knjige: lektorici Nevenki Škrli, prevajalkam Alenki Veler in Olgi Vuković, oblikovalki Ireni Wölle in korektorici Maši Ogrizek.

UREDNIK

PREDGOVOR

V hladnih zimskih mesecih, ko se je iztekalo prvo leto novega tisočletja, so migracijske turbulence že drugič v zadnjih desetih letih (po prvem begunskem valu iz območij nekdanje Jugoslavije, ki jih je zajela vojna vihra) razklale slovensko javnost in uradno politiko na zagovornike solidarnosti s prebežniki in na tiste, ki so načrtno širili željo po njihovem »odstranjanju«. Vrstili so se protesti krajevnih »civilnih pobud«, ki so grozile s postavljanjem vaških straž in blokadami glavnih cestnih povezav, uporabljale retoriko sovražnega govora, barantale s predstavniki vlade na način »koliko zabožnikov prebežnikov bomo sprejeli v zameno za financiranje vodovoda in kanalizacije« (pri čemer ne smemo spregledati metonimičnega učinka »prebežniške kloake«) in uporabljale podobne prijeme. Državne ustanove in predstavniki vlade sprva niso imeli pravega odgovora na izbruh sovražne retorike in so za njeno bohotenje po mnogih krajih v državi tudi sami soodgovorni. Položaj je nakazoval konflikt večjih razsežnosti, zlasti v Ljubljani, kjer sta se izoblikovali dve radikalno razdeljeni civilno-politični iniciativi: na eni strani barikade so se utrdili Oblakovi zagovorniki odstranjanja prebežnikov iz Šiške (kar smo v neki izjavi za ljubljanski Dnevnik šaljivo poimenovali »politika etničnega šiškanja«), na drugi strani pa so aktivisti UZI organizirali množični shod v podporo prebežnikom. Predstavniki države, predvsem pa ministrstva za notranje zadeve in vodstvo policije so se na ta izrazito konfliktni položaj odzvali dokaj zmedeno. Mediji so prilili še nekaj olja na že tako in tako razplamenteli ogenj in t. i. »prebežniška kriza« je postala tema za naslovne strani in udarne novice v poročilih elektronskih medijev.

Mirovni inštitut se je na te dogodke odzval z mnogimi projekti. Sodelavci inštituta smo organizirali javne tribune in predvajanje dokumentarnega filma o prebežnikih, zbirali igrače za begunske otroke in se v velikem številu udeležili manifestacije v podporo prebežnikom, spremljali smo poročanje medijev in o tem objavljali

članke, v zbirki Mediawatch je izšla druga izdaja študije o retoriki slovenske begunske politike, izvedli smo terensko raziskavo v azilnem domu in centrih za odstranjevanje tujcev (ki so jih po tistem preimenovali v »centre za tujce«), o tem smo v zbirki Politike objavili tudi posebno publikacijo, z drugimi nevladnimi organizacijami smo se uprli uvedbi skrajno restriktivne in v nekaterih delih pravno neutemeljene azilne zakonodaje, bili smo sogovorniki mednarodnih organizacij, ki preučujejo položaj ogroženih skupin, vključno s prebežniki; skupaj s partnerji iz Slovenije in tujine smo organizirali mednarodno konferenco o migracijah in azilnih politikah EU in vzhodnoevropskih držav itn. Ta zbornik člankov o migracijskih in azilnih politikah v vzhodni Evropi je treba brati v kontekstu te široke »fronte«, ki jo je Mirovni inštitut razvijal v letu 2001 in tako na področju begunske politike okrepil delovanje, ki je na inštitutu nekoliko manj obsežno potekalo tudi prejšnja leta, zlasti v povezavi z begunci iz Bosne in Hercegovine.

Skoraj vse avtorice in avtorji, ki so prispevali članke za ta zbornik, so se udeležili tudi konference o migracijah in azilnih politikah EU in vzhodnoevropskih držav. Želimo, da bi se naše sodelovanje nadaljevalo in uspešno razvijalo tudi v prihodnjih letih in to tudi načrtujemo. O člankih, ki smo jih uvrstili v to knjižico, smo že pisali v uvodnem prispevku o azilu in migracijah v državah schengenske periferije, ki smo ga uporabili tudi kot podlago za povzetek v angleškem jeziku. Lahko bi dodali le to, da smo članke zbrali, prevedli in objavili v upanju, da bodo zanimivo branje za kar najširše občinstvo in koristni pripomoček za vse, ki se posredno ali neposredno ukvarjajo z migracijami, azilno problematiko, prebežniki in – v širšem kontekstu – človekovimi pravicami.

Pri pripravi zbornika smo imeli največ težav pri poenotenju izrazov, ki so jih avtorice in avtorji uporabljali v svojih člankih. Težave izhajajo iz hibridne narave diskurza, ki združuje tako področje prava in iz njega izhajajoče statusne razlike med kategorijami prebežnikov, kakor tudi sociološke, politološke, občasno tudi antropološke obravnave sodobnih migracijskih gibanj. Iskalec azila, prosilec za azil, migrant, emigrant, imigrant, begunec, azilant, prebežnik, pribežnik, tujec, skupaj z dodatnimi oznakami legalni – ilegalni, začasni – stalni, priznani – nepriznani ipd. so izrazi, ki jih avtorice in avtorji različno uporabljajo in različno razlagajo.

Dodatne težave so nastale zaradi ohlapnejše uporabe, ki jo denimo prakticirajo množična občila. Nekateri načeloma »nevtralni« izrazi (npr. imigrant) se tako pogosto povezujejo v besedne zveze (npr. ilegalni imigranti, ali kar »ilegalci« ipd.), ki močno vplivajo na vrednostne sodbe in percepcijo občinstva. Po drugi strani pa ima ustvarjanje novih, še vedno »nevtralnih« izrazov, to slabo lastnost, da so izrazi videti »umetni«, »neživljenjski« in se pogosto ne uveljavijo v vsakdanji ali celo strokovni rabi. S tem se terminološka zmeda le še povečuje. Zato smo se, skupaj z avtoricami predhodne knjige v naši zbirki (M. Pajnik, P. Lesjak-Tušek, M. Gregorčič: *Prebežniki, kdo ste?*) in kljub številnim, tudi lastnim pomislekom, odločili, da bomo čim bolj dosledno uporabljali izraz »prebežniki« kot vrednostno relativno nevtralni, glede na obseg pa generični pojem. (Bolj podrobno je ta odločitev argumentirana v omenjeni knjigi, predvsem v poglavju »Razporejanje – človek kot kategorija«, deloma tudi v »Zakonodajni loteriji«.) Kjerkoli je to bilo možno (s pogojem, da s tem nismo izničili vsebinskih poudarkov in grobo posegli v kontekstualne okoliščine posameznega članka) smo različne izraze poenotili v »prebežnike«. Kljub temu bosta bralec in bralka opazila, da se je urednik v določenih primerih moral odpovedati pretirani terminološki doslednosti, saj bi z bolj togimi posegi v besedila že ogrožal vsebinske in asociativne poudarke avtoric in avtorjev. V nekaterih primerih je pač treba uporabiti npr. besedo »begunec«, čeprav ni povsem jasno, ali govorimo o »priznanem« beguncu (pravni diskurz) ali pa o beguncu kot o osebi, ki se je pognala v beg zaradi subjektivnega občutka ogroženosti, ta »občutek« pa še ni dobil ustreznega »priznanja«, oziroma se še ni objektiviral v pravnem sistemu države, v katero se je ta oseba zatekla (javni diskurzi). Pojemovna dvojica »iskalec azila« – »prosilec za azil« je prav tako nejasna: slovenska azilna zakonodaja uporablja izraz »prosilec za azil«, kar pomeni, da bi z izrazom »iskalec azila« lahko označevali vse tiste prebežnike, ki so bodisi na poti v neko državo, v kateri nameravajo poiskati zatočišče, ali so že prestopili mejo te države pa še niso zaprosili za azil. V primeru »iskalca« je poudarek na intenci (domnevamo, da oseba *namerava* zaprositi za azil v neki državi), v primeru »prosilca« pa je ta intenca že objektivirana (intencionalno dejanje je že *opravljeno*, oseba je že vložila prošnjo za azil). Žal pa avtoric in avtorjev pri uporabi teh in podobnih izrazov ni vodilo enotno načelo, kar je tudi razumljivo,

kajti nekega enotnega pravila, ki bi določalo uporabo teh pojmov in tako omogočilo sporočanje pomenskih odtenkov že z izbiro tega ali onega izraza, žal ni in ga glede na hibridnost tematskega polja najbrž nikoli ne bo mogoče doseči.

Ne glede na omenjene zagate, ne glede na manjše in večje nedoslednosti, ne glede na morebitne dvome o pravilni ali nepravilni uporabi pojmov, ne glede na primerljivost ali neprimerljivost diskurza, ne glede na stilistične meandre, ne glede na morebitne avtorske, prevajalske, uredniške, lektorske ali korektorske napake bralko in bralca prosimo, naj si sleherno tovrstno napako ali nedoslednost vselej razlagata v prid beguncem (tudi ta nedoslednost je namenska!) in ne v prid tistim, ki se še niso odločili, ali jih bodo kot take obravnavali, prepoznali in priznali. Najbrž pa ni treba posebej poudarjati, da stališča avtoric in avtorjev prispevkov v tej knjigi niso nujno tudi stališča Mirovnega inštituta.

A. M., DECEMBER 2001

QUID PRO QUO: AZIL IN MIGRACIJE V DRŽAVAH SCHENGENSKE PERIFERIJE

ALDO MILOHNIČ

Če bi se znašli pred nalogo, da moramo sestaviti seznam najbolj izstopajočih toposov v zadnjih desetih letih dvajsetega stoletja v državah evropskega vzhoda, bi na seznam bržkone uvrstili – vojašnico. Pa ne le zaradi krutih vojn v federativni Jugoslaviji ali bolj »žametnih« revolucij drugod po evropskem vzhodu oziroma sovjetskem imperiju. Vojne in revolucije se navsezadnje dogajajo v drugačnih okoljih, položaj postane resen šele takrat, ko oborožena sila zapusti vojašnice in se odpravi bodisi v gozdove bodisi na »strateške točke«, ali pa na ulice, ki so jih medtem že zasedle revolucionarne (včasih tudi kontrarevolucionarne) množice. Ne, vojašnice niso le vojaško-taktični, militaristični objekti, pač pa imajo še kopico drugih pomenov. Tako so denimo na prehodu iz osemdesetih v devetdeseta leta vojašnice v Sloveniji postale simboli neke določene politike in nekega določenega režima, kar bi bilo v »normalnih« okoliščinah nekaj nenavadnega, kajti vojska skrbi predvsem za varovanje države pred napadom sovražnika, ki je po definiciji tujec oziroma »zunanji« sovražnik. Naneslo pa je tako, da so prav tiste, ki so običali za zidovi vojašnic, razglasili za »okupatorje«, skratka, za »zunanje« sovražnike. Tem »tujcem« so domačini presekali preskrbo s hrano, izklopili vodo in elektriko. Ko so po odhodu vojakov JLA drugi ljudje zasedli vojašnice, je njihova simbolika dobila nove razsežnosti. Vojašnice, v katere so vkorakali vojaki nove slovenske vojske, so postale simbol priborjene slovenske državnosti, nekatere vojašnice so zasedli ostanki ostankov »družbenih gibanj« in alternativnih oblik kulturnih iniciativ, v nekatere vojašnice pa so »začasno« namestili begunce, ki so začeli prihajati v vse večjem številu, najprej iz Hrvaške, potem pa iz Bosne in Hercegovine, na koncu še s Kosova in iz Makedonije. Proti koncu devetdesetih so se jim pridružili še prebežniki iz bolj oddaljenih držav Azije in Afrike. Ko so okoliški pre-

bivalci začeli čedalje bolj glasno protestirati proti bivanju »nevarnih« tujcev v svojem okolju, se je krog zaprl in vojašnice so ponovno postale simbol nenehne groznje.

Izrabljenost in neredno, predvsem pa pomanjkljivo vzdrževanje teh objektov, ki so jih oblasti za silo usposobile za sprejem in namestitve ljudi, ki so bežali pred vojnami, nasiljem in vsesplošno bedo, sta kajpada dodatno prispevala k ustvarjanju fantazme o »umazancih«, »prenašalcih nalezljivih bolezni«, »golazni«. ¹ Na nevzdržne razmere v teh objektih so večkrat opozarjale nevladne organizacije, odbor OZN proti mučenju in varuh človekovih pravic. ²

Katastrofalne razmere, v katerih so bili in so ponekod prebežniki še prisiljeni živeti, niso le slovenska posebnost. Primer nečloveškega in ponižujočega ravnanja z ljudmi, ki so se znašli v brezupnem položaju zaradi nezakonitega prestopa meje, kakor se temu prekršku uradno reče, je denimo »zaprti center za kršilce meja« v litovskem Pabradu. »Centri za izgon tujcev so vsepovsod – v Zürichu in vzhodni Westfaliji, v Mannheimu in na Dunaju. Vsak je po svoje slab, ker sedijo v njem po krivici prijati. Ti ljudje niso osumljeni kriminalnih dejanj, ampak so kvečjemu kršili predpise o vstopu in prebivanju. Pabradé je bil še posebej odbijajoč,« pravi Beat Leuthard v prispevku »Novi evropski vratar«, ki smo ga uvrstili v pričujočo knjižico. »V njem so morali dolga leta zadostovati za 500 ljudi dve komaj uporabni prhi, tri toaletne kabine in ena sama kopalnica, kjer so po tleh plavale fekalije. Cevi je že zdavnaj prežrlo, denarja za njihovo obnovo pa ni bilo. Videli smo obroke – nekaj drobtin in malo zelenjave, s čimer so hranili stanovalce. Videli smo blato na kasarniškem dvorišču, po katerem so se prebežniki prestopali po

¹ O teh in podobnih oznakah cf. študijo Vlaste Jalušič »Ksenofobija ali samozaščita? O vzpostavljanju nove slovenske državljanske identitete«, v: *Poročilo skupine za spremljanje nestrpnosti*, poročilo št. 1, Mirovni inštitut, Ljubljana 2001, str. 12–43. Glej tudi prispevka Romana Kuharja (»Zgrabiti in izgnati. Vzorec ksenofobičnega diskurza v Slovenskih novicah«, str. 44–55) in Tončija Kuzmaniča (»Rasizem in ksenofobija, ki da ju v Sloveniji ni«, str. 56–77) v isti publikaciji.

² O položaju v ljubljanskem Centru za odstranjevanje tujcev in Azilnem domu cf. pismo sedmih nevladnih organizacij ministru za notranje zadeve z dne 3. aprila 2001 in *Letno poročilo 2000* (šesto redno letno poročilo) varuha človekovih pravic, RS Varuh človekovih pravic, Ljubljana 2001, str. 57–61; o slabih življenjskih razmerah v Centru za tujce v Velikem otoku pri Postojni cf. Mojca Pajnik, Petra Lesjak-Tušek, Marta Gregorčič: *Prebežniki, kdo ste?*, Mirovni inštitut, Ljubljana 2001, in sporočilo za javnost varuha človekovih pravic, ki je bilo objavljeno v dnevnikih (npr. *Dnevnik*, *Večer* ...) 20. junija 2001.

enem od dolgotrajnih litovskih deževij. Med njimi smo opazili bolnike, ki jim je manjkalo vsega – tako zdravil kakor hrane. Slišali smo še zgodbe o umrlih, ki bi lahko še živeli, če bi jim kdo omogočil vsaj najnujnejšo zdravstveno oskrbo.«

Nečloveške razmere, v katerih so prebežniki prisiljeni vegetirati, so vsaj delno pogojene tudi s stopnjo razvitosti oziroma dosežene ravni socialno-ekonomske blaginje držav, v katerih so obtičali na težavni in tvegani poti v boljše in človeka dostojnejše življenje. Ironija je, da so jih bili na tej poti prisiljeni ustaviti novi evropski vratarji, pač tiste države schengenske periferije, ki zagnano podiranje nekoč železne »zavese« na svojih zahodnih postojankah plačujejo tako, da morajo graditi novo, tokrat na svojih vzhodnih in južnih mejah. Nekoč so jim »gradbene načrte« pošiljali iz Moskve, današnji strokovnjaki za tovrstno utrjevanje pa prihajajo iz Bruslja. »Tranzicijske države« evropskega vzhoda niso ne ptič ne miš, so nekje med revščino in demokratično nerazvitostjo širšega evropskega obrobja, predvsem Bližnjega vzhoda in zahodne Afrike, in ekonomsko superiornostjo ter relativno politično libertarnostjo zahodnoevropskih držav. V teh okoliščinah je nenadzorovano in pospešeno pritekanje novih duš iz prestolnic svetovne bede imelo skrajno nezaželene učinke v družbah držav (večinoma začasnih) gostiteljic, ki so bile na te dramatične procese popolnoma nepripravljene. »Presenetila pa me je ugotovitev, da prebivalci vzhodnoevropskih držav ne razumejo tistih, ki se zanimajo za socialni položaj beguncev v srednji in vzhodni Evropi,« je potožila Kristina Nauditt v svojem preglednem članku »Pred vrati Evropske unije: poskus inventure«, ki je prav tako zajet v naši publikaciji. »Vzrok za to je predvsem njihov lastni težki položaj. Grozljive razmere v zaporih za ljudi 'brez papirjev' v prej omenjenem domu v Pabradu so povsem primerljive z razmerami v drugih litovskih zaporih. O 'luksuzu', kakršen je v begunskem domu v Rukli, lahko mnogi Litovci in Litovke samo sanjajo. Še bolj pa položaj beguncev druge barve kože v primerjavi z drugimi otežuje visoka stopnja rasizma, ki se poleg antisemitizma in novega nacionalizma razrašča po vzhodni Evropi.«

Ravnanje s prebežniki in razmere, v katerih živijo predvsem tisti od njih, ki se jim ni uspelo prebiti skozi zapleteno proceduro za pridobitev begunskega statusa oziroma so njihovo prošnjo za podelitev azila države gostiteljice zavrnilo, so sila občutljiva vprašanja, ki sili-

jo Evropsko unijo k dejanjem. Če že zaradi drugega ne, vsaj zaradi pritiska lokalnih in mednarodnih nevladnih organizacij, ki jih vseskozi krepi tudi močan pritisk neformalnih skupin in posameznikov. Ti se z uličnimi manifestacijami, pisanjem peticij in protestov, pa tudi s čedalje bolj lucidnimi oblikami državljanske nepokorščine borijo za pravice prebežnikov. Mefistovski značaj Evropske unije pa se – neprizadeto, nesubjektivno, pač pa strogo strukturno – kaže v slehernem njenem dejanju, v odnosu do prihodnjih članic, ki zdaj stojijo na okopih njenih zunanjih meja. Vsak korak proti tamponskim državam evropskega vzhoda, četudi ga EU interpretira kot podporo (npr. transfer tehnologije in znanja, preskrba s kadrovskimi okrepitevami in sofisticiranimi napravami za nadzor meja, pa tudi kot finančno podporo za izboljšanje življenjskih razmer ujetih prebežnikov), je mogoče hkrati označiti za danajske darove. Kajti vsak prebežnik in prebežnica, ki ju sanitarni kordon ustavi na njuni poti v *Schengenland*, v združeni evropski paradiž, pomeni enega prebežnika in eno prebežnico manj pred očmi domačih volivcev in volivk, in torej prav toliko prebežnikov več v državah schengenske periferije. Pri »volilnih telesih« tako v državah EU kakor v pridruženih in bodočih članicah EU že zdavnaj ni več čutiti velike razlike v odnosu do prebežnikov; kakšne posebne rahločutnosti do socialne in življenjske stiske ljudi, ki jih je čedalje več na ulicah njihovih mest in v prostorih najrazličnejših socialnih ustanov, ni več, vsaj v dominantnem diskurzu in projekciji javnega mnenja ne. O globalnem okolju, v katerem potekajo ti dramatični migracijski tokovi – vsesplošni recesiji svetovnega gospodarstva, 11. septembru in vojni v Afganistanu –, pa je bilo že veliko povedanega in napisanega. Prispevki, ki smo jih uvrstili v pričujočo knjižico, so bili napisani pred usodnimi dogodki v ZDA in Afganistanu, kar pomeni, da so se nekateri problemi, na katere so avtorice in avtorji opozorili v svojih člankih, danes zaostriili, da je črni scenarij danes žal še nekoliko bolj verjeten kakor pred enim letom, ko so te ocene in komentarji nastajali.

Laterálni učinki vzpostavitve schengenskih standardov na zunanjih mejah EU in zahteve, ki jih ima EU do držav kandidatk predvsem glede uvajanja poostrelega režima na mejni črti s tretjimi državami, imajo neugodne politične in gospodarske razsežnosti. Tako denimo berlinska raziskovalna skupina »Beg in migracije«, ki

je prispevala poročilo »Prilagoditev trdnjavi Evropa«, poroča o težavah, ki jih bo imela Češka na meji z zgodovinsko, kulturno in gospodarsko partnerico Slovaško: »Vzpostavljanje meje med Slovaško in Češko je politično sporno. Nejevolja Češke republike zaradi zahtev po vzpostavitvi 'normalne meje' s Slovaško izvira iz posebnega odnosa in trdnih vezi s to državo. Tako za državljane Češke kakor Slovaške veljajo številna posebna določila. Dovoljeno jim je, denimo, da smejo mejo prestopiti na katerem koli poljubnem mestu. Ker pa bi postala ta meja po priključitvi prvega kroga držav kandidat (Estonije, Poljske, Slovenije, Češke republike in Madžarske) seveda nova zunanja meja EU, EU sili Češko republiko v odločilne spremembe, ki bodo omogočile njen 'popolni nadzor'.«

Podobne težave bo imela tudi Slovenija, ko bo po vstopu v EU njena južna meja s Hrvaško postala »trda« zunanja meja EU in kot taka podvržena mnogim nepriljubljenim restriktivnim ukrepom. Vprašanje je, ali bo bilateralni sporazum med tema dvema nekdanjima federalnima enotama skupne države, ki sta dolga leta gradili razvejene kulturne in gospodarske povezave, sploh kaj vplival na mehkejši režim na meji. Že letošnje poskusne akcije uvajanja semischengenskega režima na Kolpi so pokazale, kaj bo resnična schengenska meja prinesla prebivalcem Slovenije in Hrvaške – veliko čakanja v nepreglednih kolonah, mrke carinike in obmejne policiste, ki bodo stikali po vozilih, prtljagi in oblačilih, občutek odrezanosti od evropskega središča na hrvaški strani in krepitev nasprotujočih si stališč na slovenski strani (po eni strani »splendid isolation« resentimentov in stopnjevanja občutka večvrednostni, po drugi strani pa frustracije zagovornikov odprte meje in razvijanja skupnega kulturnega in gospodarskega prostora ne glede na politično-teritorialno razmejitev itn.). O pričakovanih posledicah takšnega videnja vzpostavitve evropske trdnjave je podrobneje pisala Simona Zavratnik Zimic v prispevku »Perspektiva konstruiranja schengenske 'e-meje': Slovenija«, v katerem se sklicuje na terenska raziskovanja. Ta so pokazala, da je vzpostavitev slovensko-hrvaške meje povzročila »tendenco radikalnega zamiranja vsakovrstnih čezmejnih stikov, tako z vidika njihove dinamike kot strukture. Najbolj so se zmanjšali institucionalni stiki, nekoliko večja stabilnost se kaže pri neformalnih stikih (zlasti sorodniške in prijateljske mreže), ki imajo izvor v intimnih tradicijskih povezavah lokalnega prebivalstva 'z

obeh strani meje'. Nedvomno je vzpostavitev državne meje nakazalo trdo, bolj neprepustno kakor prepustno fizično pregrado, ki razločuje prej enotni ali vsaj močno povezani prostor. Kar je bilo pred letom 1991 'nemeja', je postalo po tej časovni ločnici toga pregrada med dvema postsocialističnima nacionalnima državama.«

O škodljivih učinkih tovrstne politike na splošno družbeno ozračje in politično usmeritev večine prebivalstva nazorno priča tudi primer Bolgarije, ki ga je izčrpno predstavila Tania Marincheshka. Izsledki njene analize opozarjajo na shizofrenost položaja neke tranzicijske države, ki se poteguje za priznanje in podporo Bruslja pri izvajanju restriktivne migracijske politike in hkrati poskuša ohranjati vsaj minimalne standarde humanega in spoštljivega odnosa do ljudi, ki jih ščitijo instrumenti mednarodnega humanitarnega prava in predpisi o človekovih pravicah. Kako namreč pričakovati od Bolgarije, da bo »kot država gostiteljica izvajala pozitivno in dovezetno imigracijsko politiko, če pa so obenem tudi bolgarski državljani pogostokrat žrtve restriktivne imigracijske politike EU?«, se sprašuje Marincheshka. Bolgarija je kajpada manj privlačna kot ciljna država, saj ima v primerjavi s povprečjem EU nizek življenjski standard, izrazito nedohranjene inštitucije socialne države in podpovprečni domači bruto proizvod, je pa kljub temu kot kandidatka za vstop v EU zanimiva za nekatere prebežnike, ki prihajajo večinoma iz centralne Azije. »Vzpostavila se je hierarhija restriktivnega odnosa do prebežnikov, ki temelji na načelu *quid pro quo*. Z drugimi besedami, če je 'Zahod' restriktiven do 'nas' in 'drugih', imamo pravico do 'drugih' biti restriktivni tudi 'mi',« pojasnjuje avtorica.

Princip *quid pro quo* poznamo tudi v Sloveniji. Tako smo denimo sodelavci sedmih nevladnih organizacij, ki so pritiskale na Ministrstvo za notranje zadeve RS, da zmanjša restriktivne apetite pri spreminjanju zakona o azilu, pogosto poslušali »argumente« vlade, da prebežnikom tako zelo naklonjene zakonodaje nimajo niti v EU, da pač določene restrikcije moramo uzakoniti tudi pri nas, kajti tovrstni posegi v azilno zakonadajo sodijo v okvir prilagajanja pravnemu redu EU in podobno. Tudi v tem primeru se je nazorno pokazalo, da »višji interesi« oziroma pragmatični interesi »realne politike« vselej odtehtajo splošno, načelno, »abstraktno« skrb za človekove pravice in zavest o potrebi vzdrževanja in razvijanja že doseženih standardov na tem področju. Tudi popolnoma strokovni

argumenti skupine nevladnih organizacij, da pač »višji državni interesi« ne morejo biti pretveza za očitno kršenje pozitivne zakonodaje Republike Slovenije, najbolj očitno denimo zakona o upravnem postopku, niso dobili podpore resornega ministrstva. Šele strokovno mnenje sekretariata za zakonodajo in pravne zadeve državnega zbora RS, ki je pritrdil našim argumentom, in pozneje odločitev nekaterih poslank³ iz vrst vladajoče koalicije, da podpro amandmaje, ki so jih predlagale nevladne organizacije,⁴ sta preprečila sprejetje nekaterih najbolj spornih določb v zakonu o spremembah in dopolnitvah zakona o azilu. Postopek spreminjanja slovenskega zakona o azilu je podrobno opisala Neža Kogovšek.

Drugi vidik načela *quid pro quo* je ustvarjanje popačene in poenostavljene podobe »drugega«, ki temelji na predsodkih, stopnjevanju občutka večvrednosti in odvracanju od solidarnosti, za kar so bila kot nalašč natolcevanja o domnevem bogastvu prebežnikov, ki da so prišli v Slovenijo in so zdaj v breme še bolj revnim domačinom. Vlasta Jalušič je podrobno analizirala stopnjevanje ksenofobičnega odnosa do prebežnikov v časopisnih člankih in pismih bralcev, ki so polnili časopisne stolpce (prav tako radijska in televizijska poročila, s katerimi se avtorica v svoji raziskavi sicer ni ukvarjala) v lanskih zimskih mesecih in letos spomladi. Pri tem avtorica opozarja, da je

³ Danica Simšič in Majda Potrata iz ZLSD, pri enem (žal neuspešnem) amandmaju pa tudi Majda Širca, poslanka iz vrst LDS. – Ob tem naj opozorim, da so največ amandmajev vložile članice stranke, v kateri je tudi minister za notranje zadeve Rado Bohinc. Kršitev strankarske discipline in odločanje po lastnem preudarku sta bila – tako je vsaj videti – odločilna za delni uspeh nevladnih organizacij pri njihovem zavzemanju za legalno in zakonito sprejemanje nove azilne zakonodaje.

⁴ Pri pisanju pripomb in pozneje amandmajev na predlog novele zakona o azilu so sodelovale nekatere nevladne organizacije, ki se tako ali drugače ukvarjajo s problematiko prebežnikov in azila: Amnesty International Slovenije, Fundacija GEA 2000, KUD France Prešeren, Mirovni inštitut, Pravno-informacijski center nevladnih organizacij PIC, Slovenska filantropija in Združenje VOX. Pri pripravi strokovnih podlag za »pogajanja« s predlagateljem zakona so največ prispevale kolegice Anita Longo (AI), Miša de Jong (KUD), Mirjana Miličič (PIC), Maja Tratar (GEA) in Maja Piliš (GEA). Pri strokovnih pripravah sta občasno sodelovala tudi Primož Šporar in Neža Kogovšek (oba PIC). Karmen Furlan (KUD) in Sonja Gole Ašanin (Slovenska filantropija) pa sta vseskozi pomagali s priročnimi primeri iz prakse oziroma svojih izkušenj pri delu s prebežniki. Podpisnik je po svojih močeh neformalno usklajeval delo skupine, pisal osnutke dopisov in po potrebi prilival olje na ogenj, ko se je skozi gosti preplet pravnih predpisov in paragrafov le začelo kazati politično ozadje vsega početja. Kolegica Tamara Jerman z Visokega komisariata Združenih narodov za begunce (UNHCR – Ljubljana branch office) je prav tako sodelovala na nekaterih sestankih nevladnih organizacij in predstavnikov MNZ ter večkrat podprla pripombe in zahteve nevladnih organizacij.

odnos slovenske države zmeraj enak do vseh prebežnikov, tako tistih iz republik nekdanje Jugoslavije kakor tudi tistih, ki v Slovenijo prihajajo iz bolj oddaljenih držav. Takšna politika je ustvarila možnosti za ksenofobične izbruhe, do katerih je potem zares tudi prišlo: »V 'prebežniški krizi' so se dovršili in dodatno legitimirali izrazito restriktivni ukrepi slovenske migracijske politike z začetka devetdesetih: ukrepi, ki izhajajo iz 'izvirnega' greha pri nastanku same slovenske države (izključitev ne tako majhnega števila prebivalcev iz državljanstva kljub predplebiscitarnim obljubam), iz odnosa do beguncev iz nekdanje skupne države in iz interpretacij zahtev EU v zvezi z migracijsko politiko. Hkrati se je tu slovenska identiteta navznoter še bolj radikalno ločila od 'drugih' in nadaljevala logiko identitete žrtve, kar je odprlo možnost legitimizacije vrste politik, ki izvirajo iz teze o ogroženosti slovenstva. V vsakdanjem javnem diskurzu in medijih sta se razbohotila komuniciranje predsodkov o 'drugih' in sovražni govor, ki ni imel le značilnosti ksenofobije z elementi rasizma, temveč je tudi pozival k skupinske-mu delovanju proti naseljevanju in prihajanju t. i. prebežnikov.«⁵

Pravzaprav pa slovenska migracijska politika že najmanj deset let temelji na načelu »izrednih razmer«. Za to ugotovitev zadošča že primerjava dveh neodvisnih raziskav »retorike begunske politike«: prej omenjene analize, ki jo je za projekt *Poročilo skupine za spremljanje nestrpnosti* pripravila Vlasta Jalušič leta 2001, in študije treh raziskovalcev *Retorika begunske politike v Sloveniji*,⁶ ki je zajela zgodnje obdobje formiranja slovenske begunske politike v letih 1992 in 1993. Izsledki novejše analize so namreč potrdili obstoj skoraj vseh temeljnih obrazcev v diskurzu državne in medijske politike do prebežnikov, ki jih je obravnavala že prejšnja raziskava: manipuliranje s številkami, domnevna ogroženost javnega reda in državne varnosti, politika zapiranja meja, zahteve po odstranitvi prebežnikov iz naselij, odrekanje pravice do dela, omejevanje gibanja, tarnanje o nehvaležnosti prebežnikov in objokovanje lastne revščine itn. Ena ključnih ugotovitev obeh raziskav pa je vsekakor ta, da je retoriki slovenske begunske politike uspelo opredeliti vprašanje

⁵ *Ibid.*, str. 15.

⁶ Marjeta Doupona Horvat, Jef Verschueren, Igor Ž. Žagar: *Pragmatika legitimizacije. Retorika begunske politike v Sloveniji*, Open Society Institute - Slovenia, Ljubljana 1998.

beguncev oziroma prebežnikov kot »problem«, pač glede na vse naštete obrazce. »Z drugimi besedami, *ustvarili so krizo*, tako da so odkloni od nekaterih načel zlahka obveljali za izjemne ukrepe, ki sami po sebi ne spodbijajo temeljnjšega in domnevno trdnega vrednostnega sistema.«⁷

Iluzija o neomajnem »sistemu« je pač iluzija, toda – če parafraziramo znani aforizem – »nujna iluzija«. Proces ekonomske globalizacije pogloblja razlike med bogatimi in revnimi deli sveta. Globalne gospodarske spremembe pa imajo tudi politične posledice. Množične selitve prebivalstva iz obubožane svetovne periferije proti bogatemu centru so neizogibni »stranski učinki« ekonomskega in političnega ekspanzionizma, ustvarjanja novih kapitalističnih trgov in vodenja »pragmatične«, »realne« politike, ki pomeni tudi ohranjanje izkoriščevalskih in avtoritarnih režimov v tistih delih sveta, iz katerih prihaja največ prebežnikov. Deklarativno zavzemanje za človekove pravice in normativno ohranjanje pravice do azila za vse tiste, ki jim ta ugodnost pripada, sta del »iluzije«, ki je konstitutivna in nepogrešljiva za zahodne demokracije.⁸ Demokratičnost, človekove pravice, temeljne svoboščine, vse te usedline, v katerih so se nakopili politični dosežki minulih stoletij, so danes sestavni del gospodarskega razcveta zahodnih demokracij. Teh vrednot družbe svetovnega centra pač ne morejo zavreči, ker nočejo žagati veje, na kateri sedijo. Zato je zanje vzpostavitev učinkovite (beri: restriktivne) imigracijske politike in sistema nadzora nad množičnimi migracijami,⁹ skrajno resno in nujno vprašanje. Vztrajanje pri doslednem ločevanju »zrnja od plev«, političnih migrantov od ekonomskih, je postalo v osemdesetih in devetdesetih letih prejšnjega stoletja pomemben del imigracijske politike teh držav.¹⁰ Kljub nenehnim

⁷ *Ibid.*, str. 7.

⁸ O »temeljni nestrpnosti kapitalizma« in »iluzorni podobi kulturnih nestrpnosti« cf. razpravo Rastka Močnika »Strpnost, sebičnost in solidarnost«, *Časopis za kritiko znanosti*, Ljubljana 1994, letnik XXII, št. 164/165, str. 143–163.

⁹ O sistemih nadzora v migracijskih politikah osmih evropskih držav (Nemčije, Francije, Avstrije, Nizozemske, Švedske, Norveške, Italije in Madžarske) več v: Grete Brochmann, Tomas Hammar (ur.): *Mechanisms of Immigration Control. A Comparative Analysis of European Regulation Policies*, Berg, Oxford/New York 1999.

¹⁰ Toda prav restriktivnost teh politik proizvaja lateralne učinke, ki spodkopavajo temeljne demokratične vrednote držav članic Evropske unije, kajti posledica ustvarjanja schengenskega obzidja z radikalnim zapiranjem mej je razraščanje tihotapskih kriminalnih združb in hkrati kriminaliziranje njihovih žrtev – prebežnikov: »Boj proti

pridigam, da »ekonomski« imigranti domnevno »zlorabljajo« pravni institut azila, ostajajo tako »politične« kakor »ekonomske« pravice del klasičnega repertoarja demokratičnega iluzionizma, ali z drugimi besedami, del zgodbe o »človeka dostojnem življenju«, ki je vgrajena v temelje splošnih človekovih pravic.

Humanitarna etika in duh kapitalizma sta možna v razmerah, ki so ekonomsko urejene in politično nadzorovane, v razmerah asimetričnega ravnovesja med privilegirano manjšino in deprivilegirano večino, navsezadnje v razmerah nadzorovanega in selektivnega preseljevanja prebivalstva. Sedanji položaj pa bolj spominja na tisti apokaliptični film o dramatičnih vremenskih spremembah, zaradi katerih so se množice shiranih ljudi od neznosne vročine na vsak način in za vsako ceno poskušale prebiti do še vedno prijetno hladnih dežel na severu. A kaj, ko so meje že zaprte in zastražene. Režiserji iz Bruslja pa so za vloge stražarjev v svojem »filmu« izbrali statiste iz tistih držav, ki jim je igranje tovrstnih vlog že od nekdanj pisano na kožo. Z nekaterimi od teh držav in z njihovimi težavami pri vživljanju v dodeljeno jim vlogo se ukvarjajo članki, ki smo jih uvrstili v pričujočo knjižico.

ilegalni migraciji, ki mu Evropska unija daje prioriteto, ima negativne posledice za ljudi, ki potrebujejo mednarodno zaščito. Tako lahko žrtve preganjanja, revščine, oboroženih konfliktov, splošnega nasilja in množičnih kršitev človekovih pravic postanejo žrtve kriminalnih združb 'prometa in trgovine' z ljudmi kot tudi žrtve imigracijskih politik in praks, ki zavirajo njihovo legalno imigracijo.« (Felicita Medved: »Politika migracij in azila v transgresiji Evropske unije«, *Razprave in gradivo*, Ljubljana 2000, št. 36/37, str. 221.)

PRED VRATI EVROPSKE UNIJE: POSKUS INVENTURE

KRISTINA NAUDITT

UVOD

Organizacija *United for Intercultural Action* je na zunanjih mejah Evropske unije med leti 1993–1999 naštela 2000 mrtvih. Po zadnjih dogodkih v Španiji in Italiji jih je verjetno umrlo že več kakor 2500. V nadaljevanju bom opisala, kakšen je položaj prebežnikov v vzhodni Evropi, in osvetlila vlogo, ki jo ima pri tem Evropska unija. Za boljši pregled nad položajem prebežnikov v vzhodni Evropi je treba po mojem obravnavati relevantne sporazume Evropske skupnosti in Združenih narodov, politiko, ki stoji za njimi in položaj prebežnikov v vzhodni Evropi – najprej na podlagi statističnih podatkov. Obdelala bom še socialni položaj v »čakalnici vzhodna Evropa«.

Zaostritev azilne zakonodaje v državah članicah EU in s tem povezano zapiranje mej je pripeljalo do naraščajočega števila prebežnikov pred vrati EU. Posledica tega pa je vpeljevanje azilne zakonodaje v vzhodnoevropske države. Ta sestavek obravnava posledice take politike.

OKVIRNI PRAVNI POGOJI MEDNARODNE AZILNE POLITIKE

Prva koraka k poenotenju mednarodnopravnega statusa beguncev sta sporazum Združenih narodov o pravnem položaju beguncev z dne 28. junija 1951 in protokol z dne 31. januarja 1967, bolj znan kot »ženevska konvencija o statusu beguncev«. V konvenciji je bil dosežen sporazum o skupni definiciji pojma begunec (1. člen). Do danes je konvencijo ratificiralo 134 držav, seveda pa so med njimi tudi take, ki niso priznale vseh njenih členov.¹ Merila, »ki so pogoj za

¹ Glej še: urad visokega komisariata Združenih narodov za begunce. Priročnik o postopkih in kriterijih za določanje lastnosti begunca v skladu s sporazumom iz leta 1951 in protokolom o pravnem statusu beguncev iz leta 1967 (neuradni prevod). Ženeva, 1993, str. 101 in naprej.

pridobitev pravic in možnosti za *priznane* begunce, so v ženevski konvenciji določena in zavezujoča za vse države (ženevska konvencija torej ureja pravice *pri* postopku za pridobitev azila, ne pa pravice *do* azila). Pri sprožitvi postopka in ravnanju z osebami, katerih prošnje za azil so bile zavrnjene, pa imajo nacionalne države malo več maneverskega prostora.«² Kljub tej zavezi v posameznih nacionalnih državah vedno znova prihaja do spornih točk pri tolmačenju ženevske konvencije. Tako nemški vladi na primer očitajo, da pregona, ki ga ne zakrivi država, še vedno ne priznava kot razlog za beg, čeprav bi ga po ženevski konvenciji morala.³

Svoj maneverski prostor izkoriščajo države na nacionalni ravni. V Evropi je politika zapiranja mej postala še trša z uvedbo schengenskega sporazuma leta 1985 in dublinskega sporazuma leta 1990.

PROŠNJE ZA AZIL IN STATUS BEGUNCA: STATISTIČNI PREGLED IZ LETA 1998

REGIJA, KJER JE BILA VLOŽENA PROŠNJA	NEREŠENI POSTOPKI 1998	PROŠNJE 1998
Afrika	38.540	73.375
Latinska Amerika	256	1.797
Azija	17.966	38.810
Severna Amerika	427.135	58.876
Oceanija	6.915	11.037
Evropa	210.566	417.400
Vzhodna Evropa	94.656	25.104
Severna Evropa	54.219	79.093
Južna Evropa	41	67.960
Zahodna Evropa	61.650	245.243
Po svetu	701.411	601.295

² Basso-Sekretariat Berlin. Europäische Asylpolitik: Zwischenstaatliche Vereinbarungen und Asylrechtstandards der EU- und EFTA-Staaten im Überblick (*Evropska azilna politika: pregled meddržavnih sporazumov in standardov pravice do azila v EU in državah EFTA*). Basso-Sekretariat. Festung Europa. Auf der Anklagebank. Dokumentation des Basso-Tribunals zum Asylrecht Europa (*Trdnjava Evropa. Na zatožni klopi. Dokumentacija Bassoovega tribunala o pravici do azila v Evropi*), str. 252.

³ Glej npr. Jean Noell Wetterwald: UNHCR – Deutschland zunehmend isoliert in Asylrechtsprechung (*Nemčija vse bolj izolirana v azilni sodni praksi*), Blickpunkt Bundestag, 01. 04. 1999.

Po schengenskem sporazumu naj bi začeli postopoma krčiti nadzor na notranjih mejah držav članic Evropske unije in tako poenotiti varovanje mej Evropske unije. Ravnanje s prebežniki in sodelovanje obmejnih policijskih organov ureja dodatni sporazum. Po ureditvi »schengenskega informacijskega sistema« (SIS), ki naj bi zaradi računalniškega prenosa podatkov olajšal boj proti nezakonitemu prestopanju meja, so 26. marca 1995 začeli odpravljati nadzor na mejah. Najprej so ga odpravili med državami Evropske unije – med Nemčijo, Francijo, Španijo, Portugalsko, Belgijo, Nizozemsko in Luksemburgom. V Italiji in Avstriji so to uredili pozneje.

Dublinski sporazum je še hitreje poenotil nacionalno azilno zakonodajo. Prebežnikom je odvzel možnost, da si sami izberejo državo, v kateri bi radi zaprosili za azil, ter možnost, da bi prošnjo za azil vložili v več državah EU hkrati. Tako je za prebežnika postala pristojna prva država, v katero vstopi.

Schengenski in dublinski sporazum sta sprva poenotila le smernice znotraj Evropske skupnosti, z amsterdamsko pogodbo, ki je postala pravnomočna 1. maja 1999, so se stvari spet premaknile. Do leta 2004 naj bi določena področja azilne in migracijske politike za vse države članice EU postala obvezujoči zakon skupnosti. K tem področjem spada med drugim tudi uvedba najnižjih norm v azilno in migracijsko politiko.⁴

Prvo večje zapiranje mej Evropske unije sta v Zvezni republiki Nemčiji povzročila sprememba zakona o azilu 1. julija 1993 in z njo povezani uvod v 16a člen ustave. Uskladitev zakonov po vsej Evropi je zaostrila tudi nacionalno azilno zakonodajo, kakor denimo v Veliki Britaniji leta 1995 in 1996, na Nizozemskem leta 1994 in 1998, v Italiji leta 1998 in Avstriji leta 1997.⁵ Vse spremenjene nacionalne zakonodaje vsebujejo paragrafe o »varnih tretjih državah« in »varnih izvornih državah«.

⁴ Glej Pro Asyl: Pro Asyl aktuell. Offenes Europa oder Abschottungsgemeinschaft? Die Union auf dem Weg zu einem gemeinsamen Asylrecht (*Odprta Evropa ali zaprta skupnost? Unija na poti k skupnemu azilnemu pravu*), Frankfurt, marec 2000.

⁵ Glej še: Schwarze Risse/ Rote Strasse/ VLA: Ohne Papiere in Europa. Illegalisierung der Migration – Selbstorganisation und Unterstützungsprojekte in Europa (*Brez papirjev v Evropi. Ilegalizacija migracije – samoorganiziranost in podporni projekti v Evropi*), Berlin 2000.

Predpis o »varnih tretjih državah« pravi, da lahko prebežniki zaprosijo za azil zunaj meja EU, če je država, v katero so prispeli, preden so vstopili v EU, priznana za »varno tretjo državo«. Ko prosilec za azil enkrat vloži prošnjo v tretji državi, je v EU ne more več. Ker vse države na mejah EU veljajo za »varne tretje države«, je prebežnikom, ki prispejo vanje po kopnem, vstop v EU preprečen. V nekaterih državah velja ta predpis tudi za potnike na letalu, ki je pristalo v eni od »varnih tretjih držav«. Tudi v tem primeru mora prebežnik zaprositi za azil v tej državi, ne pa šele na letališču, ki je cilj njegovega potovanja.

Nekatere države štejejo za »varne izvorne države« tiste države, v katerih ni preganjanja, ki bi bilo odločujoče za podelitev azila.⁶ V dodatke k azilnim zakonom tako prilagajajo sezname »varnih izvornih držav«.

Šele po uvedbi predpisov o »varnih tretjih državah« in s sprejemom tako imenovanega »sporazuma o ponovnem prevzemu« s sosednjimi, tranzitnimi in izvornimi državami je nastal iz držav Evropske skupnosti konstrukt, katerega zunanje meje postajajo za prebežnike čedalje bolj nepremostljive. Sporazumi o ponovnem prevzemu so bilateralni. Z njimi se državi partnerici zavežeta, da bo vsaka vzela nazaj tiste prebežnike, ki so stopili v njeno državo, preden so jih ujeli v državi partnerici.⁷ O zapiranju mej lahko govorimo šele, ko pride do součinkovanja teh različnih komponent. Uvedba predpisov o varnih tretjih državah znotraj EU je povzročila, da zdaj sosednje države EU prav tako določajo varne tretje države, ki naj bi sprejele prebežnike in jim preprečile nadaljnje potovanje. Podobne rezultate daje sporazum o ponovnem prevzemu; Litva ga je podpisala z Ukra-

⁶ Tako ni več potrebno preverjati razmer v državah, iz katerih prihajajo prebežniki, marveč se s pomočjo »normativnega ugotavljanja« in brez nadaljnega preverjanja ugotovi, ali je določena država varna.

⁷ Seveda obstajajo tudi sporazumi o ponovnem prevzemu, ki se podpisujejo z izvornimi državami. Tako je denimo Zvezna republika Nemčija podpisala sporazum o ponovnem prevzemu s Poljsko in Vietnamom, ki sta se s tem zavezala, da bosta prevzela svoje državljane. O problematiki sporazumov o ponovnem prevzemu glej še: H. Keffner: Nicht mehr gebraucht. Die vietnamesischen DDR-VertragsarbeiterInnen in der BRD (*Nepotrební. Vietnamski pogodbeni delavci in delavke NDR v ZRN*). V: Zwischen Flucht und Arbeit. Neue Migration und Legalisierungsdebatte (*Med begom in delom. Nove migracije in razprava o legalizaciji*), Hamburg 1995, str. 133-145. Glej tudi: Diffamiert – entrechtet – abgeschoben. Der Deportationsvertrag von 1992 (*Obrekovani – brez pravic - izgnani. Deportacijska pogodba iz leta 1992*). V: Rumänien. Vor der Toren der Festung Europa (*Romunija. Pred vrati trdnjave Evropa*), FFM, zvezek 2, str. 15-38.

jino, Slovenijo in Poljsko,⁸ Poljska pa s Češko republiko, Ukrajino, Slovaško, Romunijo in Hrvaško,⁹ Češka republika s Slovaško,¹⁰ Avstrija pa potiska tujce nazaj čez Madžarsko v Romunijo.¹¹ In tako naprej ... Posledica vsega tega so verižni izgoni,¹² v najslabšem primeru prav do izvorne države. Ta verižni učinek je tako daljnosežen, da zabriše neposredno povezanost evropske azilne politike s trpinčenjem v izvorni državi.

1 VLOGA EU

Vpliva Evropske unije ne občutimo samo kot zapiranje meja, temveč tudi kot njeno bližajočo se širitev, ki je že pred vrati, ter z njo povezani proces usklajevanja z zakonodajo EU. Ne samo, da morajo države kandidatke izpolnjevati merila, ki jih določa EU, temveč morajo vpeljati tudi azilno zakonodajo in postopke za pridobivanje azila, ki so v skladu s pravili EU. Ugotovili smo, da se je v vzhodno-evropskih državah v zadnjih desetih letih ravnanje s prebežniki močno spremenilo. Vedno več držav je, ki so, večinoma po posvetovanju z eno od članic EU – najpogosteje z Zvezno republiko Nemčijo – vpeljale zakon o tujcih in zakon o azilu ter zakon o azilnem postopku: Poljska in Litva leta 1997, Madžarska leta 1998, Bolgarija leta 1999 in Češka leta 2000. Po eni strani uvedba zakona o tujcih in zakona o azilu deloma omogoča bolj humano ravnanje s tujci, saj jim

⁸ Fritz Burschel: Die Grenze Litauens und ihre »Grenzverletzer« (*Litovska meja in »kršilci meja«*). V: ESG: Litauen: Wartesaal 2. Klasse: Die Situation von Flüchtlingen und MigrantInnen in Litauen. Ergebnisse einer ESG-Studienfahrt im April 1999 (*Litva: Čakalnica 2. razreda: položaj beguncev in migrantov v Litvi. Rezultati študijskega potovanja ESG aprila 1999*), str. 11.

⁹ FFM: Die Grenze. Flüchtlingsjagd im Schengenland (*Meja. Lov na begunce v schengenski deželi*). Berlin, 1998, str. 192.

¹⁰ Martin Okac: Die Situation an der tschechisch-slowakischen Grenze muß beobachtet werden (*Treba je opazovati položaj na češko-slovaški meji*). V: ESG: Tschechien: Export der »Festung Europa«? Zum Umgang mit Flucht und Migration in der Tschechischen Republik. Ergebnisse einer ESG-Studienfahrt im März 1998 (*Češka: izvoz »trdnjave Evropa«? Ravnanje z begunji in migranti v Češki republici. Rezultati raziskave študijskega potovanja ESG marca 1998*), str. 15.

¹¹ Judith Gleitze: Das ungarische Asylrecht (*Madžarsko azilno pravo*). V: ESG: Ungarn. Was wenn ein Drittstaat zum Erststaat wird? Flüchtlingspolitik bei anstehender EU-Mitgliedschaft. Ergebnisse einer ESG-Studienfahrt im August 1999 (*Madžarska. Kaj se zgodi, ko tretja država postane prva? Begunska politika med čakanjem na članstvo v EU. Rezultati raziskave študijskega potovanja ESG avgusta 1999*), str. 24.

¹² Izraz »verižni izgon« pomeni, da nekoga izženejo iz ene države v drugo in še naprej.

zagotavlja vsaj zakonsko urejen postopek, po drugi strani pa je prav tu nastal problem, ki ga v državah, ki mejijo na EU, pred zaprtjem meja sploh ni bilo.

Iz Litve poročajo, da begunci, prosilci za azil in »osebe brez papirjev« pred uvedbo novih zakonov uradno sploh niso obstajali; veljali so za brezdomce in temu primerno so z njimi tudi ravnali.¹³ V sosednjih državah so prosilci za azil pridobili tak status, odkar EU od njih pričakuje, da bodo vložili prošnje za azil v državah onkraj zunanjih meja EU. Ti ljudje so tako postali prosilci za azil.

Iz predpisane rabe izrazov lahko predvsem razberemo, da so te države prevzele zahodnoevropski program. Ta se še posebno močno izraža v Litvi: »Litva je nekritično prevzela in izpopolnila politiko Evropske unije. V Nemčiji se čedalje bolj uveljavlja izraz 'ilegalci'. Označuje ljudi, ki so brez papirjev oziroma živijo v Nemčiji brez dovoljenja za prebivanje. V Litvi so ta izraz prevzeli, ne da bi se vprašali, kaj resnično pomeni. To je povzročilo, da v obeh litovskih domovih za migrante in migrantke delijo prebežnike na tiste, ki imajo papirje in na tiste, ki jih nimajo. Že imeni domov 'Refugee Reception Centre' v Rukli in 'Zaprta center za kršilce meja' v mestu Pabradė sta dovolj zgovorni. Resnico pa spoznamo šele, ko si stvar ogledamo od blizu. V mestu Pabradė, živijo v nečloveških razmerah ljudje, katerih identiteta še ni znana. V Ruklo pridejo šele takrat, ko jim jo ugotovijo.«¹⁴

Proces usklajevanja spremlja EU z »rednim poročilom komisije o napredku pri vključevanju v EU«. ¹⁵ V takšnem poročilu o posamezni državi analizira odnose te države do EU, preverja napredek držav kandidatk za vstop v EU in sposobnost kandidatk »izpolnjevati dolžnosti, ki izhajajo iz članstva«. ¹⁶ Migracijska politika je pri tem potisnjena v središče političnih meril za sprejem v EU. EU skrbi za prilagajanje držav kandidatk predvsem s finančno pomočjo in izobraževanjem. Finančno pomoč med drugim dodeljuje tudi za

¹³Tu ne bi rada presojala, kaj je oziroma je bilo bolje za posamezne begunce.

¹⁴Kristina Nauditt: Flüchtlinge: In Litauen gestrandet auf dem Weg nach Westeuropa (*Begunci: brodolomci v Litvi na poti v zahodno Evropo*). Infoblatt Baltische Staaten 2/99, str. 15.

¹⁵Redne objave komisije Evropske skupnosti izdaja urad za uradne publikacije Evropske unije, Luksemburg.

¹⁶Ibid., str. 4.

varovanje mej, izobraževanje obmejnih policistov ter uslužbencev v na novo ustanovljenih organih, ki se ukvarjajo s prebežniki, in za ureditev nastanitvenih zmogljivosti. To ponazarja primer iz »rednega poročila komisije o napredku Bolgarije«: »Med širjenjem strategije približevanja in v skladu z ustreznimi sklepi sveta, sodeluje Bolgarija v programih EU: Mladina za Evropo, Sokrates, Leonardo da Vinci, Save II, tretji program KMU, Kalejdoskop, Ariane, Raphael, Preventiva pred aidsom, Boj proti raku. (...) Leta 1999 je bil najpomembnejši instrument finančne pomoči pri prenosu strategije vključevanja Bolgarije v EU program Phare. (...) Med leti 1989 in 1999 je Bolgarija v okviru programa Phare prejela sredstva v višini 865,5 milijona ekujev. Leta 1999 so dodeljena nacionalna sredstva Phare znašala 50,5 milijona ekujev. Denar se prednostno vlaga v:

- nadaljnjo integracijo Romov (0,5 milijona ekujev),
- nadaljevanje gospodarske reforme z izobraževanjem vodilnih kadrov in subvencioniranje malih in srednje velikih podjetij (4,8 milijona ekujev),
- gradnjo institucionalnih in administrativnih zmogljivosti javne uprave (...) (6,5 milijona ekujev),
- krepitev sodelovanja na področju sodstva in notranjega ministristva (upravljanje meja, policija, reforma sodstva) (9,5 milijona ekujev) (...).¹⁷

Pod točko »politični kriteriji« sta tudi podtočki »državlanske in politične svoboščine« ter »človekove pravice in zaščita manjšin«. V poročilu o Bolgariji iz leta 1999 lahko preberemo tudi kratek odstavka o zakonu o azilu: »Azil: Bolgarija je sprejela nov zakon o beguncih, ki je postal pravnomočen 1. avgusta 1999, in začela izvajati program šolanja policistov ter drugih uslužbencev, ki so pristojni za obravnavo prošenj za azil. Kakor je bilo že omenjeno v rednem poročilu iz leta 1998, novi zakon ni v skladu z ženevsko konvencijo, saj ima policija odločilno vlogo pri preverjanju prošenj za azil. Bolgarske oblasti morajo to določilo spremeniti, okrepiti vlogo

¹⁷ Ibid., str. 6 in naprej. – O programu Phare tam prav tako piše: »Phare se obrača na države kandidatke in, da bi jim omogočil izpolniti kopenhavska merila, se osredotoča na področja, ki so prednostna za vstop v Unijo. Okoli 30 odstotkov sredstev, ki jih dobi v okviru programa Phare, se zbira za razvoj uprave (...), medtem ko se preostalih 70 odstotkov porabi za naložbe v izboljšanje okvirnih pogojev ter za krepitev gospodarske in socialne trdnosti, ki je potrebna tudi za prestrukturiranje pomembnih gospodarskih vej.« (Ibid., str. 7.)

državnih organov, ki se ukvarjajo z begunci, in jasneje določiti pristojnosti teh organov in policistov pri preverjanju prošenj za azil. Prav tako morajo nadaljevati izobraževanje, predvsem pa na najpomembnejših mejnih prehodih izboljšati bivalne pogoje za prebežnike in okrepiti nadzor nad dokončno zavrženimi prosilci za azil.«¹⁸

Analiza in zaključki rednih poročil komisije kažejo podobno sliko tudi o Madžarski in Litvi. V intervjujih na kraju samem nam poročajo o nepretrganih posvetih in izobraževalnih ukrepih, ki jih izvajajo predstavniki UNHCR in predstavniki policijskih organov ter organov, ki se ukvarjajo s tujci v posameznih državah članicah EU.¹⁹ Sodelovanje posameznih držav članic EU s kandidatkami za vstop v EU je zelo odvisno od njihovega geografskega položaja. Tako denimo baltiške države sodelujejo predvsem s skandinavskimi, Madžarska z Avstrijo in Nemčija s Poljsko. Iz rednih poročil komisije lahko razberemo, da so posamezna področja v okviru partnerskih projektov razdeljena med države članice EU; tako je denimo Nemčija pristojna za projekt prilagajanja zakonodaje, Velika Britanija in Grčija pa izpeljujeta druge projekte.²⁰

Obstaja še bilateralna pomoč. Bolgarske varnostne enote so tako od nemške zvezne vlade, v okviru programa za pomoč pri opremljanju in izobraževanju, dobile opremo vredno okoli 800.000 mark. Med njo je bilo 60 naprav za nočno opazovanje in priprava za identificiranje oseb ter preskus pristnosti dokumentov.²¹ Romunija in Nemčija sta februarja 2000 podpisali sporazum, ki je zajemal predvsem tehnično

¹⁸ Ibid., str. 54.

¹⁹ O sodelovanju med Avstrijo in Madžarsko glej H. Glöde: Besuch beim österreichischen Grenzschutz am 2. 8. 99 (*Obisk pri avstrijskih mejnih enotah 2. 8. 99*). ESG, Ungarn: Was, wenn ein Drittstaat zum Erststaat wird? Flüchtlingspolitik bei anstehender EU-Mitgliedschaft (*Madžarska: Kaj se zgodi, ko tretja država postane prva? Begunska politika pred članstvom v EU*), Köln, 1999, str. 4-7; k Litvi glej Fritz Burschel: Im Hauptquartier des Litauischen Grenzpolizei in Vilnius (*V glavnem štabu litovske mejne policije v Vilniusu*). ESG: Litauen: Wartesaal 2. Klasse (*Litva: Čakalnica drugega razreda*), str. 39-40.

²⁰ Redno poročilo komisije o Bolgariji, str. 9 in naprej.

²¹ Notranja politika – informacije zveznega ministrstva, št.2/2000, str. 15. Tam še piše: »Bolgarija je od leta 1992 v okviru pomoči za opremljanje in izobraževanje dobila od zvezne vlade veliko kriminalistično-tehničnih naprav, kot so denimo vozila, radijske naprave in terenska vozila. Poleg tega je potekalo izobraževanje v obliki tečajev in delovnih srečanj. Samo do leta 1998 je znašala podpora Bolgariji 5,6 milijona mark. Do leta 2002 so temu namenili še dodatna dva milijona mark iz proračuna zvezne vlade.«

podporo pri nadziranju mej, skupno izobraževanje in izpopolnjevanje ter ukrepe za boj proti nezakonitemu prestopanju meja.²²

2 STALIŠČE UNHCR

UNHCR (Visoki komisariat Združenih narodov za begunce) je bil kot odbor Združenih narodov (ZN) ustanovljen na generalni skupščini ZN leta 1949. V statutu UNHCR je določeno, da naj skrbi za »mednarodno zaščito beguncev (...) in išče trajne možnosti za rešitve problemov beguncev«. ²³ Njegova dejavnost temelji na ženevski konvenciji o statusu beguncev. Njegova naloga je, da v vseh državah, ki so ratificirale ženevsko konvencijo o statusu beguncev, nadzoruje njeno izvajanje. To pa pomeni, da spadajo v njegovo pristojnost samo tisti prebežniki, ki so v postopku za pridobitev azila. Prebežniki brez papirjev, ki jim ne uspe priti do postopka za pridobitev azila, ne spadajo med stranke UNHCR. Med njegove naloge sodita tudi pravni nadzor azilne zakonodaje in podzakonskih aktov v zvezi s prosilci za azil in nadzor nad razmerami v nacionalnih azilnih domovih. Položaj prosilcev za azil v EU je – po besedah nekega sodelavca v berlinski pisarni UNHCR (16. avgusta 2000) – praviloma v skladu z zakoni; seveda pa je za UNHCR velik problem politika zapiranja meja EU. Predpisi o varnih tretjih državah naj bi bili na splošno sprejemljivi, a le takrat, ko v neki tretji državi pravica do azila res obstaja, kakor denimo na Poljskem. UNHCR pristaja na predpise o varnih tretjih državah, če le ne prihaja do verižnih izgonov, s katerimi pa te predpise očitno kršijo. Po mnenju UNHCR je v nemškem zakonu luknja – šibka točka pri zaščiti beguncev – kadar ne gre za državni pregon. Ta v Zvezni republiki Nemčiji še danes ni priznan za razlog pobega.*

POLOŽAJ PREBEŽNIKOV V VZHODNI EVROPI

Kljub vsem naštetim prizadevanjem, da bi azilno zakonodajo uskladili tudi v državah kandidatkah za vstop v EU, oziroma sploh

²²Innenpolitik – Informationen des Bundesministeriums des Inneren (*Notranja politika – informacije notranjega ministrstva*), št.1/2000, str. 14.

²³General Assembly Resolution 428 (V) z dne 14. 12. 1950, dodatek, 1. člen.

* Kot je poročalo Delo 9. 11. 2001 (Barbara Kramžar: Nemčija za nove, boljše »gastarbajterje«) »... pri iskalcih političnega zatočišča poslej ne bodo upoštevali le žrtev državnega terorja, ampak vse, ki v strahu za življenje bežijo iz domovine.« (op. ur.)

vpeljali, je iz spodnjih statistik razvidno, da je prosilcev, ki vlagajo prošnje za azil v državah zunaj meja EU, zelo malo. To je deloma zasluga statističnega modela, ki ni vedno v skladu z zahodnoevropskimi standardi, deloma pomanjkljivega izvajanja v praksi, kar se kaže predvsem v tem, da mnogi prebežniki pogostokrat sploh ne vedo oziroma niso obveščeni o tem, da lahko zaprosijo za azil v državi, v katero so prišli. Pogostokrat na to sami niti ne pomislijo, zakaj to ni država, v katero pravzaprav želijo priti. Misleč, da so zašli v slepo ulico, se mnogi prebežniki spet vrnejo nazaj v domovino, namesto da bi tam, kjer so se znašli in kamor nikoli niso imeli namena priti, zaprosili za azil.²⁴

PROŠNJE ZA AZIL, SKLEPI IN ODPRTI POSTOPKI V IZBRANIH DRŽAVAH KANDIDATKAH ZA VSTOP V EU

DRŽAVE, V KATERIH JE VLOŽENA PROŠNJA ZA AZIL	ODPRTI POSTOPKI, ZAČETEK 1999	PROŠNJE 1999	PRIZNANJA 1999	ODPRTI POSTOPKI KONEC 1999	PRIZNANJA	HUMANITARNI STATUS	NEGATIVNE ODLOČBE	DRUGO
Bolgarija	1.759	1.331	180	379	183	737		1.479
Estonija	23	21			3	15	18	26
Hrvaška	12	26				21	35	17
Litva		133	1	0	80	99	180	50
Poljska		2.864		48	2.402	762	3.214	
Slovaška	205	1.320	27	0	176	1.034	1.237	288
Slovenija	332	867			0	9	171	676
Češka		1.992	8549	80		1.870	6.901	8.851
Madžarska	2.566	11.499	313	1.776	3.537	5.795	11.421	2.644

Vir: UNHCR, *Statistical Unit*, 3. marec 2000.

Na začetku pogajanj za vstop Litve v Unijo so pričakovali, da bo Litva spadala med države, čez katere bo peljala tako imenovana glavna begunska pot. V skladu s pričakovanji so zgradili dva doma za begunce ter vpeljali azilno zakonodajo. Toda pot se je, kakor je

²⁴Poglej v: S. Thorhauer, M. Tillmann, K. Nauditt: das Rote Kreuz in Litauen (*Rdeči križ v Litvi*). Litva: Wartesaal 2. Klasse (*Litva: čakalnica 2. razreda*), str. 41.

razbrati iz zgornjih števil, spremenila. Ena izmed glavnih begunskih poti vodi danes čez Madžarsko v Avstrijo. Razloga za večje število prošelj za azil na Češkem, Poljskem in Madžarskem sta zagotovo bližina EU in precej bolj utečen postopek pridobivanja azila, kakor pri večini držav kandidatki za vstop v EU. Tako pride v postopek več prebežnikov oziroma ima več ljudi možnost, da zaprosi za azil. Za primerjavo so v tabeli navedene številke iz EU in nekaterih drugih držav. Prve so občutno višje kot tiste iz vzhodne Evrope. Rada bi opozorila, da gre pri teh statistikah za absolutne številke; če število prosilcev za azil primerjamo s številom prebivalcev v posamezni državi, se zaporedje na lestvici držav občutno spremeni. Postopek za pridobitev azila se je poostril. To se da razbrati predvsem iz števil za Zvezno republiko Nemčijo. Ker je postopek za pridobitev azila v Nemčiji izredno dolg (zato je v njem veliko več ljudi, kot pa je vloženih novih prošelj), je skupno število sklepov precej višje od števila prošelj, vloženih leta 1999.

Velike razlike so tudi pri državah, iz katerih prihajajo prebežniki. Naj navedem le nekaj izstopajočih primerov. V prvem polletju leta 2000 je večina prosilcev za azil prišla v Bolgarijo iz Armenije, v Češko, Slovaško in Madžarsko iz Afganistana, v Poljsko iz Romunije, v Romunijo iz Pakistana, v Slovenijo iz Irana.²⁵ Delitev prebežnikov glede na državo iz katere prihajajo, je velikokrat odvisna od tega, ali v državi, ki je cilj njihove poti, že živijo njihovi sorodniki in prijatelji, seveda pa tudi od praktičnih razlogov – že utečenih begunskih poti. V istem obdobju so v Evropo najpogosteje prihajali prosilci za azil iz Jugoslavije, Iraka, Afganistana, Turčije in Irana.²⁶ Tu zbujajo pozornost težnja, ki je prav tako posledica širitve EU na vzhod: za azil v sosednjih državah EU prosijo ljudje, ki prihajajo iz držav, kjer za azil prosijo ljudje iz drugih držav. Na desetem mestu seznama držav, iz katerih prihajajo prosilci za azil, najdemo Romunijo, na njem pa so še Slovaška, Poljska, Bolgarija in Češka.²⁷ Poročali so nam tudi o nekem nemškem prosilcu za azil, ki je v litovski ustanovi za izgon tujcev v mestu Pabradé čakal dolge tedne.

²⁵Številke povzete po: UNHCR. *Asylum Applications in Europe, January – July 2000*, str. 5/5, tabela 3.

²⁶Številke povzete po: UNHCR. *Asylum Applications*, *ibid.*, str. 5/5, tabela 2: Jugoslavija 27.395, Irak 16.497, Afganistan 14.989, Turčija 11.932, Iran 10.396.

²⁷*Ibid.*: na 23. mestu je Slovaška z 2418 prosilci za azil, na 27. Poljska z 2028, na 39. Bolgarija s 1167 in na 47. mestu Češka s 704 prosilci za azil.

EVROPSKI VRATARJI

PROŠNJE ZA AZIL, SKLEPI IN ODPRTI POSTOPKI V IZBRANIH ZAHODNOEVROPSKIH DRŽAVAH

DRŽAVE, V KATERIH JE VLOŽENA PROŠNJA ZA AZIL	ODPRTI POSTOPKI, ZAČETEK 1999	PROŠNJE 1999	PRIZNANJA 1999	ODPRTI POSTOPKI KONEC 1999	PRIZNANJA	HUMANI- TARNI STATUS	NEGATIVNE ODLOČBE	DRUGO
Belgija			35.776	1.480		3.091	176	
Danska			6.467	1.136	2.618	3.500		7.254
Nemčija (prve prošnje)	36.027	95.113	10.261	2.100	80.231	42.912	135.504	53.100
Italija			12.146	809		7.522		8.331
Norveška			10.160	181		6.440		9.653
Švica (prve prošnje)	35.063	46.068	2.050		27.143	18.071	4.747	34.769
Španija		1.780	8.405	287	472	5.747	379	6.885
Primeri VB	64.770	71.160	7.080	13.340	7.730	4.920	33.070	102.870

Vir: UNHCR, *Statistical Unit*, 3. marec 2000.

SOCIALNI POLOŽAJ BEGUNCEV

Do zdaj sem govorila le o splošnem pravnem položaju v državah srednje in vzhodne Evrope.

Presenetila pa me je ugotovitev, da prebivalci vzhodnoevropskih držav ne razumejo tistih, ki se zanimajo za socialni položaj beguncev v srednji in vzhodni Evropi. Vzrok za to je predvsem njihov lastni težki položaj. Grozljive razmere v zaporih za ljudi »brez papirjev« v prej omenjenem domu v Pabradu so povsem primerljive z razmerami v drugih litovskih zaporih. O »luksuzu«, kakršen je v begunskem domu v Rukli, lahko mnogi Litovci in Litovke samo sanjajo. Še bolj pa položaj beguncev druge barve kože v primerjavi z drugimi otežuje visoka stopnja rasizma, ki se poleg antisemitizma in novega nacionalizma razrašča po vzhodni Evropi. Na naši poti po Litvi nas je pretresel odkriti rasizem, ki se pojavlja tudi v časopisih. V litovskem dnevniku *Kauno Diena* smo lahko prebrali: »Zaradi njih (beguncev) se bo zvišalo število kriminalnih dejanj (...) Prišlo bo do socialne napetosti. Ali nimamo že sami dovolj brezdomcev in brezposelnih? Vedno pogosteje je v Jovani videti skupine črncev. Hodijo v bare, kavarne, postopajo okrog šol, nagovarjajo dekleta. Kakšna sramota! Ženske naše dežele se tako strašno ponižujejo. Nekateri ljudje pravijo, da so nekatere od njih pripravljene zadovoljiti vsako

željo, ki prihaja iz eksotične dežele, celo za 109 dolarjev.«²⁸ Podobne rasistične izjave smo slišali tudi na Madžarskem in Poljskem. Kljub temu pa smo velikokrat naleteli na ljudi, ki se goreče zavzemajo in borijo za pravice beguncev. Medtem je že nastala velika mreža nevladnih organizacij, ki so se angažirale pravno in socialno. Mnoge od njih financira Sorosova fundacija, nekatere UNHCR ali EU. Večinoma smo le redko srečevali predstavnike, ki so se politično angažirali in zavzemali za nerasistično ravnanje z begunci. Tu je treba pohvaliti združenje *Never Again* (Nikoli več) iz Varšave, litovski Rdeči križ, *Mejok - Centre for Defence of Human Rights* (Center za zaščito človekovih pravic) v Budimpešti, *OPU* v Pragi in bolgarski *helsinški odbor* v Sofiji. Že iz tega seznama je razvidno, kako je delovanje neke organizacije odvisno od posameznikov, saj sta helsinški odbor in Rdeči križ navzoča skoraj v vseh vzhodnoevropskih državah, delujeta pa na zelo različnih ravneh.

Zastrašujoča je tudi perspektiva »čakalnice«, s katero se srečujejo prebežniki v vzhodni Evropi. Malokdo si zares želi ostati v državi, v kateri trenutno je. Vsi bolj kot ne upajo, da jim bo uspelo preiti v zahodno Evropo. Nekateri so nam celo povedali, da bi se raje vrnili domov, kakor pa ostali, denimo, v Litvi. Razlog za to je predvsem socialna izključenost zaradi neznanja jezika, majhno število nebelcev med prebivalstvom, huda socialna revščina mnogih domačinov in neobetavna prihodnost.

POVZETEK

Za zaključek bi rada povzela svoj pogled na položaj prebežnikov pred vrati EU:

V interesu posameznih držav EU je visoko število prebežnikov pred vrati EU zmanjšati tako, da bi sprejem prosilcev za azil in beguncev prevladali na države kandidatke za vstop v EU. Države, ki bi bile rade sprejete v EU, poskušajo zaradi pritiska, pod katerim so, nekritično izpolniti tisto, kar od njih pričakujejo. Navsezadnje je eden izmed pogojev za vstop tudi zapiranje meja. Položaj, ki je nastal zaradi širitve EU na vzhod, ne povzroča samo skrb zbujujočega ravnanja s prebežniki, ampak spodbuja tudi rasizem. Javno mnenje o

²⁸Kauno Diena, 20. 5. 1998, prevod Friedrich Burschel.

prebežnikih je povezano s predsodki in strahovi pred tujci, kakršne je doživljala Nemčija konec osemdesetih in na začetku devetdesetih let. Diskurz o beguncih »ki nam jemljejo žene, ki ne delajo, ki so azi-lantski goljufi, razpečevalci drog, itn.«, krepí med prebivalstvom odkrit in prikrit rasizem. Njegova posledica pa je, da se prebežniki pogosto znajdejo v državah, v katere niso nikoli hoteli in ki jih ne bodo mogli tako kmalu zapustiti.

PRILAGODITEV TRDNJAVI EVROPA: ČEŠKA

RAZISKOVALNA SKUPNOST BEG IN MIGRACIJE (BERLIN)

ZAPIRANJE MEJA EU

Od razpada Sovjetske zveze in SEV je konec osemdesetih in v začetku devetdesetih let iz vzhodne Evrope emigriralo deset milijonov ljudi, od njih štirje milijoni v zahodno Evropo. Obramba pred novo svobodo gibanja, ponovno zapiranje meja in vključitev držav vzhodne, srednje in južne Evrope v sistem nadziranja migracij – kot odziv nanje – so v prvi polovici devetdesetih let postali najpomembnejši pri določanju smeri evropskega združitvenega procesa. Okoli srednje in zahodne Evrope je vzpostavljen sistem koncentričnih krogov, ki jih tvorijo »varne izvirne države« in »varne tretje države«, opira pa se na sistematično oboroževanje na mejah, na izgone in na sporazume o ponovnem prevzemu. Posledica takega ravnanja je, da so države članice Evropske unije od leta 1992 do danes znižale število prošelj za azil, ki jih je mogoče vložiti v državah podpisnicah schengenskega sporazuma, na četrtno.¹

Težnja po prestavitvi zunanjih mej EU v sosednje države dobiva zaradi načrtovane širitve EU na vzhod nov zagon in novo kakovost. Če so bili sistemi oboroževanja na mejah ter izgoni in sporazumi o ponovnem prevzemu v prvi polovici devetdesetih let predmet bilateralnih in multilateralnih sporazumov med državami članicami EU ter sosednjimi vzhodnoevropskimi državami, so danes vzhodnoevropske kandidatke za vstop v EU dolžne dosledno sprejeti evropsko migracijsko politiko in politiko na mejah. Isto velja tudi za Češko, ki je za vstop v EU uradno zaprosila januarja 1996.

Neposredni rezultat politike zapiranja meja EU je povečanje »ilegalnih« in »prikritih« migracij. S tem se vzhodno-, srednje- in južnoevropske države, ki so za prebežnike le tranzitne države,

¹ Glej še zbirko Forschungsgesellschaft Flucht und Migration (FFM): Gegen die Festung Europa, Berlin 1995. (*Raziskovalna skupnost Beg in migracije (RSBM): Proti trdnjavi Evropa*)

vedno bolj in bolj približujejo politiki zapiranja meja, ki jo usklajuje zahodna Evropa. Še do sredine devetdesetih let je bila glavna tranzitna država za prebežnike Poljska, zdaj pa vedno več prebežnikov poskuša v EU priti čez Češko. Češka »tujska« in mejna policija je za leto 1998 navedla podatek, da so zaradi ilegalnega vstopa in izstopa na vseh mejah prišli 44.000 ljudi. To je precej več kakor leta 1997, ko so skupaj prišli 32.000 ljudi.² Zvezni urad za varovanje meja je leta 1999 ugotovil: »Čeprav se je na zunanjih mejah EU s Češko republiko absolutno število nedovoljenih prehodov meja v primerjavi z letom 1998 zmanjšalo za eno tretjino, je bilo žarišče – podobno kakor prejšnja leta – tudi leta 1999 nemško-češki del meje, kjer je bilo zajetih 12.846 oseb.«³ Nemogoče je ugotoviti, kaj je pomagalo oblikovati te policijske podatke: ali povečanje tranzitnih migracij čez Češko ali – kar lahko tudi domnevamo – čedalje ostrejši nadzor na mejah. Dejstvo je, da zvezne mejne enote od leta 1998 še bolj nadzorujejo saško-češki del meje, pri čemer jih podpira na stotine dežurnih saških policajev.⁴ Razumljivo je, da se tak trud odraža tudi v povečanem številu prijetih prebežnikov in na večjem številu aretacij, ki jih izvajajo češke mejne enote.

ZAHTEVE EU IN NJIHOV PRENOS NA ČEŠKO

Eden izmed pogojev za sprejem Češke v EU je prevzem sistema zapiranja, zaščite meja po »schengenskih standardih« ter prilaganje azilne zakonodaje. To je med drugim razvidno tudi iz »rednega poročila evropske komisije o napredku držav pri vključevanju v EU«. Prvo poročilo je bilo predstavljeno javnosti leta 1998. V njem so vedno znova kritizirali češka prizadevanja na področju migracijske politike in politike na mejah, češ da so nezadostna.

EU je postavila Češki republikli štiri zahteve, ki zadevajo migracijsko in begunsko politiko:

² Glej še Migration News Sheets (MNS)/ February 1999. V letu 1996 je bilo po podatkih IOM pri ilegalnem vstopu prijetih 23.705 oseb; 1995. pa naj bi bilo prizadetih 19.172 ljudi. Primerjaj še z International Organisation for Migration (IOM)/ International Centre for Migration Policy Development (ICMPD): Migration in Central and Eastern Europe, str. 39.

³ Bundesgrenzschutz (BGS): Bundesgrenzschutz Jahresbericht 1999, str. 10 (*Zvezne mejne enote: poročilo zveznih mejnih enot za leto 1999*).

⁴ Glej še: Berliner Zeitung, 7. 10. 98.

- sklenitev sporazuma o ponovnem prevzemu,
- vzpostavitev varovanja meja in mejnega nadzora na prihodnjih zunanjih mejah EU ter krepitev policijskega sodelovanja,
- prevzem politike o vizumih in drugih evropskih predpisov v zvezi s tujci,
- uskladitev nacionalne zakonodaje v zvezi s pravico do azila s standardi EU.

Že 31. marca 1998, na začetku uradnih pogovorov EU z vzhodno-evropskimi kandidatkami, je takratni češki zunanji minister priznal, da ima češka vlada na nekaterih političnih področjih težave zaradi zahtev EU. Pri tem je še posebej navedel vzpostavitev informacijskega sistema, ki naj bi bil skladen s schengenskim informacijskim sistemom in z nadzorom na mejah.⁵

Nemški vladi je leta 1995 najprej uspelo vključiti Češko republiko v evropsko politiko zapiranja meja po bilateralni poti, s sporazumom o ponovnem prevzemu. Z njim se je Češka zavezala, da bo prevzela prebežnike, ki so pripotovali v Nemčijo na skrivaj čez češko-nemško mejo. Še pred veljavnostjo nemško-češkega sporazuma je češka vlada poskrbela za sklenitev ustreznih sporazumov s sosednjimi in najpomembnejšimi tranzitnimi državami.⁶

V zadnjih treh letih se je bilateralno sodelovanje dopolnilo še z multilateralnimi, ki – v skladu s programom Phare – vključuje Češko v daljnosežni splet mednarodnega policijskega sodelovanja. Med leti 1990 in 2000 je Češka republika iz programa Phare za področje sodstva in notranjih zadev (denimo za boj proti organiziranemu kriminalu in za vzpostavitev schengenskega informacijskega sistema) dobila 12,6 milijona evrov; 1,5 milijona evrov se je dodatno nabralo še za področje javne uprave in statistike. Tri od osmih partnerskih projektov Češke republike v okviru programa Phare so se izvajali na področju sodstva in notranjih zadev. V središču tega partnerstva je dolgoročna namestitvev uslužbencev iz držav članic EU v uprave in institucije kandidatk za pristop. Češki kooperacijski partnerici za

⁵ Prague Post, 14. 3. 98.

⁶ Češka je medtem že podpisala sporazum o ponovnem prevzemu s Slovaško, Madžarsko, Poljsko, Avstrijo, Bolgarijo, Romunijo in Kanado. Sporazum s Francijo, Slovenijo (Slovenija je sporazum ratificirala aprila 1999 – op.ur.) in Hrvaško še ni veljaven. V svojem najnovjšem poročilu o napredku zahteva EU še ratifikacijo takšnega sporazuma z Belorusijo, Rusijo in Ukrajino.

varovanje mej sta Nemčija in Nizozemska, za usposabljanje policije pa Nemčija in Velika Britanija.

V vodstvu češke tujske in mejne policije je na primer zaposlen tudi zvezni uslužbenec zveznih mejnih enot iz Koblenza. Ti t. i. *Pre-Accession-Adviser* so na Češkem dejavni od začetka leta 2000. Poleg že omenjenega strokovnjaka iz zveznih mejnih enot je v češkem ministrstvu za notranje zadeve še policijski strokovnjak iz novih nemških zveznih držav. Ta kot svetovalec sodeluje pri poklicnem in jezikovnem izobraževanju policistov.

Včasih sta bila češka mejna kontrola in nadzor nad mejami v pristojnosti dveh organizacijskih organov – »tujske« in mejne policije. Tujska policija je nadzorovala mejne prehode, mejna policija pa preostale dele meje.⁷ Zaradi pritiskov EU – in seveda centralistične sestave zveznih mejnih enot – se je letos z ustanovitvijo oddelka za priseljevanje in nadzor nad mejami na češkem ministrstvu za notranje zadeve, ki tesno sodeluje s tujsko in mejno policijo, začela reforma organizacijske strukture. Julija 2000 je vodstvo nad mejno policijo prevzela okrožna regionalna policija, tako da sta tujska policija na mejnih prehodih in mejna policija na zeleni meji zdaj podrejeni isti regionalni policijski postaji. Po podatkih namestnika direktorja oddelka za priseljevanje in nadzor nad mejami naj bi imeli tujska in mejna policija po končani reformi podobno enotno vodstvo, kakršno imajo v Zvezni republiki Nemčiji.⁸

Po mnenju čeških in evropskih strokovnjakov predstavlja češko-slovaška meja zdajšnja »vrata« v zahodno Evropo. Tudi če bi na njej letos začeli usposabljati mobilno policijsko enoto 280 mož, bi poročilo o napredku za letos spet ugotovilo, da »nadzor na zeleni meji vendarle ne zmore odpraviti ilegalnih migracij.«⁹ Vzpostavljanje meje med Slovaško in Češko je politično sporno. Nejevolja Češke republike zaradi zahtev po vzpostavitvi »normalne meje« s Slovaško izvira iz posebnega odnosa in trdnih vezi s to državo. Tako za državljane Češke kakor Slovaške veljajo številna posebna določila. Dovoljeno

⁷ International Centre for Migration Policy Development (ICMPD): Border Management in Europe, The Czech Republic, 1999, str. 1 in naprej.

⁸ Razgovor s predstavniki RSBM z gospodom M. Mkvico, namestnikom direktorja češke tujske in mejne policije češkega ministrstva za notranje zadeve, 12. 5. 2000.

⁹ Komisija EU: Redno poročilo EU o napredku Češke republike pri vključevanju, 8. november 2000, str. 97.

jim je, denimo, da smejo mejo prestopiti na katerem koli poljubnem mestu. Ker pa bi postala ta meja po priključitvi prvega kroga držav kandidatk (Estonije, Poljske, Slovenije, Češke republike in Madžarske) seveda nova zunanja meja EU, EU sili Češko republiko v odločilne spremembe, ki bodo omogočile njen »popolni nadzor«.

To pa Češka republika odklanja zato, ker je Slovaška medtem tudi že začela pogajanja za vstop v EU, in opozarja, da je vzpostavljanje meje po schengenskih standardih nesmiselno in stroškovno nepametno. Če bo Slovaška sprejeta v EU, bo meja med Češko in Slovaško postala odveč. Ta problem bi lahko odpravili z režimom, kakršnega ima na svojih mejah Avstrija. Premišlujejo tudi o tem, da bi Slovaški, če bi bila Češka prej sprejeta v EU (podobno kot se je dogajalo z Norveško in Islandijo) dovolili, da kot pridružena članica, ki ni v EU, pristopi k schengenskemu sporazumu.

Čeprav problem meje s Slovaško za EU še ni rešen, je Češka z novo verzijo zakona o azilu in zakona o tujcih 1. januarja 2000 popustila pritisku EU. Pri tem se liberalnejša azilna zakonodaja (v primerjavi z Evropo) ujema s skrajno rigidnim zakonom o tujcih, ki daje zakonsko podlago za takšno spremembo politike o vizumih, kakršno zahteva EU. Za tranzit prek češkega letališča morajo tako od maja 2000 imeti vizum državljani iz enajstih držav (Etiopije, Afganistana, Bangladeša, Eritreje, Gane, Iraka, Irana, Konga, Nigerije, Pakistana, Šrilanke in Sirije). Med letom 2000 so vizum uvedli še za državljane Kitajske, Kambodže, Kube, Severne Koreje, Rusije, Ukrajine in Belorusije.

Analiza novega zakona o tujcih izrazito kaže, da se je češka vlada – v skladu z določitvami EU – odločila, da bo beg in migracije v prvi vrsti razumela kot problem, ki se ga da ugotoviti in obdelati s policijsko tehniko. Dodatek k močnejšemu nadzoru, predvsem na češko-slovaški meji, pa so novi predpisi o vstopu in z njimi povezani predpisi o vizumih. Ti zdaj merijo predvsem v migrante iz Rusije, Belorusije in Ukrajine, ki se udinjajo na češkem trgu delovne sile. Okrepljeni nadzor na mejah in restriktivni predpisi za vstop v državo delujejo povezano z nadzorom v notranjosti države. Čeprav se to (še ne) da dokazati iz uradnih številk ministrstva za notranje zadeve, lahko ugotovimo, da se je v zadnjih mesecih gostota policijskih pregledov v notranjosti države zelo povečala. Predvidevamo torej lahko, da se je zato povečalo tudi število izgonov iz Češke.

Število represivnih državnih metod proti prebežnikom je tako zelo naraslo, da so v Postornu odprli nov center za odstranjevanje tujcev. Prvi center za odstranjevanje tujcev je bil ustanovljen zaradi pritiskov nemške vlade konec leta 1998, v bližini nemške meje, v kraju Balkova. Vanj med drugim zapirajo tudi prebežnike, ki so jih pred tem iz Nemčije vrnili na Češko.¹⁰

POOSTREN NADZOR V NOTRANJOSTI¹¹

Novi zakon o tujcih vsebuje občutno strožje predpise o bivanju tujcev v Češki republiki. Cilja, ki naj bi ju z njimi dosegli sta uravnavanje in boljši nadzor nad vstopom določenih skupin tujcev v državo. Četudi jih zakon izrecno ne navaja, pa jih češko ministrstvo za notranje zadeve loči na t. i. problematične in neproblematične.¹² Nove restriktivne določbe prizadenejo predvsem ljudi druge kategorije.

Popotniki iz t. i. problematičnih držav morajo imeti pri prestopu meje uradno potrjeno povabilo, določeno vsoto denarja in morajo dvakrat izpolniti potrdilo o prestopu meje (*stateborder crossing card*) ter priložiti fotografiji. En formular ostane mejni policiji, drugega pa je treba oddati pri odhodu iz države. Češke oblasti hočejo s takimi ukrepi očitno natančneje nadzorovati vstope in izstope iz države. Policija zahteva, da imajo migranti iz »problematičnih držav« med zadrževanjem v notranjosti države potrdilo o prestopu meje ves čas

¹⁰Mednje štejejo tudi mladoletne prebežnike brez spremstva. Od začetka leta je v centru za odstranjevanje tujcev vedno več prebežnikov, ki so jih policisti prijeli med pregledi v notranjosti države. Predstavniki RSBM, ki so opravili raziskavo na terenu, močno dvomijo o tem, da imajo prebežniki, ki sedijo v centrih za odstranjevanje tujcev – kakor to predvideva novi zakon o azilu – možnost kadar koli zaprositi za azil. Bati se je, da bodo prebežnike iz Nemčije poslali na Češko, in jih tam sprejeli v center za odstranjevanje tujcev. Potem ne bodo mogli zaprositi za azil. Predvidevajo, da mnoge prebežnike, ki so jih iz Nemčije vrnili na Češko, takoj zatem ali po prisilnem bivanju v kraju Balkova odpeljejo na slovaško mejo. Prebežniki tako postanejo žrtve verzišnih izgonov. Primerjaj še: Bericht über die von einem Team der FFM am 25. 4. 2000 vorgefundene Situation in Balkova, dem ersten Abschiebegefängnis der Tschechischen Republik (*Poročilo o stanju, ki ga je v kraju Balkova, v prvem centru za odstranjevanje tujcev na Češkem, našla ekipa RSMB 25. aprila 2000*).

¹¹Ta del večinoma temelji na raziskavah o položaju ukrajinske migrantske skupnosti, ki jih je opravila Olga Samborska.

¹²Tudi namestnik direktorja oddelka za priseljevanje in nadzor nad mejami češkega ministrstva za notranje zadeve, M. Mkvica je v pogovoru s predstavniki RSBM 12. 5. 2000 potrdil, da uradnega seznama problematičnih držav ni. Za problematične pa vendarle imajo države, je povedal gospod Mkvica, ki jih je najti na schengenskem seznamu.

pri sebi in ga morajo na njeno zahtevo pokazati. Takoj ko je zakon stopil v veljavo, so skoraj vsi mediji kritizirali ravnanje češke mejne policije. Znova in znova so dokazovali, da mejne oblasti niso bile dovolj pripravljene na izvajanje zakona. Tisti, ki jih je to prizadelo, pa niso bili dovolj obveščeni o novih zakonskih določilih.¹³ Najbolj sporen ukrep češke vlade pa je bila prepoved vstopnega prometa brez vizumov za državljane Ukrajine, Rusije in Belorusije.¹⁴ Z njo so postali pogoji za vstop in bivanje na Češkem tako oteženi, da se je na tisoče migrantov, ki so se selili zaradi dela, nenadoma znašlo v ilegali. S tem pojavom je verjetno povezano letošnje povečanje števila prosilcev za azil. Ilegalizirani delovni migranti so se bili v skladu s pravili in novimi določbami prisiljeni zateči v postopek za pridobitev azila, saj je le-ta zagotavljal vsaj omejen legalni status bivanja. Državljan iz omenjenih držav so zdaj prisiljeni zaprositi za vizum eno od veleposlaništev Češke republike v tujini. Ta postopek pa lahko traja tudi pet mesecev. Predložiti morajo overjeno povabilo češkega državljanca ali državljanke, da jamči za prosilca, imeti morajo potrdilo o zdravstvenem zavarovanju, poleg prošnje za vizum morajo na veleposlaništvu položiti še kavcijo, ki močno presega finančne zmožnosti večine prosilcev. Vizum morajo po preteku veljavnosti podaljšati – to pa lahko uredijo le v tujini. Za Ruse, Ukrajince in Beloruse to pomeni, da morajo, tudi če imajo dovoljenje za bivanje, po preteku največ enega leta v tujini zaprositi za podaljšanje vizuma.

Člani vzhodnoevropskih migrantskih skupnosti v Češki republiki poročajo o očitnem naraščanju policijskih pregledov na javnih mestih in po ulicah od začetka leta 2000.¹⁵ Policija v Pragi, ki naj bi tesno sodelovala s tujimi policijami, je še posebno znana po tem, da redno pregleduje tujce na tramvajih in podzemni železnici. Veliko vlogo pri tem igrajo uslužbenci transportnih podjetij, ki pregledujejo vstopnice, ter tujce, ki se ne morejo legitimirati, v skladu z novo zakonodajo predajo policiji, praviloma tujski. Ta v njihove listine

¹³Tako Prague Post 29. 3. 2000 poroča o »norišnici« na vzhodnih mejah države.

¹⁴Odpovedni rok za pogodbe je v Rusiji in Belorusiji 30 dni, v Ukrajini 60 dni. Potemtakem morajo državljani iz Rusije in Belorusije imeti vizum od 28. maja, Ukrajinci pa od konca junija 2000.

¹⁵Že februarja 2000 je najvišji šef češke policije Jiří Kolar v nekem sporočilu za medije oznanil, da bo policija z uvedbo predpisov o vizumih poostrila nadzor v notranjosti države in da tisti, ki ne bodo predložili dovoljenja za bivanje, lahko pričakujejo povečano število izgonov (glej še MNS, marec 2000).

odtisne žig, kar pomeni, da morajo v 24 urah zapustiti državo. Čeprav uradne številke o aretacijah in izgonih vzhodnoevropskih migrantov doslej še niso bile objavljene, pa poročanje tiska in izjave ukrajinskih migrantov dajejo vtis, da je češka policija z letošnjim letom močno pospešila izganjanje vzhodnoevropskih migrantov.

Povečano število pregledov, izgonov in čedalje več primerov šikaniranja so povzročili močno naraščanje napetosti v skupnosti vzhodnoevropskih migrantov. Med njimi se denimo trdovratno širijo govornice o tem, da nezaželene tujce nalagajo na posebne vlake in jih čez Slovaško pošiljajo v Ukrajino. Pri tem se govori o *tepluškah*. Tako so med drugo svetovno vojno imenovali posebne vlake, s katerimi so ljudi iz Ukrajine vozili na prisilno delo v Nemčijo.¹⁶

Druge metode za odkrivanje in aretacije ilegaliziranih migrantov so racije na tržnicah večjih mest in v cenenihih stanovanjskih četrtih, za katere se ve, da jih obiskujejo migranti. Čeprav je češkim državljanom zagotovljena pravica do zaščite zasebnosti pred državnimi posegi, se zdi, da ta pravica za pripadnike tujih skupnosti ne velja ali pa je zelo omejena. Vsaj iz Tabora in Prage Ukrajinci poročajo o več primerih, ko je policija vdrla v stanovanja brez sodnega naloga in jih preiskovala.

Prizadeti se pritožujejo zaradi grobega policijskega ravnanja in birokratskih metod, ki ustvarjajo velik psihološki pritisk na prebežnike. Nalašč oteženo naj bi bilo, po pričevanjih prizadetih, tudi pridobivanje potrebnih listin pri tujski policiji: stroga in toga pravila, več kot pomanjkljiva oprema bivalnih prostorov in čakalnic brez sedežev, kjer bi lahko izpolnjevali papirje, brez obvestil, kar tujcem, ki ne znajo češko, onemogoča, da bi se znašli. Zaradi vsega tega je postal postopek za pridobivanje listin za veliko večino nepremostljiva birokratska ovira. Hkrati pa je znano, da so mnogi državni uslužbenci za primerno vsoto denarja pripravljeni izdati potrebne papirje. Namige, da je tudi ta možnost, se najde celo na oglasnih

¹⁶Te govornice, ki jih ni mogoče potrditi niti po poizvedovanjih pri kritičnih nevladnih organizacijah, novinarjih in na ministrstvu za notranje zadeve, je verjetno povzročila izjava Vaclava Grulich, takratnega ministra za notranje zadeve, decembra 1999. Razložil je, da se z začetkom leta 2000 na mejah in cestah ne bo začelo povečevati samo število policijskih pregledov, ampak tudi izgonov. Verjetno so sklenili sporazum s Slovaško, da bi dovolila prevoz migrantov s posebnimi vlaki (glej še MNS, Januar 2000). Tudi če takih množičnih izgonov ni mogoče potrditi, na podlagi izjave takratnega notranjega ministra lahko domnevamo, da so o takih načrtih v vladi vsaj razpravljali.

straneh različnih ruskih, ukrajinskih in čeških časopisov. Kdor te ponudbe ne izkoristi oziroma je ne more izkoristiti, se mora postaviti v dolgo vrsto čakajočih.

Govori se, da lokalni policisti z državljani drugih vzhodnoevropskih držav še posebej ostro ravnaajo v mestih z znamenitimi zgodovinskimi četrtmi. Očitno želijo ta mesta, ki so postala turistična znamenitost predvsem za petične zahodne Evropejce in Američane, ohraniti »čista«. Beračenja in poulične trgovine tam ni več, ker so ju zatrli.

Videti je, kot da si policija celo dovoli zastraševati češke državljane, ki podpirajo tujce. Lokalno prebivalstvo, denimo, opozarja na posledice trgovanja z Ukrajinci. Na lokalnih policijskih postajah nanje običajno opozarjajo takrat, ko neki češki državljan izstavi povabilo za tujca. Hkrati ima v čeških medijih vedno večjo vlogo tudi tema »kriminal vzhodnoevropskih državljanov« (»ruska mafija«). Očitnemu pritisku in grožnji kriminalizacije so izpostavljeni tisti Čehi, ki podpirajo tujce in jim pomagajo pri pridobitvi dokumentov, jim posojajo svojo kartico zdravstvenega zavarovanja ali jih nastanijo pri sebi.

UPOR PROTI VLADNI POLITIKI DO TUJCEV

Izvajanje novega zakona o tujcih je že po nekaj tednih povzročilo burne proteste različnih družbenih skupin. Tuji študentje in univerzitetni profesorji iz »problematičnih držav« so se nenadoma znašli v skrajno težkem položaju. Celo državne inštitucije, še posebej visokošolske ustanove, so opozarjale, da lahko država zaradi tako zapletenih in namerno otežkočenih predpisov o vstopu in bivanju izgubi strokovnjake, ki bodo najverjetneje odšli na zahod. V nekem članku časopisa Prague Post z dne 31. 1. 2000 se je Jan Hanousek, vodja znanega znanstvenega inštituta praške Karlove univerze, pritoževal, da je inštitut zaradi nove zakonodaje skorajda ohromljen.

Novi zakon kritizirajo predvsem turistična in mednarodna podjetja. Ljudje iz vzhodne Evrope ne prihajajo na Češko samo kot delovni migranti, ampak tudi kot turisti. Še posebej v mesto Karlovy Vary, kamor so zadnja leta prihajali predvsem Rusi, ki so dokaj močan gospodarski dejavnik. Zato je marca mestni svet Karlovy Vary zahteval od vlade, da uvede preprostejši postopek za dodelitev vizumov ruskim državljanom. Vsako leto pride tja na tisoče ruskih turistov.

Če jih ne bi bilo, bi lokalno gospodarstvo hitro propadlo.¹⁷ Zdaj so končno tudi veliki investitorji v industrijo javno zagrozili, da se bodo umaknili iz Češke republike, če ne bo spremenila zakonodaje. Vlada bo verjetno nekoliko popustila. Zakon naj bi sicer ostal, vendar pa so napovedali spremembo predpisov, ki naj bi omogočala razločevanje.¹⁸

Domnevamo, da se položaj ruskih in ukrajinskih migrantov ne bo dosti izboljšal. Večje omejevanje vstopa v državo za državljane iz nekaterih držav je pravzaprav določen cilj v okviru širitve EU. Z novimi predpisi o vizumih Češka republika zgolj izpolnjuje enega od pogojev za vključitev.

Čedalje več policijskih pregledov v notranjosti države so deležni tudi prebežniki, ki so se na Češkem znašli med potovanjem v druge zahodnoevropske države. To pa ni zgolj stranski učinek novega zakona o tujcih. Ukrepi češke vlade in še posebej ustavljanje prebežnikov v tranzitu pred mejami zahodne Evrope so del sedanje odbojne vloge Češke republike v zahodnoevropskem sistemu zapiranja meja.

¹⁷ Glej še Prague Post, 29. 3. 2000.

¹⁸ Ibid.

PRILAGODITEV AZILNI IN MIGRACIJSKI POLITIKI EU: BOLGARIJA

TANIA MARINCHESHKA

UVOD

Po koncu hladne vojne so se države srednje in vzhodne Evrope lahko začele potegovati za članstvo v EU.¹ Azilna in begunska politika sta postajali vedno bolj pomembni. Medtem ko je bila Bolgarija pred desetimi leti – tako kot mnoge od srednje- in vzhodnoevropskih držav² – v glavnem izvorna država migrantov in prosilcev za azil, je v procesu demokratizacije in priprav na vstop v EU postala država, ki jih sprejema.

Proces širitve na vzhod ima neposredne posledice na zaščito beguncev v Bolgariji. Prezem standardov EU je za bolgarski pravni položaj na splošno pozitiven, saj se s tem izboljšujejo relevantni standardi in pogoji za migrante, prosilce za azil in begunce. A vendarle ostajajo še številni problemi v zvezi z zakonodajo in gradnjo ustreznih zmogljivosti. Razen tega so se širitvena pogajanja doslej osredotočala predvsem na krepitev nadzora nad migracijami. EU sama pripravlja zaostrene procedure pri sprejemanju prosilcev za azil in vstopu migrantov na svoj teritorij. Ta kompleksni, a obenem hitri razvoj zakonodaje so avtomatično prenesli na Bolgarijo, kandidatko za vstop v EU.

Prilagoditev Bolgarije azilni in migracijski politiki EU je tako kakor pri mnogih drugih srednje- in vzhodnoevropskih državah

¹ Sporazum, ki ga je Bolgarija sklenila z EU marca 1993, je začel veljati februarja 1995. Decembra istega leta je Bolgarija vložila prošnjo za članstvo v EU. Danes Bolgarija velja za državo kandidatko, ki naj bi se tako kot Litva, Latvija, Slovaška in Romunija pridružila šele pozneje. Še vedno je v fazi identifikacije političnih polj, v katera je treba za članstvo vložiti posebno veliko truda.

² Robert Scheunpflug, Lynette Tan: »Impact of EU Enlargement on Migration and Asylum in Central and Eastern Europe (Vpliv širitve EU na migracijsko in azilno problematiko v srednji in vzhodni Evropi)«, Marec/ Junij 2000, izdano pri CCME.

polna nasprotij³: na eni strani imamo »realistične« zahteve glede nadzora meja in nadzora migracijskih tokov, ki terjajo predvsem sodelovanje med vladami, na drugi pa »liberalno« zahtevo, da se ohranijo humanitarni standardi glede beguncev in spoštuje zakon. Tako delujejo predvsem mednarodne humanitarne in nevladne organizacije. Bolgarija se je zato pri prizadevanjih za vstop v EU spoprijela z izzivom, da ohrani ravnovesje med nujnostjo ohranjanja notranje varnosti ter vrednotami človekovih pravic in zaščito beguncev. Sedanji proces širitve bolj daje prednost varnosti.⁴ Položaj prebežnikov v Bolgariji pa se je zaradi te težnje zelo poslabšal.

S pravili, ki jih je določila EU državam kandidatkam za vstop v EU (*acquis*) in s katerimi jih zavezuje, da prosilcev za azil in migrantov ne smejo spustiti na območje EU, je v resnici mnoge socialne probleme s sedanjih članic EU prevalila na države kandidatke. To pa zapleta odnose z drugimi, sosednjimi državami, kandidatkami za

³ Sandra Lavenex: Safe Third Countries. Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe. (*Varne tretje države. Širitev azilne in imigrantske politike EU v države srednje in vzhodne Evrope*), Budimpešta: CEU Press, 1999. »... zahodnoevropske države so v strahu pred navalom imigrantov, ki prihajajo na njihovo ozemlje z območij srednje in vzhodne Evrope oziroma skozenj, zavzele zaščitno držo in enostransko pripojile države srednje in vzhodne Evrope v svoj razvijajoči se sistem sodelovanja v azilnih in imigrantskih zadevah, kar ponovno resno ovira migracijske tokove z vzhoda na zahod in vodi v globoko preobrazbo mednarodnega sistema zaščite beguncev. Ti procesi so pomembni v treh pogledih. Prvi se nanaša na območje mednarodnih odnosov in prava in zadeva preoblikovanje mednarodnega begunskega režima. Širitev veljavnega režima, ki ga prav zdaj uveljavlja EU in se povezuje s splošnim ciljem boja proti ilegalnim migracijam, slabi načela in pravila mednarodne zaščite beguncev, ker ovira vstop prosilcem za azil in vpeljuje v obravnavo prošenj za azil sistem negativne prerazdelitve. Drugič so ti procesi neločljivo povezani z evropskimi integracijami in pričakovanji za širitev Unije na vzhod. Področji azilne in imigrantske politike, ki sprva nista bili del pogajalske agende, imata zdaj vse bolj pomembno vlogo v predpridružitvenih strategijah in lahko pomenita resno oviro za naglo širitev in prost pretok ljudi med starimi in novimi državami članicami. In tretjič: širitev restriktivne azilne in imigrantske politike ima pomembne posledice tudi za same države srednje in vzhodne Evrope. Glede na to, da je njihova prilagoditev zahodnoevropskim migracijskim politikam postala osrednji pogoj za članstvo v Uniji, se pred države kandidatke postavlja konfliktna zahteva, da morajo zapreti svoje meje pred ilegalnimi prebežniki in obenem vzdrževati humanitarne standarde za zaščito beguncev. Ti procesi ne zadevajo zgolj odnosa srednje in vzhodnoevropskih držav do tujcev in priseljencev, ampak vplivajo tudi na svobodo gibanja srednje in vzhodnoevropskih državljanov in vodijo v rast novih mej v Evropi.«

⁴ Sandra Lavenex: Security Threat or Human Right? Conflicting Frames in the Eastern Enlargement of the EU Asylum and Immigration Policies (*Grožnja varnosti ali človekova pravica? Konfliktne strukture v širitvi azilne in imigrantske politike EU na vzhod*). Robert Shuman Center for Advanced Studies, RSC No: 2000/ 7.

vstop v EU in jim nalaga tako politično kakor finančno breme, ki ga zelo težko prenašajo. Za Bolgarijo je to velik izziv, še posebej če upoštevamo dokaj boleč in počasen prehod države v demokracijo in tržno gospodarstvo že od leta 1989. Leto 2000 je po dolgem obdobju recesije tretje zaporedno leto s skromno pozitivno gospodarsko rastjo. Domači bruto proizvod na prebivalca je okoli 1600 ameriških dolarjev; izraženo v enotah, ki merijo kupno moč, znaša danes približno 4300 ameriških dolarjev.⁵

Ker Bolgarija ne vodi jasne imigracijske politike, sama sebe nima za imigracijsko državo. Vsekakor pa mora tudi bolgarska politika upoštevati določene potrebe, interese in humanitarne obveznosti. Ker pa se te obveznosti in pa konkretni politični ukrepi lahko kmalu spremenijo, se je treba nenehno prilagajati konceptualnim, legalnim in institucionalnim okvirnim pogojem. Iz tega izhajajo pritiski in reakcije, ki so del določenih mednarodnih konstelacij okvirnih pogojev in zahtev. Mednarodna javnost se zaveda nujnosti prilagoditve in modifikacij. To kaže razprava o skupni imigracijski politiki EU, ki se je začela oktobra 1999 na vrhu v Tampere. Perspektive držav, ki niso članice EU, ki pa predstavljajo del imigracijske politike EU, je treba pri tem še izoblikovati. Postati mora jasno, da te perspektive predstavljajo en vidik skupne rešitve za skupne probleme.

Težko pa je pričakovati, da bo Bolgarija kot država gostiteljica izvajala pozitivno in dovezetno imigracijsko politiko, če pa so obenem tudi bolgarski državljani pogostokrat žrtve restriktivne imigracijske politike EU. O posledicah take imigracijske politike govorijo rezultati raziskav:⁶

- Bolgarija kot kandidatka za vstop v EU privlači ljudi iz nestabilnih regij centralne Azije in drugih območij. Toda zaradi lastnega nizkega standarda, bremena dediščine iz preteklosti in težav pri tranziciji – kot so na primer upad investicij in domačega bruto proizvoda, razkroj socialne države, ne da bi se vzpostavila nova, problemi pri uveljavitvi pogodb, šibke institucije javnega reda itd. – je Bolgarija žrtev omejevanja prostega pretoka ljudi v EU. Bolgarija ohranja podobne omejitve za ljudi, ki prihajajo iz regij zunaj Evrope.

⁵ Krassen Stanchev: »Why Worry About Business Ethics?«, Institute for Market Economics (IME), Bolgarija, 2000.

⁶ The Economic and Social Impact of Refugees on the Host Country: Bulgaria (*Ekonomski in socialni vpliv beguncev na državo gostiteljico*). IME, Sofija, 1999.

- Vzpostavila se je hierarhija restriktivnega odnosa do prebežnikov, ki temelji na načelu *quid pro quo*. Z drugimi besedami, če je »Zahod« restriktiven do »nas« in »drugih«, imamo pravico do »drugih« biti restriktivni tudi »mi«.
- Bolgarija se zaradi svoje geografske lege boji, da bo postala »tamponska cona«, kamor bodo odstranjevali nezaželene priseljence, ki so na poti v zahodno Evropo.
- Ne azilna ne imigracijska politika v Bolgariji do zdaj nista doživeli potrebne javne in institucionalne podpore.
- Vrtenje v začaranem krogu lahko zaustavijo le nevladne organizacije, ki jih financirajo tujci, tako da podpirajo begunce, ki so obtičali v Bolgariji.
- Hkrati pa v teh razmerah pritoka ljudi ne morejo preprečiti z nobenimi ukrepi notranje varnosti in imigracijske politike – ne glede na to, ali je njihov cilj Bolgarija ali pa sosednja država, ki ni članica EU ali pa EU sama. Če bi sprejeli tako radikalne ukrepe, bi državo izolirali in možnosti za ekonomski razvoj in blaginjo bi bile spet slabše, kakor so bile v bližnji, če ne celo daljni preteklosti.

Nasprotno: za politiko bi morala biti integracija prišlekov v bolgarsko družbo izziv. Šele potem bi si lahko vsi skupaj prizadevali za razvoj in blaginjo.

INFORMACIJE IZ OZADJA V KONTEKSTU KONCEPTA

»VARNE TRETJE DRŽAVE«⁷

MEDNARODNA ZAKONSKA DOLOČILA

Bolgarija je pristopila k mednarodnim konvencijam in sporazumu o človekovih pravicah:

12. maja 1993 h konvenciji ZN iz leta 1951 (t. i. »ženevski konvenciji«) in protokolu o statusu beguncev iz leta 1967; 26. marca 1992 h konvenciji o državljanskih in političnih pravicah iz leta 1970 ter še k

⁷ Odkar se je v poznih osemdesetih letih začelo povečevati število prosilcev za azil v zahodni Evropi, se v politiki pogostokrat govori o pravični delitvi bremena. Toda ker uporabnega sistema za razdelitev prebežnikov ni bilo in so bili stroški veliki, so se vlade spomnile preprostejšega pristopa: uporabo principa varne tretje države. Prebežniki zdaj nimajo več luksuzne možnosti, da bi si sami izbirali državo, v kateri bodo zaprosili za azil. Nasprotno: za azil morajo zaprositi v prvi državi, kjer je to možno. Države, ki uporabljajo princip varne tretje države, tujcem odklonijo možnost postopka za pridobitev azila z utemeljitvijo, da bi lahko oziroma bi morali za azil zaprositi že kje drugje.

prostovoljnemu protokolu; 21. septembra 1970 k sporazumu o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah; 3. junija 1993 h konvenciji o pravicah otrok; 8. avgusta 1966 h konvenciji o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije; 8. februarja 1982 h konvenciji o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk; 21. julija 1950 h konvenciji o preprečitvi in kaznovanju zločina genocida; 16. decembra 1986 h konvenciji proti mučenju in drugim oblikam okrutnega, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja.

Maja 1992 je Bolgarija postala članica Sveta Evrope. Zaradi tega je morala ratificirati najpomembnejše evropske instrumente za zaščito človekovih pravic, kot denimo 7. septembra 1992 evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin in 3. maja 1994 evropsko konvencijo o preprečevanju mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja. Po 5. (4) členu bolgarske ustave imajo vse mednarodne pogodbe, ki jih je ratificirala republika Bolgarija, prednost pred domačimi zakonskimi določili, ki bi lahko bila v nasprotju s temi pogodbami.

Vrh tega je Bolgarija v zadnjih letih podpisala kup sporazumov o ponovnem prevzemu z drugimi evropskimi državami: s Poljsko (1993), Švico (1994), Zvezno republiko Nemčijo (1994), Slovaško (1995), Grčijo (1995), Litvo (1996), Francijo (1996), Španijo (1996), Portugalsko (1997), Dansko (1997), Finsko (1998), Norveško (1999). Ti sporazumi o ponovnem prevzemu na splošno urejujejo vrnitev državljanov sopogodbence ali državljanov tretjih držav, ki so v državo sopogodbence pripotovali ilegalno s teritorija druge države ali čez njo. Ti sporazumi ne upoštevajo specifičnega položaja prebežnikov in jim ne zagotavljajo dostopa do rednega postopka za pridobitev statusa begunca.

Na splošno se prebežniki, ki jih porinejo nazaj v Bolgarijo ali pa v Bolgarijo pridejo, srečajo s težavami že pri vstopu, imajo pa jih tudi kadar hočejo priti v postopek za pridobitev azila.

BEGUNSKA ZAKONODAJA

Tako kot celotna zakonodaja o človekovih pravicah je za Bolgarijo nekaj precej novega tudi pravica do azila. Ratifikacija pomembnih mednarodnih sporazumov o človekovih pravicah se je dejansko začela z demokratično spremembo na začetku devetdesetih let.

Bolgarska ustava iz leta 1991 v členu 27 (2) predvideva, da »mora Republika Bolgarija dati azil tujim državljanom, ki jih preganjajo zato, ker se zavzemajo za mednarodno priznane pravice in svoboščine«. Člen 98 (10) daje predsedniku pravico, da odobri azil, člen 27 (3) pa predvideva, da mora pogoje in postopek za dodelitev azila določati zakon. Prvi bolgarski zakon o beguncih je parlament sprejel 27. maja 1999, veljati pa je začel 1. avgusta, po objavi v uradnem listu (št. 53, 1999). Zakon o beguncih (v dodatnem določilu § 18) eksplicitno omenja, da ne velja takrat, ko pravico do azila v skladu z ustavo odobri predsednik. Zaradi zakona o beguncih se je spremenila tudi uredba št. 207, sprejeta 23. oktobra 1992, na podlagi katere so ustanovili »nacionalno pisarno za teritorialni azil in begunce«; ta organ, pristojen za begunce, se je preimenoval v »urad za begunce«. Tudi uredbo št. 208, sprejeto 4. oktobra 1994, ki je urejala postopek za ugotovitev statusa, so nadomestili z zakonom o beguncih (čeprav z novim zakonom le ni izrecno odpravljena).

Novi zakon o beguncih v členu 2 (1) vsebuje definicijo begunca, ki je v skladu z ženevsko konvencijo iz leta 1951, v členu 6 (3) načelo *non-refoulement* (nevračanja),⁸ v členu 6 (4) pa načelo nekaznovanja prosilcev za azil in beguncev zaradi ilegalnega prehoda meje. V dodatnem določilu § 8 je razširjen pojem družine – od zakoncev in mladoletnih otrok na priletne starše beguncev, ki bodisi zaradi svoje starosti bodisi zaradi resne bolezni ne morejo skrbeti sami zase ali pa morajo v istem gospodinjstvu kot njihovi otroci živeti iz drugih razlogov. Zakon o beguncih predvideva dve vrsti ugotavljanja upravičenosti do statusa begunca: skrajšano proceduro, ki je v rabi predvsem na mejnih prehodih in jo izvaja mejna policija, ter splošno proceduro, ki jo v Sofiji izvaja urad za begunce.

Zakon o beguncih pa nikakor ni v skladu z mednarodnim pravom in mednarodnimi standardi zaradi več razlogov:

- Besedilo zaščitnega načela *non-refoulement* v členu 6 (3) sicer ustreza ciljem ženevske konvencije, vendar je mehanizmov za njegov prenos v prakso premalo.
- Klavzul, ki določajo konec postopka in izključujejo možnost pridobitve azila, je več, kakor jih je naštetih v ženevski konvenciji.

⁸ Načelo nevračanja se uporablja, ko prizadetemu grozijo politično preganjanje, smrtna kazen ali nečloveško ravnanje; nanaša se tudi na izgon v varno tretjo državo, če bi mu grozil izgon od tod v domovino, kjer ga preganjajo (pripomba urednika).

Statusa begunca ni mogoče dobiti, če neka oseba, ki je v državo stopila legalno, za azil ne zaprosi v roku 72 ur [člen 14 (7)] ali če oseba, ki je v državo vstopila ilegalno, za status begunca ne zaprosi »nemudoma« [člen 14 (8)]. Razen tega je lahko prošnja za status begunca zavrnjena, če je tujec poročen z osebo, ki ji je status begunca priznan v neki drugi državi ali pa ima državljanstvo v neki drugi državi [člen 15 (5)]. Pravica do azila se ne prizna tistim prosilcem za azil, ki se ne držijo obveznosti v okviru postopka za pridobitev azila [člen 13 II (10)].

- Izključitvene in končne klavzule uporabijo uslužbenci na meji tudi pri pospešenih postopkih, kadar so prošnje očitno neutemeljene (člen 13 in 14 v povezavi z členom 49).
- Centralne prvostopenjske oblasti, ki bi odločala o statusu begunca, tukaj ni. O očitno neutemeljenih prošnjah za azil v okviru pospešenega postopka odloča mejna policija, ki je podrejena ministrstvu za notranje zadeve (člen 49), medtem ko pri splošnem postopku o prošnjah za azil odloča urad za begunce (člen 51).
- Urad za begunce formalno odloča tudi v okviru pospešenega postopka za očitno neutemeljene prošnje in v skladu s 65. členom odloča o pritožbah. Drugega organa, ki bi razsojal o pritožbah proti odločitvam, sprejetih v pospešenem postopku, ni. O njih namreč spet odloča isti organ, urad za begunce.
- Pri pospešenem postopku morajo biti pritožbe oddane v roku 24 ur [člen 65 (1)]. Ta rok je prekratek glede na pomanjkljivo pravno svetovanje na vseh bolgarskih mejnih prehodih oziroma pomanjkljive informacije, s katerimi razlagajo prebežnikom postopek za pridobitev azila.

AZILNA PRAKSA

Število prošenj za azil v Bolgariji je relativno majhno. Med januarjem 1995 in oktobrom 2000 je bilo vloženih skupaj 5516 prošenj (glej tabelo). Nizko število prošenj je rezultat težav na terenu, s katerimi se srečujejo prebežniki, ko stopijo v postopek za pridobitev azila,⁹ čeprav novi zakon o beguncih v členu 6 (1) predvideva, da »lahko po

⁹ Odvetniki bolgarskega helsinškega komiteja poročajo o čedalje večjem številu primerov, ko so prebežnike, ki so se hoteli prijaviti na urad za begunce, uslužbenci zavrnil z argumenti, da so v domovini varni, omenjali so državljanstvo zakonskega partnerja/partnerice itd.

določili tega zakona v Bolgariji za dodelitev statusa begunca zaprosi vsak tuji državljan«. Težave se pojavijo tudi, ko mejni policisti prebežnike zajamejo, predvsem na letališču Sofija. Pripor traja nekaj dni ali celo nekaj tednov v nesprejemljivih razmerah (brez najnujnejše opreme). UNHCR in nevladne organizacije imajo dostop do prebežnikov na letališčih in v centrih za tujce le na izrecno zahtevo priprtih. Uradno jo je treba nasloviti na urad za begunce, ta pa obvesti ministrstvo za notranje zadeve. Procedura traja nekaj dni.

TABELA 1: NAJPOMEMBNEJŠE IZVORNE DRŽAVE PROSILCEV ZA AZIL V BOLGARIJI (STANJE 31. 10. 2000)

IZVORNA DRŽAVA	ŠTEVILO PROŠENJ ZA AZIL	VSE PROŠNJE V %
Afganistan	1.603	29 %
Irak	864	15,6 %
Jugoslavija	733	13 %
Armenija	580	10,5 %
Iran	249	4,5 %
brez državljanstva	233	4 %
Turčija	164	3 %
Bangladeš	152	3 %
Etiopija	103	2 %
skupaj	5.516	

TABELA 2: DELEŽ BEGUNCEV, KI JIM JE BIL PRIZNAN STATUS, HUMANITARNO DOVOLJENJE ZA BIVANJE, ZAVRNJENI PRIMERI, ŠE NEREŠENI POSTOPKI, KONČANI POSTOPKI

številu prošenj za azil	5516	v odstotkih
priznani	837	15 %
priznано humanitarno dovoljenje za bivanje	775	14 %
zavrnjene prošnje za azil	667	12 %
še nerešeni postopki	814	15 %
končani postopki	2.076	37,6 %

PROBLEMI

Sprejemnih ustanov za prebežnike do zdaj ni ne na mejnih prehodih ne na letališču. Čeprav novi zakon o beguncih to v 36. členu predvideva, v Bolgariji ni sprejemnih in integracijskih centrov. Ne v Sofiji ne na meji ni predstavnikov urada za begunce, ki bi bili tujcem na voljo 24 ur na dan; ni tudi prevoznih sredstev, s katerimi bi jih prepeljali z meje v Sofijo, na mejnih prehodih ni prevajalcev, ni nobenih informacij o bolgarskem azilnem pravu in ni pravnega svetovalnega centra. Mejne oblasti tako kot prej potrjujejo, da je zaradi teh pomanjkljivosti – še posebej zaradi pomanjkanja nastanitvenih možnosti in možnosti prevoza – prebežnikom vstop v državo preprečen. Tukaj se, posebej pri oblasteh, pristojnih za sprejem prebežnikov, kaže tako pomanjkanje znanja kakor politične volje.

Zato prebežnike zdaj obravnavajo veliko slabše, kakor to predpisujejo določila EU. Čeprav država prispeva minimalna sredstva za zagotovitev osnovnega pouka za begunske otroke, manjka bivalnih prostorov, pomoč pri iskanju zaposlitve pa je zelo omejena.

Položaj v Bolgariji še dodatno otežuje to, da je v tej državi ostalo veliko prebežnikov, ki so jih v Bolgarijo potisnili iz zahodne Evrope, ti pa za azil nimajo namena zaprositi v Bolgariji. Zelo jasno trdijo celo nasprotno, da bi za azil radi zaprosili v ZDA ali v zahodni Evropi. Prebežniki svoje pravice za vlogo prošnje za azil ne uporabijo tako dolgo, dokler jim ne zagrozijo z izgonom.

Leta 1999 so uredili dva centra za sprejem prebežnikov: enega v prostorih urada za begunce v Sofiji za 127 ljudi, drugega, v vasi Banja, v bližini mesta Stara Zagora, pa za 40 ljudi. Razen tega je ministrstvo za notranje zadeve s pomočjo UNHCR septembra 1999 uredilo začasni tranzitni center na bolgarsko-turškem mejnem prehodu, kjer so novembra opravili prvi pospešeni azilni postopek na neki državni meji.

AZILNI POSTOPEK

Do avgusta 1999, ko je začel veljati novi zakon o beguncih, je postopek pridobivanja statusa begunca običajno trajal več let. Nekdanji nacionalni urad za teritorialni azil in begunce, predhodnik urada za begunce, je prve prebežnike registriral kot begunce leta 1993, nekateri od teh primerov pa so še vedno nerešeni. V zadnjih

letih so se postopki zelo pospešili. Do oktobra 2000 je dobilo azil 837 ljudi, 667-tim so prošnjo zavrnil, 760 oseb je dobilo humanitarno dovoljenje za bivanje za obdobje od treh mesecev do enega leta in v 2078 primerih je bil postopek zaključen, predvsem zato, ker so prosilci zapustili Bolgarijo. Samo v letu 2000 je bilo do oktobra vloženih 1099 prošenj, ki se nanašajo na skupno 1333 oseb: 869 moških, 240 žensk in 224 otrok.

V preteklosti se je bilo na vsak prvostopenjski sklep mogoče pritožiti na vrhovno upravno sodišče v Sofiji (33. člen odloka). Po novem zakonu o beguncih lahko pridejo na vrhovno sodišče le tisti sklepi, ki so sprejeti v okviru splošnega postopka. Rok za pritožbo je sedem dni po sklepu. Pritožbi pritiče odložilni učinek. Na vrhovnem upravnem sodišču obstajata dve instanci, kjer odločajo o azilnih primerih iz splošnega postopka. Na prvi odloča senat s tremi sodniki, na drugi pet sodnikov. Na njihovo odločitev se je na upravnem sodišču mogoče pritožiti v roku 14 dni.

Proti odločitvam v okviru pospešenega postopka, vključno z vsemi primeri, kjer so bili uveljavljeni razlogi, ki izključujejo možnost pridobitve azila, se lahko v skladu s 65. členom begunci v roku 24 ur po razglasitvi sklepa pritožijo pri predsedniku urada za begunce. Urad mora končni sklep sprejeti v roku sedmih dni po prejemu pritožbe. Pritožbe nimajo odložilnega učinka in zato se lahko sklepi urada za begunce uveljavljajo takoj. Sklepe o zavrnitvi zahtevka po členu 49 (3) sprejme ministrstvo za notranje zadeve na podlagi utemeljenega predloga predsednika urada za begunce in potem, ko ga o tem obvesti upravni organ, ki je opravil pogovor s prosilcem (urad za begunce, mejna policija, oddelki diplomatskih in konzularnih predstavništev za izdajanje vizumov in potnih listin republike Bolgarije, glej člen 44).

□ SKRBA, INTEGRACIJA

Ko so prebežniki registrirani in ko jim je dovoljen vstop v državo in vključitev v postopek za pridobitev azila, prejmejo potrdilo o prijavi, ki jim služi za dokazilo identitete; v zadnjih letih policija in relevantne oblasti vedno bolj poznajo ta dokument. Urad za begunce dodeli vsakemu prosilcu za azil finančno pomoč, v višini socialne pomoči v državi. Ta znaša 37,20 leva na mesec.¹⁰ Vrh tega prosilce

¹⁰ 1 lev je približno 115 SIT.

za azil brezplačno nastanijo v posebnih bivališčih. Bolgarska država zagotavlja begunskim otrokom brezplačno šolanje v osnovnih in srednjih šolah. Prosilci za azil pa ne smejo delati.¹¹ Urad za begunce pripravlja zanje različne integrativne dejavnosti [v skladu s členom 25 (6) zakona o beguncih]. Te dejavnosti (poklicno izobraževanje, jezikovne tečaje in druge integracijske ukrepe) plačuje UNHCR. Od leta 1998 jih izvajajo v utečenem integracijskem centru pri uradu za begunce. Integracijskih ukrepov, ki so jih deležni begunci s priznanim statusom, kot so poklicno izobraževanje in jezikovni tečaji, so lahko po želji deležni tudi prosilci za azil. Begunci, ki jim je priznan status, so še pred nedavnim lahko sodelovali pri poslovnem programu, ki pa so ga leta 1999 opustili; lahko pa dobijo štipendije za študij na univerzi. Ker vlada ne financira več programov za prosilce za azil, je to dolžnost prevzel UNHCR. UNHCR je v sodelovanju s svojimi izvršilnimi nevladnimi organizacijami pripravil tudi zadnja dva programa za begunce, ki so jim priznali status. Kar se tiče dostopa do trga delovne sile, izobrazbe, medicinske oskrbe, socialne pomoči itd. imajo begunci skorajda iste pravice kot bolgarski državljani. Prejmejo dokument, ki potrjuje njihov status begunca v Republiki Bolgariji. Od ministrstva za socialne zadeve dobijo številko socialnega zavarovanja, ni jim več treba prositi za dovoljenje za delo. Od maja 1997 jim bolgarska vlada izdaja tudi posebne potne liste.

PRIPOROČILA

Bolgarska vlada se prav zdaj ubada z mnogimi drugimi žgočimi problemi. Spričo velikanskih socialnih in ekonomskih prelomov, ki so neločljivo povezani s tako poglobljenim procesom prestrukturiranja, učinkovito reševanje begunskega problema ni preprosta naloga. Položaj v Bolgariji – kakor tudi v drugih državah srednje Evrope – dodatno otežkočajo tudi mnogi prebežniki, ki za azil ne nameravajo zaprositi v Bolgariji, to pa storijo šele takrat, ko jim zagrozijo z izgonom. Z bolgarsko vlado tudi delimo skrb, ki jo povzroča povečevanje ilegalnih migracij, obenem pa smo zaskrbljeni, ker ukrepe proti ilegalnim migrantom pogostokrat izvaja samovoljno. Rezultat je, da prebežnikom in beguncem krati pravice, ki jim pripadajo.

¹¹ Teoretično imajo prosilci za azil pravico, da si pridobijo posebno dovoljenje za delo na zavodu za zaposlovanje, toda v praksi je to nemogoče, saj bi moral vsak delodajalec, ki bi hotel zaposliti tujca, plačati davek v višini šestih minimalnih plač.

Učinkovit, pošten in dostopen postopek za pridobitev statusa begunca je najboljši način za ohranjanje načela *non-refoulement*, po katerem naj bi se držali mednarodnih zakonskih obveznosti. Bolgarija je v tej smeri naredila dolgo vrsto zakonodajnih in administrativnih korakov. UNHCR namerava okrepiti svojo svetovalno vlogo in pomoč, da bi se ustalile ustrezne institucije in zmogljivosti, ki jih potrebuje bolgarska vlada. Tako naj bi uredili ustrezen azilni sistem z vsemi pomembnejšimi sestavnimi deli – od vladnih procedur in ustanov za sprejem, do samega postopka za pridobitev azila in integracijskih mehanizmov. Ta prizadevanja je seveda treba opazovati v okviru napredujoče demokratizacije ter zakonskih in administrativnih reform.

UNHCR in nevladne organizacije v Bolgariji, ki se ukvarjajo z begunci, glede vračanja prebežnikov iz drugih držav v Bolgarijo, priporočajo, naj države, ki prebežnike potiskajo nazaj, spričo omenjenih problemov – pa čeprav se to dogaja v okviru sporazuma o ponovnem prevzemu ali drugih sporazumov o vrnitvah – zahtevajo od bolgarske vlade brezpogojno izpolnjevanje obveznosti. Bolgarija mora biti pripravljena:

- takšno osebo spustiti nazaj na svoje ozemlje in ji dovoliti uporabo splošnega – ne pospešenega – postopka za pridobitev statusa begunca, kajti samo splošni postopek ustreza minimalnim mednarodnim standardom;
- zagotoviti ustrezno zaščito, še posebej pred vračanjem (*refoulement*), ves čas azilnega postopka;
- ne upoštevati uporabo klavzul o izključenosti in končanju azilnega postopka, ki presegajo zadevna določila ženevske konvencije; in
- takšno osebo obravnavati v skladu s temeljnimi človekovimi pravicami ter se izogibati zlasti neupravičenim in nepotrebnim dolgotrajnim zadrževanjem v tranzitnih conah ali drugje.

Države, ki potiskajo prebežnike v Bolgarijo, bi morale po dogovoru z bolgarskimi oblastmi prebežnike obvestiti, da lahko zaprosijo za azil v Bolgariji. Ukrepiti pa morajo tudi v praksi – jamčiti morajo za izvajanje te pravice pri vrnitvi prebežnikov v Bolgarijo. V zvezi s tem še priporočamo, naj prebežnike obveščajo tudi o tem, da se lahko povežejo z regionalno pisarno UNHCR v Sofiji ter programom bolgarskega helsinškega komiteja »Zaščita beguncev in migrantov«.

NOVI EVROPSKI VRATAR – S PRIZORIŠČ V DRŽAVICI, KI JO JE SPREMENIL ZAHOD: LITVA

BEAT LEUTHARD

PABRADÉ (LITVA)

Litva je opravila zrelostni izpit 31. januarja 2000 v Pabradu, na deželi. Tja vodi iz Vilniusa skozi gozdičke in čez položne gričke osamljena podeželska cesta. Na njenem koncu, tik pred belorusko mejo, stoji novi center za izgon tujcev. Na ta dan, 31. januarja, so nove vladne in parlamentarne prominence skupaj s predstavniki programa EU Phare slovesno odprle novo sodobno zgradbo za 200 oseb. Najgrozljivejši center za izgon tujcev v Evropi, ki je prej stal na istih kasarniških tleh, je končno postal zgodovina.

Take zgradbe stoje že v vsaki državi EU, tudi v Švici in drugih, ki bi rade postale članice. Na zunaj so vse nadvse odlične, njihova notranjost deluje moderno; imajo ljubke kabine za prhanje, vse pa nosijo žig evropske trdnjave. V center Pabradé je bilo iz programa Phare vloženih okoli 605.000 evrov. Za »azilne« birokrate je to dobra nalozba. Če jim v Litvi uspe pripreti prebežnike na poti na zahod, prihranijo predvsem Avstrijcem in Nemcem stroške za drage zastraševalne ukrepe in izgone.

»Pomagajte nam!« smo slišali na naših prejšnjih obiskih terena, »obvestite naše sorodnike in jim povejte, da nam gre slabo. Potrebujemo hrano, denar in boljše papirje!« Kadar koli smo dobili dovoljenje in smo smeli vstopiti v staro stavbo centra, so po nas začeli deževati klici na pomoč.

Centri za izgon tujcev so vsepovsod – v Zürichu in vzhodni Westfaliji, v Mannheimu in na Dunaju. Vsak je po svoje slab, ker sedijo v njem po krivici prijeti. Ti ljudje niso osumljeni kriminalnih dejanj, ampak so kvečjemu kršili predpise o vstopu in prebivanju. Pabradé je bil še posebej odbijajoč. V njem so morali dolga leta zadostovati za 500 ljudi dve komaj uporabni prhi, tri toaletne kabine in ena sama kopalnica, kjer so po tleh plavale fekalije. Cevi je že zdavnaj prežrlo,

denarja za njihovo obnovo pa ni bilo. Videli smo obroke – nekaj drobtin in malo zelenjave, s čimer so hranili stanovalce. Videli smo blato na kasarniškem dvorišču, po katerem so se prebežniki prestopali po enem od dolgotrajnih litovskih deževij. Med njimi smo opazili bolnike, ki jim je manjkalo vsega – tako zdravil kakor hrane. Slišali smo še zgodbe o umrlih, ki bi lahko še živeli, če bi jim kdo omogočil vsaj najnujnejšo zdravstveno oskrbo. Je Pabradé res najslabši center za izgon tujcev v Evropi? Tudi drugi so bili tega mnjenja. Z vzkliki »Zapríte Pabradé!« so poleti 1998 propagirali kampanjo »Nihče ni ilegalec«.

Litovci pripovedujejo, da so v prejšnjih časih ljudi od tam po železnici pošiljali v Sibirijo. Pozneje, leta 1991, ko so se slabo oboroženi litovski uporniki uprli sovjetski milici in z osvoboditvijo države opravili pionirsko delo za vso Evropo, je vojašnica postala center, v katerega so začeli zapirati neznane prebežnike. O njihovem izvoru in motivaciji niso Litovci skoraj nič vedeli. To jih je spravljalo v zadrego, kako naj z njimi sploh ravnajo. Zato so jih po krajšem času spuščali naprej, proti Poljski in Nemčiji. Šele ko jim je Zahod razložil, da je treba te ljudi zapreti, ker so »ilegalci«, so se od novih časov utrujenim Litovkam in Litovcem uredile misli.

Zdaj se tudi Pabradé lahko pohvali s klinično čisto zahodnjaško novo gradnjo. Uradne delegacije z Zahoda, ki skrbijo za spoštovanje človekovih pravic, so zdaj lahko zadovoljne.

VILNIUS

Medtem sredi Vilnusa še naprej kraljuje Frank Zappa. Njegov spomenik v nadnaravni velikosti – menda edini na svetu – stoji v centru na novo razcvetelega litovskega glavnega mesta. Turizem hitro napreduje, število dopustnikov se je med leti 1995 in 1998 podvojilo: Vilnius obiše 1,4 milijona oseb na leto, skupaj s poslovneži pa celo 4,3 milijonov tujcev. To so za državico, ki ima samo 3,9 milijona prebivalcev pomembne številke.

Večina gostov je iz Poljske in Nemčije. Zanima jih kultura. Po sledih Thomasa Manna se sprehajajo po nekdanji zdraviliški deželi ob litovski obali, ob vzhodnem morju okoli Klaipede. Le redki popotniki še pridejo v Vilnius, ki se je prej imenoval Wilna, zaradi spomina na holokavst ali da bi obiskali grobove. Takratna drama, kolaboracija enega dela litovskega prebivalstva z nacisti ter pogumne

Židinke, ki so prihajale organizirat upor - opisuje jih Chaika Grossman v knjigi »Die Untergrundarmee« (*Vojska iz podzemlja*) - v gete Wilne (Vilnusa), Bialystoka in Varšave, skoraj nikogar več ne zanima. Ogrožena sta tudi židovski muzej in geto, ki bi si ga radi prisvojili grabežljivi novopečeni poslovneži ter ga pozidali z novimi stavbami.

Večina prebivalstva gleda na Evropo z dvomom. Dvomi tudi o državni doktrini hitre priključitve Evropi uniji. Življenje je postalo težje, kurjava in življenjske potrebščine so nedostopno drage, kriminal narašča. O dramatični negotovosti v državi se seveda ne sme govoriti. »Stopnja kriminala pri nas se giblje v okvirih stopnje kriminala v drugih zahodnih državah,« je menil prejšnji državni sekretar in minister za pravosodje Gintaras Švedas. Izjavil je še, da se prebivalstvu dozdeva, da je prišlo v državi do dramatičnega povečanja kriminala, »ker primerja številke s tistimi iz časa sovjetskega režima, ki so bile zelo zelo nizke«. Švedasa ni poslušal nihče. Danes zaseda njegov stolček na ministrstvu za pravosodje nekdo drug. Osebnost mnenje Litovk in Litovcev je zaznamovano z dvomom do »tujcev« in željo po »varnosti«. Spričo tako razširjenega strahu se morajo hitro menjajoči se vrhovi policije v ministrstvu za notranje zadeve ustrezno profilirati. Vedno več je policijskih pregledov in čedalje bolj strogi so: na železniških postajah ali okrog McDonaldovih restavracij ne trpijo več brezdomcev. Tudi časopisi se bojijo, da se bodo tuji turisti »tega kriminala« ustrašili.

BONN, PARIZ, KOPENHAVN, STOCKHOLM

Nemčija in druge zahodne države imajo torej idealne pogoje, da si podredijo Litvo. To se da razbrati tudi iz izjave zunanjega ministrstva, še pod vlado nekdanjega nemškega kanclerja Helmuta Kohla, s sedežem v Bonnu: »Tri leta po obnovitvi neodvisnosti si Litva prizadeva, da bi javno varnost prilagodila zahodnim standardom.« Ko so sredi devetdesetih let dobili »pomoč za nakup opreme«, je bilo spet mogoče prebrati: »Po zaslugi dosedanje nemške podpore in podpore drugih zahodnih držav je bil dosežen velik napredek. Potreba po svetovanju in materialni podpori je še vedno velika, predvsem zaradi hitro rastočega organiziranega kriminala, katerega posledice močno čuti tudi Nemčija.«

Zaradi številnih predsodkov je Bonn takrat seveda vse pomešal. »Pristaniška mesta baltiških držav so de facto postala 'brezcarinske cone' z vsemogočim ilegalnim blagom. V njih izdelujejo sintetične droge. Tihotapci mamil in ilegalni priseljenci izrabljajo pomanjkljiv nadzor nad kopenskimi, morskimi in zračnimi potmi.« Porabili so nekaj milijonov mark, da bi vzpostavili »integrirane skupne programe z močno svetovalno in izobraževalno komponento«, s katerimi naj bi »hitro in izčrpno pripravili temelje za vzpostavitev ustreznih mehanizmov za boj proti kriminalu.« Zvezno ministrstvo za notranje zadeve si je pri tem prizadevalo za »skupno sodelovanje na Baltiku«. »Tisti, ki pomagajo drugim, pomagajo sami sebi,« je k temu pripisal strokovnjak Heiner Busch, urednik berlinskega časopisa »Bürgerrechte & Polizei« (*Civilne pravice in policija*); v resnici gre za »pomoč pri prestrukturiranju in gradnji državnega oblastniškega aparata«, za »pomoč policiji in tajnim službam«. Zahodni pomagači »prilagajajo vzhodnoevropske partnerje potrebam svojih scenarijev ogroženosti, svojim konceptom in metodam«.

Kar se tiče »pomoči pri opremljanju«, je vloga Avstrije nenavadno nejasna in manjka kakršnih koli informacij. Znani so le nekateri »dobavitelji«. Nemčija je Litvi podarila policijska vozila in prodala Siemensove informacijske sisteme na mejah. Poljska je obalni straži v pristanišču Klaipeda podarila nekaj starih čolnov. Francija je Litvi prodala neprimerne naprave za nočno opazovanje. Švedska je litovske azilne pisarne opremila s pohištvom Ikea, policijske sobe pa z osebnimi računalniki in starimi kolesi. Švica se je odrezala z napravami za nočno opazovanje in z zemljemerskimi sistemi. Danska pa je dostavila strokovnjake, svetovalce izpraševalcem in izpraševalkam potencialnih beguncev v postopku za pridobitev azila.

KOBLENZ

V litovskih policijskih krogih in v krogih litovske mejne policije od Nemčije najbolj poznajo predvsem eno mesto: lepi Koblenz ob zgornjem Renu. Tam je namreč glavni sedež zveznih mejnih enot (BGS), visoko pripravljene nemške posebne policije. Pri njih si uslužbenci litovske mejne policije tako rekoč podajajo kljuko.

BGS »novincem« iz mlade državnice razkazuje veliko opreme, tehnične naprave, taktični *know-how* – vse od helikopterske operacij-

ske baze do službe za zaščito meja z nočnimi daljnogledi. Za litovske mejne policiste je atraktivno že to, če iz Koblenza na hitro odlete v Berlin in v Frankfurt ob Odri in si tam ogledajo vročo državno mejo. Litovske obiskovalke in obiskovalce to napolnjuje s spoštovanjem in zavistjo.

Podobno je na področju sodstva. Sporni policijski modni izrazi, ki označujejo spremembe političnega razpoloženja v državi, kot tisti, ki jih uporabljajo v zvezi z notranjo varnostjo, organiziranim kriminalom ali s tihotapci ljudi, se preko nemških izobraževalnih tečajev prenašajo v policijske sobe »držav v zaostanku«, h katerim prištevajo tudi Litvo. Ni čudno, da je nova, predpisana raba izrazov, najprej strašila zgolj v glavah litovskih državnih uradnikov in politikov, preprosti baltiški ljudje pa niso imeli pojma, zakaj so ljudje sploh »ilegalni« in kaj bi lahko pomenil izraz »ilegalni migrant«.

Tudi zakonodaja države, ki si želi postati članica EU – uradno prošnja za sprejem v EU so z obljubami odložili na čas po letu 2004 – je prežeta z nemškimi vplivi in interesi. Šele v začetku devetdesetih let sta vlada in večina v parlamentu z novim zakonom o tujcih zagrozili s kaznijo za tiste, ki pomagajo prebežnikom. A že malo pozneje, 27. julija 1997, so stvar še bolj zaostri. Kazen so poostri na 15 let odvzema prostosti. Višina kazni za pomoč »ilegalcu« je tako postala skoraj enaka višini kazni za uboj.

NEMEŠIS (LITVA)

Značilnost nove, vznemirjene Litve so zgodbe, kakršno sta doživela zakonca Falčik v svoji revni koči na od boga pozabljenem robu vasice Nemešis na litovsko-beloruski meji. Tisto poletje je na majava vrata pri Falčikovih potrkal »tuj moški«. »Ali lahko najamem sobo?« je vprašal. Z njim je bilo še nekaj ljudi, zato je dodal, naj ju to nič ne skrbi. Felicija Falčik je pozneje povedala: »Skupna vsota, ki sva jo dobila, je znašala 20 litasov.« Dvajset litasov je bilo takrat toliko kot trije evri. »Drugi ljudje so prišli nekoliko pozneje. Bilo jih je pet ali šest, verjetno iz Indije. Eden od njih je ostal ves čas v hiši. Preostali so odhajali in se vračali. Vedno pa so vrata svoje sobe zaklepali. V njej so si pripravljali hrano, s seboj so celo prinesli ležišča. Eden od njih je menda od vsakega Indijca dobil 51 litasov. Ne veva, ali jih je dal komu naprej. Nama jih ni. Porabili so precej drage elektrike. Seveda sva utrpela škodo.«

Falčikova sta bila takrat že zelo revna. Vedno ni bilo tako. Kmalu po preobratu leta 1991, ko se je Litva odcepila od takratne Sovjetske zveze in se je začela prenova baltiške družbe, je Felicija po krivici izgubila službo v tovarni. Kot poljska naseljenka ni govorila litovsko, kar pa je v litovski tovarni zaradi na novo vzplamenelega nacionalizma čez noč postalo pomembno. Prve odpustitve so dosledno prizadevale le »Rusinje« in »Poljakinje«. Ker Falčikova nista več mogla plačevati najemnine za svoje stanovanje v samem Nemešisu, sta se morala izseliti. Zatekla sta se v podirajočo se kočo na deželi. Oteževalna okoliščina je bila tudi ta, da Ceslav, Felicijin mož, zaradi slabega zdravja ni več zmožgel opravljati dela, za katerega se je izučil. Ostali so jima le delovni konj, ročni nakupovalni voziček in streha nad glavo.

Verjetno je kdo v sosedstvu opazil, da pri njiju prenočujejo tuji ljudje, in ju naznanil, je domnevala Faličkova. Zakaj h koči je prihitela policija, »bilo jih je pet ali šest, vsi z naperjenim orožjem in nadetimi maskami«. Še nikoli ni slišala, da bi policija prebivalke in prebivalce pozivala, naj take dogodke prijavljajo. Eden od maskiranih policistov jo je po rusko opozoril: »O tem nas morate obveščati.« Odgovorila mu je: »Najprej nas vi začnite obveščati o zakonih.« Rezultat njenega odgovora je bil dva dni in dve noči v zaporu, za njenega moža pa še veliko dlje. »Za živali,« je pripovedovala, »ves tisti čas ni skrbel nihče. Konj je bil sam.«

In kaj je na to odgovoril pristojni preiskovalec, ki mu je jasno, da je lahko neki pravnik z zahoda presenečen nad primerom Falčik? »Naš zakon številka 82 pravi, da lahko oba kaznujemo z desetimi do petnajstimi leti zopora. Trudim se, kolikor se lahko, da bi Falčikova smela ostati na kmetiji. Mislim, da ju ne bi smeli zapreti. Nič slabega nista storila. Toda s takimi primeri nimamo nobenih izkušenj. Smo mlada država z novimi kazenskimi predpisi.« S takšnimi trpkimi izkušnjami se Litovci pogosto srečujejo; zdi se, da se njihovo osebno mnenje o tem, ali je nekaj prav ali ne, ne ujema z dejanji, ki sledijo. To so potrdile tudi preiskovalčeve besede. Njegova ocena, da pri omenjenem primeru ni šlo za hud prekršek, ni relevantna. »Od vlade smo,« je razlagal s kančkom obžalovanja, »dobili navodilo, da so ilegalne migracije hud prekršek.« To je treba »še posebej strogo preganjati«.

RUKLA (LITVA)

Popolnoma drugače potekajo stvari v Rukli. Tam stoji novi sprejemni center za prosilce za azil. Ustanova je kot iz sanj: s tekočo mrzlo in toplo vodo, zadostnimi količinami hrane in prijetno notranjščino – vse ima, o čemer lahko veliko število obubožanih Litovk in Litovcev le sanja. Rukla je namenjena tistim, ki jim je uspelo priti v uradni postopek za pridobitev azila. Na prste lahko preštejemo tiste, ki so jih izbrali iz množice tako imenovanih ilegalcev v Litvi – tistih ljudi, ki prihajajo z vsega sveta in so na begu pred dogodki, ki jim onemogočajo življenje v domovini, slučajno pa so pristali v eni od treh baltiških republik.

Tudi litovski zakon o azilu je zakon iz retorte. Družboslovec Vladimiras Gražulis ga je spreminjal od leta 1993. Uspešno se je potegoval za pomoč zahodnih držav, predvsem skandinavskih; 5. aprila 1995 mu je uspelo, da ga je parlament sprejel, in ima zasluge tudi za to, da je zakon 27. julija 1997 začel veljati. Kaj odločilnejšega se od takrat ni zgodilo. Samo od sreče je odvisno, ali tisti, ki poskusijo preživeti v Pabradu, pridejo v postopek za pridobitev azila ali ne. Premestitev v sprejemni center za azilante v Ruklo je doslej uspelo doseči le nekaj ducatom ljudi, status begunca pa je medtem pridobila samo peščica, predvsem Afganistanci in Gruzijci. Kdor nima pri sebi dokumentov o preganjanju ali mučenju, tudi nima nobenih možnosti, da bi odpotoval naprej. In kdor se ne zna »sporazumevati« z denarjem, ne dobi niti najnujnejšega za življenje.

Sprejem zakona o azilu in podpora zahodnoevropskih držav sta pri tem sebična. »Dobro vem, da bi se Zahod teoretično lahko znebil svojih beguncev,« je povedal družboslovec, ki je bil šest let poslanec socialdemokratske stranke, preden se je lotil azilne zakonodaje. »In strinjamo se s tem, da morajo prvo pregrado za ilegalce zgraditi države, ki so bližje vzhodu. Ilegalci morajo vedeti, da bodo težko prečkali te 'revne' vzhodne države. K nam jih bo zato prihajalo manj.« Litva bi za postkomunistične države rada postala zgled za obrambo pred »illegalci« in sprejemala le »prave begunce«.

Gražulis pa ni hotel verjeti, da lahko Litva kot tamponska država med Vzhodom in Zahodom zaide v težave. »Samoumevno je, da se ne pripravljamo na to, da bi postali veliko evropsko taborišče za ilegalce,« je povedal. Zaupa v sporazum o ponovnem prevzemu z

Belorusijo in Rusijo. Prva to kljub pogajanjem zavrača, druga se bo o sporazumu pripravljena pogovarjati »v enem letu ali dveh«. Obe državi sta v očeh »očeta litovskega zakona o azilu« za preganjance varni tretji državi. To pa je zelo samovoljno tolmačenje, spričo tamkajšnjih kršitev človekovih pravic.

COLOMBO, ŠRILANKA

Ukrepe proti nezaželenim prebežnikom država z zahodnjaško odločnostjo izvaja že od leta 1997. Namestnik notranjega ministra in vodja urada za begunce na ministrstvu za delo in socialne zadeve Romas Kilkauskas je takrat dejal, da ima proti temu »človeškemu tovoru« pripravljeno »akcijo« izgon z letali. Čeprav je primanjkovalo denarja za železnico, ga je naenkrat postalo dovolj za rezervacije letalskih vozovnic. Zaradi darila iz usmiljenja, ki ga je prispevala Clintonova ameriška vlada, vrednega več kakor dva milijona dolarjev, nekaj drobiža pa je prispevala mednarodna organizacija za migracije (IOM) s sedežem v Ženevi, so razmere v Litvi čez noč postale spodobne. Litva je začela predajati preganjalskemu režimu v domovini na stotine domnevnih beguncev brez poizvedb ali po nepopolnih poizvedbah o razlogih za preganjanje in možnih ovirah za izgon. Še posebej so vlogo IOM (»sokrivke«) kritizirali v okviru evropske kampanje »Nihče ni ilegalec«. Sokrivdo za izgone je organizacija skrila za izraz »humanitarna akcija«.

Krščanska Litva, kjer so katoličani v veliki večini in je nekoč sama poznala begunstvo in pregnanstvo – ta Litva se ne ujema z neko drugo Litvo, tisto, ki begunce izganja. Zdi se, da je to opazil celo vladi zvesti časopis *The Island* v Colombu, glavnem mestu države Šrilanka, od koder prihaja veliko prebežnikov. Litva, se je čudili časopis konec leta 1997, je za božič deportirala 103 šrilanške »ilegalce«. Kilkauskasova »božična poslanica« je bil prvi čarterski polet za ljudi, ki so jih izgnali iz nekoč zelo človekoljubne države.

PERSPEKTIVA KONSTRUIRANJA SCHENGENSKE »E-MEJE«: SLOVENIJA

SIMONA ZAVRATNIK ZIMIC

OD »NEMEJE« DO PREGRADE, MIMO MEJNIKA 1991

Leta 1991 nastala slovensko-hrvaška državna meja postaja v tem delu regije eden pomembnejših selektivnih mehanizmov, ob katerem se srečujejo zgodbe lokalnih mikrokozmosov, subregionalnih in regionalnih obmejnih periferij, nacionalnih sistemov in evropskih superstruktur. Od leta 1991 je ta meja samo v desetletju privzela bistveno spremenjene funkcije: najprej s premikom od notranje republiške in socialno povsem prepustne meje, ki nikoli ni delovala kot prava ločnica, na kateri bi se zaustavljale socialne interakcije, do zunanje državne razmejitve med suverenima nacionalnima državama, kar je predvsem formaliziralo obmejno življenje, vključno z režimom prehajanja meje kot najbolj razločujočo vsebino. Terenska raziskovanja kažejo tendenco radikalnega zamiranja vsakovrstnih čezmejnih stikov, tako z vidika njihove dinamike kot strukture. Najbolj so se zmanjšali institucionalni stiki, nekoliko večja stabilnost se kaže pri neformalnih stikih (zlasti sorodniške in prijateljske mreže), ki imajo izvor v intimnih tradicijskih povezavah lokalnega prebivalstva »z obeh strani meje«.¹ Nedvomno je vzpostavitev državne meje nakazalo trdo, bolj neprepustno kakor prepustno fizično pregrado, ki razločuje prej enotni ali vsaj močno povezani prostor. Kar je bilo pred letom 1991 »nemeja«, je postalo po tej časovni ločnici toga pregrada med dvema postsocialističnima nacionalnima državama. Medsebojne *mejnosti*² so – zlasti na ravni velikih na-

¹ Podrobneje glej zlasti: Duška Knežević-Hočevar: *Družbena razmejevanja v dolini zgoranje Kolpe: domačinska zamišljanja nacije in lokalitete*, Založba ZRC, ZRC SAZU, Ljubljana, 1999; Vera Kržišnik-Bukić (ur): *Slovensko-hrvaški obmejni prostor: življenje ob meji*, INV, Ljubljana, 1999.

² Koncept mejnosti v antropološki perspektivi argumentirata (v že navedenem delu) Duška Knežević-Hočevar in Irena Šumi z delom: *Kultura, etničnost, mejnost: konstrukcije različnosti v antropološki presoji*, Založba ZRC, ZRC SAZU, Ljubljana, 2000.

cionalnih identitetnih diskurzov – postale izrazitejšje tam, kjer se je vendarle pokazala kakšna »sumljiva« podobnost, kot sled skupnih historično tradicijskih povezav. Medtem ko so ponekod po Evropi klasične geopolitične mejne črte izginjale iz geografskih atlasov, cestnih kart in javne retorike, so v ozadju že nastajale ali se samo ohranjale, nekatere bolj zabrisane in senzibilne meje, a nič bolj prijazne »malemu človeku«.

Tako je neka Evropa podrla betonski zid in se obdala z elektronskimi zidovi, v resnici z »e-mejami«. Predvsem s schengensko. Schengenski režim kot način varovanja EU vnaša novo dinamiko v socialno stvarnost dveh majhnih evropskih držav, kar je fenomen, ki presega »lokalni slovensko-hrvaški kontekst«, saj v ta prostor vnaša srečevanje integracijskih modelov Evropske unije in režimov prehajanja njenih periferij.

V primeru slovensko-hrvaške meje ugotavljamo, da je nekdanja najbolj odprta meja postala najbolj zaprta slovenska meja. Z mikrosociološke perspektive, ki temelji na posameznikovem zaznavanju vsakdanjega življenja v obmejnem prostoru, je razvidno, da narava meje pomembno vpliva na kvaliteto življenja v nekem prostoru, vključno z lokalnimi čezmejnimi stiki. Za obmejne prostore so vsestranske čezmejne komunikacije nujne, celo življenjskega pomena, zato je še toliko bolj problematično, kadar pomembno usihajo v prostoru, ki je (bil) tradicionalno močno povezan in za katerega omenjene terenske raziskave ugotavljajo, da je pred aktom udejanitve državne meje v lokalnih prostorih deloval kot celota, ne glede na potek republiške meje.

Ne glede na dejstvo, da državna meja ni v celoti določena, se politična dilema okoli vprašanja, kakšno mejo bomo imeli, vrti predvsem okrog osi: »schengenska« trda meja ali lokalnemu življenju bolj prijazna meja s številnimi manjšimi maloobmejnimi prehodi. Resnična dilema je naslednja: ali bomo imeli popolno schengensko mejo ali pa kombinacijo schengenskega in maloobmejnega režima. In ker mimo Schengena zaradi dejanske »real-politike« ni mogoče, se zdi še toliko bolj pomembno zavzemanje vsaj za kombinacijo obeh. Naj navedem dva razloga v zagovor: prvič, ker so zaprte meje v času globalizacije in »omrežene družbe« (Castells) nesprejemljiva farsa, in drugič, ker Slovenija premore know-how, to je znanje, in kar polstoletne izkušnje z maloobmejnimi režimi. Ti sistemi so delovali med

blokovsko delitvijo, in to ne le na slovensko-madžarski meji kot nekdanji komunistični meji, ampak tudi na slovensko-avstrijski in slovensko-italijanski, in lahko rečemo, da z lokalne perspektive nedvomno uspešno.

Pri zavzemanju za odprtost geopolitičnih meja in čim bolj neokrnjeno mobilnost schengenska meja na slovenskem jugu pač ne more biti nagrada. Za nikogar, niti za ustrežljive, potencialne članice EU. Sklicevanje na t. i. evropsko varnostno politiko ima številne proti argumente, ki kažejo na omejitve: pa najsi gre za radikalno restrukturiranje lokalnih življenjskih navad na novih obmejnih območjih, kot se je to zgodilo na slovensko-hrvaški, češko-slovaški ali kateri drugi postsocialistični nacionalni meji, ali za enako možnost gibanja katerega koli svetovnega prebivalca. Kako je v tej globalni vasi sploh kdo lahko ilegalec?! Logika zapiranja nacionalnih prostorov za elektronske pregrade in omejevanje dostopov do državljanstva ne moreta peljati k taki globalni omreženi družbi, v kateri bi bila transnacionalna mobilnost ljudi tretirana kot možnost izbire, predvsem pa, da bi dejansko potekala večsmerno. Izbira Evrope je tu jasna: nadzor in zagrajevanje »pred tujci iz tretjih držav«.

V takem kontekstu gre misliti najnovejše uvajanje schengenskega režima v prostor slovenske južne meje, *to je novega načina zagrajevanja (in s tem zamejevanja) s pomočjo sodobnih tehnologij, kar smo poimenovali »e-meje«*. V implementaciji pomeni »schengenski režim« restriktivni nadzor na zunanjih mejah EU, podprt predvsem z informacijsko tehnologijo, ki omogoča visoko stopnjo elektronskega, »e-nadzora«. Ambivalentost novih tehnologij je več kakor očitna: po eni strani razširjajo prostore – spomnim naj na popularno krilatiko, da je globalizacija »skrčenja prostora in časa« – po drugi strani pa z elektronskimi zaprtimi mejami mobilnost bistveno omejujejo. Očitno pa smo do tega strpni.

Časovni prerez zadnjega desetletja je na slovenski južni meji ujet v perspektivo »nemeje« pred letom 1991 in konstruiranja mejne pregrade po njem. Schengenski mejni režim kot sistem elektronskih meja, izrazito temelječ na konceptu nadzora, odpira številna nova vprašanja. Preletimo nekaj takšnih, ki zahtevajo diskusijo:

- *Schengenska meja vs. globalizacija*: Ali schengenska meja – ki je seveda produkt globalizacije – štiti pred globalizacijo samo? Globalizacijo namreč negira v zelo temeljnem smislu: preprečuje

svobodno mobilnost ljudi. Tako okrnjeno globalizacijo ponazarja pojem *demografske globalizacije*, to je sodobnih transnacionalnih migracij, ki jih v Evropi čedalje bolj restriktivno regulira schengenski režim, transnacionalne pa so čedalje bolj samo še v tistem delu, ki ga je Castles (1998:288 - 289) poimenoval z »ne(za)želenimi imigracijami« (*unwanted immigration*),³ kamor so uvrščene tudi t. i. ilegalne migracije.

- *Schengenska meja in EU vs. migracije*: Kakšna bo prihodnost evropskih migracijskih politik, ki so osredotočene v prvi vrsti na nadzor imigracijskih tokov,⁴ torej obvladovanje mobilnost ljudi iz t. i. »tretjih držav«, to je zunaj območja EU. Vse bolj univerzalni strah pred »neobvladljivostjo« globalnih migracijskih tokov je verjetno največja grožnja po evropski polarni delitvi »vzhod - zahod«. Iz njega pa izhajajo tudi čedalje izrazitejše identitetne panike in rasistično ksenofobične manifestacije sovražnega govora, naperjene proti tujcem. Ali ima odgovor EU v obliki neprepustnega elektronskega zagrajevanja v času globalizacije sploh kakšen smisel, torej zunaj manipulacije s sklicevanjem na varnostno politiko EU? Ali gre nemara tudi za nadvse pragmatično početje Evrope, ki se na slovenski južni meji s svojo »novo varnostno politiko« zagrajuje od Balkana, s čimer referiramo na identitetna razmejevanja tipa EU oz. prava Evropa vs. Balkan.
- *Schengenska meja in lokalni prostori*: Kakšen elektronski zid bomo zgradili na slovenski južni meji? Ali na slovensko-hrvaški meji uvedi neprepustno schengensko, torej močno izolacionistično ločnico do sosednjih lokalnih in nacionalnega prostora, ko pa je jasno, da bodo različne oblike čezmejnega sodelovanja in komuni-

³ Stephen Castles, Mark J. Miller: *The Age of Migration, International Population Movements in the Modern World*, Second Edition, MacMillan Press Ltd., 1998.

Pojem 'ne(za)želenih imigracij' opiše avtor kot dokaj nejasno krovno poimenovanje, nekakšno povrhnjico, ki zajema različne kategorije priseljencev. Je nedvomno eno tistih področij, ki predstavlja največji izziv za številne države. Castles (289) definira štiri skupine nezaželenih priseljencev: ilegalne prestopnike meja; legalne vstopnike, ki ostajajo v državah po izteku svojih vizumov ali delajo brez dovoljenja; člane družin migrantskih delavcev, ki jim restriktivna politika na področju združevanja družin (family reunion) onemogoča legalni vstop; iskalce azila, ki niso obravnavani kot pravi begunci.

⁴ Podrobneje o sodobnih evropskih imigracijskih politikah, osredotočenih na mehanizme zunanjega in notranjega nadzora glej v: Grete Brochmann (ur.), Tomas Hammar (ur.): *Mechanisms of Immigration Control. A Comparative Analysis of European Regulation Policies*, BERG, Oxford New York, 1999.

ciranja kontinuirano potekali tudi v prihodnje. Zagotovo pa jih prav z mejnim režimom odločilno reguliramo. Pri uvajanju izolacionističnega tipa schengenskega zidu se zdi, da bomo z vidika lokalnih stičnih prostorov prej ko slej morali njegov vpliv »blažiti«, npr. z evropskimi programi čezmejnega ali regionalnega sodelovanja. Alternativa takemu sodelovanju čez elektronsko mejo je gradnja na tradicijah in praksah, ki so zgodovinsko nastale v okoljih, ki jih danes take elektronske meje razločujejo. Njeno izhodišče pa bi moralo biti v odprtosti na vse strani. Usmerjeni k Bruslju kot novemu alternativnemu centru oblasti ne bi smeli spregledati ljudi, ki živijo ob tisti dolgi 600-kilometrski obmejni periferiji, na slovenski in na hrvaški strani. Če se na hitro ozremo po celotni »schengenski periferiji«, vključujoč Madžarsko, Češko, Poljsko itd., so občutki ob elektronskem ograjevanju samo še bolj nelagodni. Na nekatere omenjene tematike so različni javni diskurzi opazarjali z vprašanji, tezami, političnimi projekti, na druge bolj s posamičnimi mnenji. Bolj ali manj so se ta pričela pojavljati s tranzicijo.

»TRANZICIJSKE DRUŽBE« IN MARGINALCI KOT NOVI AKTERJI ZGODOVINE

Konec 20. stoletja sta se v starem svetu dogajali dve sinhroni zgodbi: na eni strani so se krepili integracijski procesi – omejeni na zahodno Evropo, izjemoma vključujoč denimo balkansko Grčijo – medtem ko se je na drugi strani še z veliko večjo intenzivnostjo dogajala dezintegracija komunističnega bloka. Novo nastale države so bile poimenovane postkomunistične, postsocialistične in tudi tranzicijske. Tranzicijske države so (bile) tudi *tranzicijske družbe*, s čimer razumemo bolj povedni opis, ki zajema širok razpon družbenih sprememb, segajočih čez pojmovanje klasične politične definicije države, ki v mednarodni skupnosti poseblja subjekt, ki združuje ozemlje, ljudi in oblast. Tranzicijske družbe poleg političnega udeležanja države doživljajo še zlasti izrazite spremembe npr. v družbeni slojevitosti in pri razpadu klasične »brezrazredne družbe«, vzpostavitvi nikakor ne enoznačno profiliranih civilnih združb kot oblik demokratičnega diskurza, problematizirajo koncepte kot so družbene izključenosti in integracije, manjšinskosti, marginalnosti, dostopa, enakih možnosti, družbene enakosti etc.

Večkrat omenjena misel Neala Aschersona, po kateri so novi subjekti zgodovine – potem ko so se zgodili kmetje in državljani – postali migranti, begunci, »gastarbajterji«, azilanti in urbani brezdomci, napotuje k marginaliziranim 'down' in 'out' segmentom kot novim protagonistom, ki so na prizorišču družbenega nadomestili velike zgodbe in močnejše akterje. Tranzicijske družbe iz tega družbenega premika ne morejo izostati, četudi se nemalokrat zdi, da specifične ciljne skupine s prepoznavnimi »marginalnimi« identitetami le stežka prodirajo v prostor javnih politik tranzicijskih družb. Videti je, da si morajo v sferi političnega svoj prostor šele »zaslužiti«, to je toliko kot prepričati večino o svojem (upravičenem) obstoju.

Ena najmočnejše artikuliranih ciljnih političnih delovanj v tako rekoč celotnem kontingentu tranzicijskih družb so bile že od samega začetka močna prizadevanja po vključevanju v evropske integracije. Mitološko povečevanje predstave o singularni Evropi, v katero želijo »vzhodna« in »srednja« in še kakšna druga »Podevropa«, je Kuzmanić⁵ poimenoval »evropska idolatrija«. Kriticizem integracijskih procesov, ki v javnem diksurzu evropske birokracije nastopajo kot sinonim prave Evrope, izraža tudi Judt (1998)⁶ v zapisu, da je Evropa mit o obljubljeni vseevropski enotnosti, ki na tem temelju državam obeta blaginjo. »Mit o 'Evropi' pa je ohranjal svojo moč dokler ni o njem nihče dvomil« (1998:161). Propadel je skupaj s komunizmom. Po razpadu blokovsko razdeljene Evrope je EU torej prevzela vlogo »mita o blaginji«, kar naj bi bil sinonim za resnično Evropo, ki pa je bila seveda definirana s članstvom v EU. Evropa se je z odpravo blokovske delitve spremenila, hkrati pa je pokazala zadrego ob skorajda edini novi ali preostali alternativni, to je priključevanju v EU oziroma izostanku iz nje. S tem je hote ali nehote vplivala na vzdrževanje starih, ali če hočemo, na nastanek novih mentalnih meja vrste: »Evropska unija – who is in, who is out«. Nič razburljivo novega ni, če poudarimo, da je članstvo Slovenije v EU visoko prioritarno in ciljno definiran politični projekt s položaja »od zgoraj navzdol«, to je vladnih (levo ali desno orientiranih) struk-

⁵ Tonči Kuzmanić: »Globalizacija in evropska idolatrija«, v: *Obrazi naše Evrope*, Mirovni inštitut, Ljubljana, 2001.

⁶ Tony Judt: »Evropa ob koncu stoletja«, *Nova revija* 198, letnik XVII, 1998.

tur. Empirično raziskovanje kaže, da »slovensko javno mnenje« korelira z ideološkim delovanjem slovenske politične elite.⁷

Tranzicijske družbe imajo v tej evropski perspektivi možnost postati evropske članice, če bodo diktatu EU ustrezno prilagodile družbeno življenje ali – v politično korektnem jeziku – usklajevale nacionalno zakonodajo z evropsko, pa najsi gre za šolstvo, socialno politiko, okolje, kmetijstvo, migracijsko politiko, pretok kapitala ali ljudi. V dosedanjih pristopnih pogajanjih prevladuje sledenje Bruslju, le izjemoma so se v zadnjem času začele bolj kritično obnašati pri tako ključnih politikah kot so zaposlovalne. Domnevamo lahko, da predvsem na pobudo številčno močnejših držav kandidat.

Schengensko mejo gre na tem mestu problematizirati predvsem v kontekstu omenjenih tranzicijskih družb, ki so se namesto v EU, v skladu s svojimi političnimi hotenji, znašle na »schengenski periferiji«. Prav pred vrati idola Evrope, pred trdnjavo, katere živi varovalni zid je novo nastala »schengenska periferija« – naj ponovim Kuzmaniča – kot nova manifestacija »pluralnih Evrop«. Za »schengensko periferijo« pa je že vsaj od amsterdamske pogodbe jasno, kakšno vlogo ima: postala je varovalna cona, varovalni zid pred jugom in vzhodom. Taka nova podoba Evrope je – naj poskusim identificirati iz sociološke perspektive – definirana vsaj s tremi zelo pomembnimi sklopi, povezanimi s postmodernimi mejami, identiteto in mobilnostjo:

- 1 konstruiranje »novih« meja: pod vplivom novih tehnologij so se geopolitične meje spremenile iz »betonskih v elektronske zidove«, pri čemer slednji izražajo prav globalizacijo »izolacionističnih politik«;
- 2 schengenska »e-meja« kot instrument identitetnih meja: srečevanje in soočanje »kontra-identitet« Balkana in Evrope;
- 3 vprašanje okrnjene mobilnosti v sodobni omreženi družbi: živimo v pluralnem elektronskem svetu, ki življenjski prostor širi, obenem smo v času »nemirnih« migracijskih gibanj (Papasregiadis) obdani z elektronskimi pregradami, ki prostor ožijo, nekatere (geopolitične) meje so čedalje bolj neprepustne ali le pogojno prehodne.

⁷ Podrobneje glej: Mitja Hafner-Fink: »Slovensko približevanje Evropski uniji«, *Teorija in praksa*, št. 5, 2000, Ljubljana.

KONSTRUIRANJE SCHENGENSKE PERIFERIJE IZ SOCIOLOŠKE
PERSPEKTIVE: ELEKTRONSKO ZAGRAJEVANJE V TREH
TOČKAH

1. PREMII K ELEKTRONSKIM ZIDOVOM
(ALI TUDI AMBIVALENTNOST NOVIH TEHNOLOGIJ)

Teza 1: *Nove tehnologije so pripomogle h generiranju nove vrste meja, to je elektronskih »e-mej«.*

Teza je aktualna za Evropo, kjer so se v zadnjem desetletju radikalno spremenile geopolitične, to je trde fizične meje. Hkrati pa sta jih nekako nadomestili dve novi vrsti meja: prva so vztrajajoče mentalne meje tipa »Kdo je noter, kdo je zunaj?«, ki delujejo po principu vključevanja in izključevanja »članov« oziroma »nečlanov« (te meje spominjajo na stare meje, izhajajoče iz bipolarne delitve). Druga vrsta pa so elektronske meje, ki jih je »iznašla« EU, da bi z njimi (za)varovala svojo periferijo. To pa je zlasti schengenska meja.

Kako argumentirati tezo o konstruiranju novega tipa evropskih geopolitičnih meja, ki postajajo sodobni elektronski zidovi? Njihova vloga naj bi bila predvsem varovalna, dejansko pa izvajajo selekcijsko in izolacijsko politike EU, predvsem z aktualnimi družbenimi in političnimi dogajanjem in odločitvami v zadnjem desetletju. Padeč berlinskega zidu je pomenil odstranitev ene najtrdnjših meja, ki je delila evropska ljudstva in narode na t. i. vzhodni in zahodni svet. Ob koncu stoletja sta se hkrati odvijali evropska integracija na zahodu in drobljenje večnacionalnih držav na vzhodu, v novih tranzicijskih družbah pa so nastale visoko prioritete težnje po vključitvi v EU.

Evropska integracijska zgodba je v tem kontekstu pomembna kot spogledovanje zgodb starih in novih geopolitičnih in hkrati »mentalnih« meja, ki so jih prve povzročile.⁸ Ne gre pa samo za mentalne meje EU, saj se je EU zelo razvidno ogradila tudi z elektronskimi mejami. Videti je, da je izziv vzhoda in zahoda prav v njunem medsebojnem soočenju, torej preseganju komunikacije, osredotočene na diskurz izključevanja oziroma kar *zagrajevanja*.

Največji izziv za zahod je v odpravljanju svojevrstnega teritorialnega izolacionizma, torej zaprtosti EU in njene sposobnosti, da se zazre proti jugu in vzhodu. Če tega EU ne bo sposobna storiti (hote

⁸ Glej tudi: Simona Zavratnik Zimic: »Stare in nove (mentalne) meje: stičnost ob slovensko-hrvaški meji«, v: Inka Štrukelj (ur.): *Kultura, identiteta in jezik v procesih evropske integracije*, Zvezek 1, Društvo za uporabno jezikoslovje Slovenije, Ljubljana, 2000.

ali nehote), bo še naprej pomagala vzdrževati stare ali ustvarjati nove meje tipa »člani – nečlani«. Pa najsi gre za mentalne ali za elektronske meje, pri čemer je treba upoštevati, da so elektronske meje pragmatično udejanjenje prvih.

Če povzamem misel o razmerju med novimi tehnologijami in novimi mejami, sta pomembna zlasti dva pojavi, oba pa temeljita v konceptu globalizacije:

*Premik k elektronskim mejam:*⁹ Zdi se, da gre za dve vrsti pojavnosti sodobnih tehnologij pri konstruiranju elektronskih meja: ena je tehnična oprema za nadzor meje in za mejni nadzor,¹⁰ druga so podatkovni sistemi, računalniške baze podatkov oziroma schengenski informacijski sistem (SIS), ki ga je Irena Brinar poimenovala hrbtenica schengenske konvencije (1990).¹¹ Avtorica ugotavlja, da Schengen teži k preusmeritvi koncepta svobode gibanja h konceptu izvajanja nadzora. Prav tako izpostavi videnje nekaterih pravnikov, da celotni schengenski paket oziroma t. i. »*Schengen acquis*« krši celo samo pravo Unije na številnih področjih, povezanih z vprašanji državljanskih svoboščin.¹²

Evropski tip elektronskega zagrajevanja (tudi: zamejevanja) izraža globalne »izolacionistične politike«: Schengenska »e-meja« je uresničevanje globalne »izolacionistične politike« in je hkrati primer sprejemljive globalizacije in sprejemljivih izolacionizmov. V elektronskem zagrajevanju Evrope je treba všteti strah pred migracijskimi gibanji, regionalno varnostno politiko in iz tega izvirajoče politike mobilnosti, oziroma okrnjene mobilnosti, kar je še posebno velik problem po dogodkih globalnega terorizma 11. septembra v ZDA. A tudi pred tem sta se že zgodili vsaj dve (za EU politično odločujoči) obširni in dolgotrajni krizi: na Balkanu in v Čečeniji. Omenjam ju zato, ker sta obe pripomogli k »občutju negotovosti in

⁹ Elektronske meje, kot jih opredeljujem, so s »hi-tech« šele omogočene, je pa treba upoštevati, da so bile meje od nekdanj varovane z največjimi možnimi, tudi tehnološkimi potenciali. Specifika elektronskih meja je tudi v tem, da se pravzaprav nič več dosledno ne pokrivajo s teritorialnimi mejami, saj segajo »elektronske sledi« tudi v notranjost države in se torej ne zaustavljajo na meji nacionalne države ali denimo zveze držav.

¹⁰ K tehnični opremi sodijo npr. pripomočki za nadzor zelene oziroma modre meje ter oprema za mejni nadzor; več glej v: Burian Dušan: *Schengen v praksi*, MNZ, Ljubljana, 1999.

¹¹ Irena Brinar: »Dva obraza boga Janusa – Evropske unije«, v: *Obrazi naše Evrope*, Mirovni inštitut, Ljubljana, 2001.

¹² Ibidem.

strahu« v regijah: ena v JV Evropi, kjer so bila sprožena obširna prisilna migracijska gibanja, s čimer se je na novo manifestiralo *vprašanje mobilnosti in priseljevanja v Evropi*; čečenska kriza pa je z nekoliko drugačnimi poudarki aktualizirala tako vprašanje migracij kakor terorizma v bivši Sovjetski zvezi. Zdi se, da je odgovor tako v kriznih kot v nekriznih razmerah (ko torej ne gre za nevarnost terorizma, ampak samo za »nevarnost pretiranega priseljevanja«) enak: povečevanje varnosti z uporabo najnovejših tehnologij. Implikacije imajo seveda več razsežnosti, med drugim so povezane z nadzorom ljudi, pri čemer nujno posegamo na občutljivo področje človekovih pravic, zasebnosti, svobode, človečnosti itn.

2. SCHENGENSKA LOČNICA KOT OMEJITEV OD BALKANA

Teza 2: *Schengensko »e-mejo« gre misliti kot instrument zagrajevanja (tudi: zamejevanja) pred »drugim« in »tretjim svetom«.*

S tezo opozarjam na identitetno razmejevanje proti jugu: s »tretjim svetom« mislim na ločnico do neevropskih prostorov, z »drugim svetom« pa razmejevanje do bližnjega oziroma prostorsko stičnega Balkana.

V tem kontekstu gre schengensko mejo problematizirati z vidika omenjenih tranzicijskih družb, ki so se oblikovale v schengensko periferijo. Zdi se, da je slovenska tranzicija ali slovenska »evropskost« testirana tudi na točki slovenske južne meje, ki je tudi prihodnja zunanja meja EU in ki bo torej postala formalna schengenska meja. Zato se nanjo nanaša omenjeni sporazum o izvajanju nadzora na skupnih zunanjih mejah EU. V razmišljanjih o slovensko-hrvaški meji je perspektiva varovanja evropske periferije s schengenskim zidom ključnega pomena, in to iz nadvse aktualnega in »praktičnega« razloga, ker namreč prinaša v ta prostor nov način zagrajevanja Evrope. Mehanizmi strogih pravil (ne)prepustnosti zunanjih meja so v EU perspektivi interpretirani kot elementi varovanja, to je *evropske varnostne politike*. Dikcija sporazuma¹³ je v celoti zaznamovana zlasti z izstopajočima elementoma »nacionalne varnosti«

¹³Glej npr. gradivo Centra Evropa (Ljubljana): Dogovor o izvedbi Schengenskega sporazuma z dne 14. 6. 1985, sklenjenega med vladami držav Gospodarske zveze Beneluksa, Zvezne republike Nemčije in Republike Francije o postopni odpravi nadzora na skupnih mejah, (stanje 11. junija 1990) (navajam naslov vira v Centru Evropa, ni uradni prevod; Schengen Durchfuehrungsubereinkommen; Information paper on the implementation of the convention applying the Schengen agreement.)

ter »javnega reda in miru«, tretji tak središčni koncept pa se zdi »tujec tretje države«.

Sociološko moramo schengensko »e-mejo« problematizirati tudi z vidika njene instrumentalizacije v konstruiranju identitetnih meja; v slovensko-hrvaškem primeru kot srečevanje in soočanje »kontra identitet« Balkana, Evrope in neevropskega sveta. V tem smislu tudi predstavljam tezo o zamejevanju pred »drugim« oziroma »tretjim svetom«. Navajanje schengenske »e-meje« kot instrumenta zamejitve pred »tretjim svetom« se nanaša na transnacionalne migracijske tokove, ki jih EU želi kar najbolj onemogočiti, razen v primerih, ko evropski trg delovne sile zazna potrebo po »uvozu kakšnih specifičnih kadrov«.

Schengenska meja je tudi instrument zamejevanja pred Balkanom, pri čemer predstavi »evropske« in »balkanske« identitete praviloma nastopata kot *nasprotujoči si poziciji*. Močnikova analiza identitetne institucije Balkana in Evrope sporoča, da se predstava o Balkanu realizira kot »hlapčevstvo v 'vertikalnem' odnosu in sovraštvo v 'horizontalnem' odnosu«,¹⁴ kar pomeni hlapčevski odnos do Evrope in omalovažujoč odnos do neenakopravnega drugega, to je Balkana. Kakorkoli že zastavimo račun, je v izračunu Evropa del Balkana. »Kolikor 'Evropa' ponazarja 'mednarodno skupnost', je mit o 'Evropi' del mita o 'Balkanu'. 'Balkan' niso samo horizontalna razmerja nezaupanja in sovraštva; 'Balkan' je matrica v celoti: je balkanska horizontala *plus* evropska vertikala«. ¹⁵

Razmišljanje o schengenski meji v kontekstu srečevanja balkanskih in evropskih identitetnih institucij tako presegajo »zgolj« krajevni pomen slovenske južne meje. Razmišljanje o taki schengenski meji je mogoče usmeriti vsaj v nekaj iztočnic:

Pojem »Schengenski režim« se nanaša na dva mednarodna sporazuma, podpisana v Luksemburgu, v kraju Schengen. Prvi je *sporazum med vladami držav Gospodarske zveze Beneluksa, Zvezne republike Nemčije in Republike Francije o postopni odpravi nadzora na skupnih mejah*, podpisan 14. junija 1985, drugi pa *sporazum za izvajanje sporazuma iz Schengna z dne 14. junija 1985 med vladami držav Gospodarske zveze Beneluksa, Zvezne republike Nemčije in Republike Francije o postopni odpravi nadzora na skupnih mejah*, podpisan tudi v Schengnu, 19. junija 1990 (sporazuma sta poimenovana tudi Schengen I. in Schengen II).

¹⁴ Rastko Močnik: *3 teorije: ideologija, nacija, institucija*, Založba /*cf., Ljubljana, 1999, str. 149.

¹⁵ Ibidem, str. 154.

1. Z vidika geopolitike bo schengenska meja na Balkanu predvsem implicirala vključevanje in izključevanje.

2. V časovni perspektivi lahko schengenska meja postane razmejitvena črta Balkana: razmejila ga bo na »evropski« in »neevropski del«. Četudi se bo s slovensko-hrvaške meje pomaknila za eno mejo bolj južno, na hrvaško-bosansko mejo, bo namreč ostro – vsiljeno od zunaj – »na novo« mentalno razmejevala Balkan.

3. Schengenska meja bo navsezadnje vplivala tudi na notranje razmejitve, zlasti z vidika lokalnega življenja v krajih ob samih schengenskih mejah. Mentalne razmejitve, nastale na tem mikro-nivoju in vzdrževane v lokalnih »skupnih prostorih«, so z geopolitičnega vidika »od zgoraj navzdol« morda res videti nekoliko manj pomembne, vendar pa, če upoštevamo vidik vsakdanjega življenja in s tem socialne interakcije »od spodaj navzgor« ne smemo dopustiti, da bi jih spregledali.

Mimogrede spomnimo na minorno navzočnost Balkana v evropskih integracijah, kjer se Balkan po mnenju nekaterih avtorjev manifestira kot »izključena enklava«. ¹⁶ Pridružujem se njihovemu vprašanju, kaj lahko pomeni konstituiranje Evrope brez Balkana. Morda izrezovanje ene od »Podevrop«?

3. STRAH PRED NEOBVLAJLJIVOSTJO IMIGRACIJ IN ELEKTRONSKI NADZOR

Teza 3: V sodobni omreženi družbi postaja transnacionalna mobilnost okrnjena. Turbulentnim mednarodnim migracijam v Evropi sledijo vse bolj izolacionistične politike zagrajevanja.

Neprepustna Schengenska elektronska meja je predvsem rezultat računalniške tehnologije, s katero preverjajo gibanje ljudi, ga omejujejo in prepovedujejo prehajanja varova(l)ne črte.

Že nekajkrat sem poudarila, da celotna migracijska politika EU temelji na nadzoru, se pravi na varovanju meja oziroma regije. Na tem mestu ni mogoče niti načeti, niti zaobiti fenomena množičnih mednarodnih migracij oziroma transnacionalnih gibanj, kar še posebej zadeva slovensko južno mejo – zaradi nastajanja schengenske meje na evropski periferiji. Množične migracije sploh niso nov pojav. Nasprotno, ljudje se selijo od nekdanj, le da so (bili) dinami-

¹⁶ Oznako Balkana kot izključene enklave v evropskih integracijah navaja Mirjana Morokvasić-Muller v: »Balkans: les exclus de l'élargissement«, *Homme et Migration*, št. 1230, marec-april 2001, Paris, str. 81-93.

ka in oblike migracijskih gibanj zelo različne: od različnih prisilnih migracij pa vse do imperialnih, ekonomskih in političnih razlogov preseljevanja. Nikos Papastergiadis¹⁷ je zapisal, da sta zgodnji zgodovinski obliki preseljevanja prebivalstva suženjstvo in kolonializem, v obdobju industrializacije je značilno preseljevanje kmečkega prebivalstva v urbana naselja, v obdobju postmoderne globalizacije pa naposled prihaja do hibridizacije kultur in deteritorializacije. Sodobne globalne migracijske procese avtor označi s pojmom *turbulentnosti*,¹⁸ ki je predvsem prisposoda za soodvisnost številnih vplivov v sodobnem svetu.

Neki drugi vidik kulturnega stika – ki je odnos kulturne nadrejenosti – je zajet v zelo znanih begunskih izjavah, na primer: »Prišel sem, ker ste bili vi tam. Tu smo, ker ste bili vi tam.« V evropskem imperialističnem obdobju je ekspanzija v neevropski del sveta povzročila, da so postala ekonomsko, politično in kulturno odvisna. To osvajanje je bilo zasejano na dolgi rok. Nekateri posamezniki iz teh okolij se danes želijo zaposliti v kakšni zahodnoevropski državi. Pravzaprav bi bilo to dokaj praktično, ker že poznajo njen jezik in v nekaterih primerih so celo upravne zadeve zelo podobne tistim v njihovi domovini. S tem resda ne vključujemo nekaterih današnjih emigracijskih držav, ki take kolonialne zgodovine nimajo, denimo Kitajske (pred katero trepetata tako Evropa kot Amerika), zagotovo pa nekatere druge azijske in še zlasti afriške države. Vendar, pozor, Evropa se je že ogradila!

Jasno, v Evropi so migracije iz obrobne družbenega pojava postale ena osrednjih političnih tem, s katerimi se redno ukvarjajo vlade. Evropska periferija in v njenem sklopu zlasti kandidatke za članstvo v EU, so z uvajanjem »schengenskih procedur« še posebej pod budnim očesom »prave Evrope«.

Kadar govorimo o Schengnu, moramo najprej poudariti, da je upravljanje transnacionalnih migracijskih tokov precej zahtevnejša naloga od tiste, ki bi jo lahko uravnavala na varnostno politiko osredotočena schengenska konvencija. V optiki sociološkega branja spoznava je potrebno opozoriti, da svetovnih migracijskih gibanj – to je *demografske globalizacije* – ni mogoče strniti v peščico sprememb,

¹⁷Nikos Papastergiadis: *The Turbulence of Migration. Globalisation, Deteritorialisation and Hybridity*, Polity Press, 2000.

¹⁸Ibidem.

ki naj bi zagotavljale nacionalno varnost na podlagi sodobne elektronske tehnologije.

»Schengensko mejo« iz te perspektive interpretiram kot način samoobrambne države Evrope in evropske kulturne identitete (pri čemer bi se lahko vprašali, kaj slednja sploh je). Vendar ponovno opozarjam na nesprejemljivo farso, ko v dobi globalizacije in množičnih migracijskih gibanj postavljamo schengenski elektronski zid napram temu predvsem »tretjemu svetu«: tistemu, ki na to mejo prinaša migracijske valove iz neevropskih okolij in ki jih »schengenska Evropa« zavestno pušča zunaj oziroma jih vrača v izvorna okolja; in proti tistemu tretjemu svetu, kamor se torej le enosmerno in povsem neovirano gibljeta intelektualna in kapitalaska moč EU.

Globalizacija je vzpostavila izjemne tehnične možnosti za pretok ljudi, hkrati pa je razvila cel niz nadzorovalnih ukrepov, ki delujejo skorajda kot »sledni sistemi«. Pluralistične postmoderne družbe izrazito temeljijo na konceptu nadzora (tu se še vedno kaže sodobno prepričanje v razvoj in primat tehnologije), ki ima nedotakljivo pravico v vlogi varnostne politike.

V tem kontekstu gre tudi razumeti nedokumentirana migracijska gibanja. Za zdaj še provokativno pa je verjetno *vprašanje strukturne kriminalizacije* dela migracij. Tistega dela, ki smo ga opisali za ne(za)želene migracije, zlasti pa še t. i. ilegalno priseljevanje. Ljudje se bodo seveda vedno selili, legalno ali ilegalno. Tega preprosto ne more spremeniti nobena politika, ker to ni stvar kolektivnih politik, ampak človekovih individualnih motivacij, želja in hrepenenj. Migracijska politika zaprtih meja (in tu se ne smemo slepiti) pa določen del migracij tako rekoč a priori pošilja v ilegalo. V tem vidim eno največjih možnosti evropskih politik, da se otresejo svojih identitetnih strahov, opremljenih z elektronskim zagrajevanjem. Bolj odprte, prepustne meje Evrope odpravljajo tak tip varnostne vizije, ki jo diktira predvsem strah zaradi nezmožnosti nadziranja migracijskih tokov. Ta opcija se danes kaže bolj kot neopcija.

CASE: »E-SLOVENIJA«

In za konec, kakšna je slovenska schengenska zgodba? Rečeno precej ohlapno, kaže da je slovenska vizija 'Schengena' determinirana z dvema ciljema: *odpreti mejo proti severu*, to je proti EU, in *zapreti mejo proti jugu*, to je proti Balkanu.

Restriktivno izvajanje schengenskega sporazuma je predvsem usmerjeno na slovensko-hrvaško mejo, ki je splošno pojmovana kot prostor nedokumentiranih migracij in z njimi povezane kriminalitete. Družboslovne raziskave sicer zadnjo trditev vedno takoj ovržejo, medtem pa mediji to pojmovanje bolj ali manj vzdržujejo (pri tem ne mečem vseh medijev v isti koš, saj bi bila sicer tudi sama deležna svoje kritike). Za podkrepitev naj navedem dogajanje iz začetka tega leta (2001), ko se je vzročno-posledično povezovanje migracijskih dogajanj in t. i. nacionalne ogroženosti ob slovensko-hrvaški meji pojavilo v širši slovenski javnosti kot t. i. »prebežniška kriza«,¹⁹ v kateri je bila močno poudarjena kulturna (to je: identitetna) različnost od »drugih«. Jalušičeva²⁰ ugotavlja, da se je samoobrambna drža do te specifične skupine migrantov pokazala v diskurzu »sovražnega govora«, ki temelji prav na zavračanju ksenofobije in rasizma. V teh dogodkih se je *slovensko-hrvaška meja že pokazala za instrument razločevanja*, pri čemer je Slovenija že popolnoma prevzela vlogo evropske schengenske meje in se tudi precej jasno poistovetila z vlogo »varovalne cone«. Videti je, da se slovenska vlada s schengensko mejo ukvarja predvsem s stališča *tehnične organizacije*, to je kot s policijsko mejo, ki mora delovati kot varnostni mehanizem. Manjkajo pa drugi vidiki, ki bi jih poimenovali s »socializacijo meje« z omogočenimi relativno nemotenimi stiki ljudi v krajih na obeh starneh elektronskih ogradi in dostojanstvenim, spoštljivim in – ali bi bilo to res tako utopično? – humanim komuniciranjem pri prestopanju katerekoli meje.

¹⁹Podrobneje glej: Vlasta Jalušič: »Ksenofobija ali samozaščita? O vzpostavljanju nove slovenske državljanske identitete«, v: *Poročilo skupine za spremljanje nestrpnosti*, št. 1, zbirka Mediawatch Mirovni inštitut, Ljubljana, 2001.

²⁰Ibidem.

SPREMINJANJE SLOVENSKE AZILNE ZAKONODAJE V LETU 2001

NEŽA KOGOVŠEK

1. UVOD

Komaj dve leti star zakon o azilu je konec julija 2001 doživel že drugo spremembo.

Nevladne organizacije so že leta 2000 opozarjale na slabe bivalne razmere v centrih za tujce in azilnem domu. V začetku januarja 2001 je minister za notranje zadeve obiskal azilni dom v Ljubljani in v njem organiziral tiskovno konferenco, na katero so bile povabljene tudi nevladne organizacije, ki se ukvarjajo z begunsko problematiko. V začetku februarja so se gostitelji, predstavniki ministrstva za notranje zadeve (v nadaljevanju ministrstvo), s predstavniki nevladnih organizacij prvič pogovarjali o položaju prosilcev za azil pri nas. V prostorih Mirovnega inštituta se je 15. februarja sestalo približno dvajset predstavnikov in predstavnic nevladnih organizacij, ki se posredno ali neposredno ukvarjajo z begunci. Skupaj z njimi se je razprave udeležila tudi predstavnica Visokega komisariata Združenih narodov za begunce (UNHCR). Iz tega širokega kroga organizacij se je izoblikovala ožja skupina, ki se je mesece intenzivno ukvarjala s predlogi za spremembo zakona o azilu, kakršen je veljal po zadnji spremembi v decembru leta 2000, in dajala pripombe na predloge ministrstva.

2. PRIPOMBE NEVLADNEGA SEKTORJA NA ZAKONODAJO

Skupino nevladnih organizacij, ki pri svojem delu vsak dan prihajajo v stik s prosilci in imetniki azila, so sestavljale organizacije:

- Amnesty International Slovenije
- Kulturno umetniško društvo France Prešeren (KUD)
- Slovenska filantropija, v okviru katere deluje center za psihosocialno pomoč beguncem

- Ustanova Fundacija GEA 2000
- Mirovni inštitut
- Pravno-informacijski center nevladnih organizacij - PIC
- Združenje VOX

Dogovorile so se, da bodo pripravile vsaka svoje pripombe na zakonodajo in opozorile na nepravilnosti, ki se dogajajo pri njenem izvajanju v praksi. Na podlagi njihovih orisov stanja in pripomb na *takrat veljavno zakonodajo* naj bi nastal skupni dokument nevladnih organizacij o položaju prosilcev, imetnikov azila in oseb s statusom začasnega zatočišča.

V pripombah na zakonodajo, ki je veljala v tistem trenutku, so se dotaknili celotne problematike: od vstopa v Slovenijo do trenutka, ko oseba pridobi azil oziroma se zaradi zavrnilne odločbe znajde v centru za odstranjevanje tujcev. Že ko osebe na meji zaprosijo za azil, jim ni zagotovljen dostop do pravne pomoči in s tem zakoniti postopek: ali jih vrnejo v državo, iz katere so prišli, ali pa jih obravnavajo kot ilegalne imigrante (kar pomeni, da so kaznovani za prekršek ilegalnega prehoda meje). Ker nimajo denarja za plačilo denarne kazni, se jim le-ta spremeni v zaporno (po nekaterih informacijah so prosilci za azil izrecno oproščeni kazni zaradi ilegalnega prehoda).

Ne v zakonu o azilu ne v zakonu o tujcih načelo nevračanja (*non refoulement*) ni dosledno spoštovano. V starem zakonu o azilu so zelo izpostavljena ravnanja, ki *domnevno* pomenijo zlorabo in zavažanje postopka in na podlagi katerih je mogoče zavrniti prošnjo. Zavrnitev prosilca ne more temeljiti samo na vrednotenju motivov, temveč predvsem na razmerah, iz katerih prihaja. Tista ravnanja so vključena tudi med razloge, zaradi katerih se prosilcem za azil omeji gibanje. Načelo non refoulement pa prav tako ni spoštovano v določbi, ki navaja, da za nekatere osebe prepoved prisilne odstranitve ne velja. Ta določba je bila kritizirana s strani odbora Združenih Narodov proti mučenju. Tudi za mladoletne osebe in otroke, za katere je predviden izgon, se lahko izreče omejitve gibanja, v zakonu pa ni določen čas take omejitve. Podatkov o tem, koliko jih prestaja tak režim, ni. Po poročilu republike Slovenije o napredku izvajanja ukrepov svetovnega vrha za otroke, ki ga je slovenska vlada sprejela za potrebe posebnega zasedanja generalne skupščine OZN v letu 2001, naj bi bili mladoletni tujci, ki so v Sloveniji nezakonito in so brez

spremljanja staršev ali zakonitih zastopnikov, nastanjeni v centru za odstranjevanje tujcev (COT) v posebnem oddelku za mladoletnike. Takega oddelka center za odstranjevanje tujcev v tistem času ni imel.

Bivalne razmere v azilnem domu in v COT so nevdržne in za človeka neprimerne. V COT še vedno ždijo ljudje, za katere je bil izgon določen že v devetdesetih letih. Zakon o začasnem zatočišču in zakon o azilu določata, da mora obseg, obliko in način zdravstvenega varstva določiti minister za zdravstvo. Tega ni naredil še nobeden od treh ministrov že od leta 1997. Hkrati so nevladne organizacije opozorile tudi na brezizhoden položaj oseb s statusom začasnega zatočišča.

Nevladne organizacije so se ves čas zavedale, da osebe z različnimi statusi zahtevajo različno obravnavo. Oseb, ki so že pridobile status azila, je malo, a imajo kljub svojemu statusu nemalo težav v vsakdanjem življenju, ker način uveljavljanja njihovih pravic ni izdelan. Zato bi moral biti njihov status pri urejanju procesnega položaja tisočih prosilcev za azil posebej urejen. Položaj oseb s statusom začasnega zatočišča in položaj imetnikov azila se razlikujeta po obsegu pravic, zato naj bi zakon o azilu še vedno urejal samo položaj imetnikov azila. Status oseb z začasnim zatočiščem mora biti posebej urejen, predvsem pa mora biti njihov *začasni* status spremenjen v kakšnega trajnega, ki bo v skladu z ratificiranimi in zavezujočimi konvencijami o varstvu človekovih pravic (status bi mu na primer moral omogočati pravico do dela več kot le nekaj dni na leto). Vse to so bile pripombe nevladnih organizacij na staro azilno zakonodajo in dejanske razmere v začetku leta 2001.

3. IZMENJAVA MNENJ

Nevladne organizacije so v drugi polovici februarja izvedele, da na ministrstvu potekajo pomembni procesi za analiziranje stanja, o čemer niso bile obveščene niti povabljene k sodelovanju, kljub temu da jim je v začetku februarja ministrstvo to obljubilo. Vir informacij je bil magnetogram februarske seje odbora za notranjo politiko. Na seji je minister dr. Rado Bohinc povedal: "Za sklep bi rekel samo to, da bo ministrstvo v nekaj tednih pripravilo temeljito analizo, ki bo zajela obsežen pregled stanja na različnih področjih, da bo pritegnila tudi druga ministrstva k medresorskemu sodelovanju in da bo ta analiza (dokument, ki bo nastal v kakšnih dveh tednih) podlaga

za oblikovanje in redefiniranje politik na tem pomembnem področju, pri čemer mislim vsaj na dva že omenjena dokumenta, ki ju bo treba na novo pripraviti: resolucija o izhodiščih nacionalne varnosti in pa resolucija o emigracijski politiki. Ta analiza bo tudi podlaga za razprave o spremembi azilnega zakona in zakona o tujcih." Povedal je tudi, kakšne ukrepe predvideva ministrstvo za izboljšanje položaja; nanašajo se predvsem na zmanjševanje prepustnosti meje, na nastanitev (pospešeno iskanje lokacij za nov azilni dom in njegove izpostave), glede postopka za pridobitev azila pa predvsem na njegovo pospešitev in na zmanjšanje stroškov, ki pri tem nastanejo. Na isti seji je predstavnica KUD pozvala ministra, naj se nadaljuje dialog med državo in nevladnimi organizacijami ter naj se upošteva njihovo mnenje, saj prav one prihajajo v stik z ljudmi.

3. aprila je skupina sedmih zgoraj omenjenih nevladnih organizacij poslala ministru prvi povzetek stališč o migracijski problematiki v Sloveniji. V njem so opozorile na vse probleme, s katerimi se srečujejo pri opravljanju svojega dela (kateri so to, je opisano zgoraj). Ministra so vnovič pozvale, naj jim pri vnaprejšnjem delu zagotovi dostop do informacij, jih obvesti, ko bodo opravili kakšno analizo o problematiki, predstavi napovedane spremembe pravnega reda in omogoči javno razpravo o teh spremembah.

Že 9. aprila so nevladne organizacije prejele predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o azilu (v nadaljevanju predlog), ki je bil poslan 6. aprila. Ministrstvo pa mnenja nevladnih organizacij ni ne pregledalo ne upoštevalo. To dokazuje kratek čas, v katerem je bil predlog izoblikovan in seveda njegova vsebina.

Predlagatelj je za njegove cilje in načela navedel usklajevanje z odločbo ustavnega sodišča (interpretiral jo je tako, da uvedba pritožbe na vrhovno sodišče nima odložilnega učinka), spoštovanje načela *non refoulement* (z uvedbo posebne oblike zaščite), izboljšanje učinkovitosti (skrajšanje rokov za pritožbe pri očitno neutemeljenih prošnjah, določbe o predložitvi dokumentov ter prevajanje odločb in sklepov), lokalno delitev bremen z uvedbo izpostav azilnega doma in prilagajanje evropskemu pravnemu redu (dubljinska konvencija, ki uvaja daktiloskopiranje prosilcev, in resolucija o očitno neutemeljenih prošnjah za azil).

V dopisu z dne 6. aprila, ki je bil priložen predlogu, je državni sekretar dr. Bojan Bugarič zaprosil nevladne organizacije, naj do 13.

aprila pregledajo predlog in sporočijo svoje pripombe. Glede na to, da so nevladne organizacije predlog prejele šele 9. aprila, so imele za svoje delo na voljo le štiri dni. Zato so mu sporočile, da je to odločno premalo za oblikovanje tehtnih in utemeljenih pripomb in da jih bodo poslale teden dni pozneje. Pri tem so ministrstvo še enkrat opomnile, da še vedno čakajo na rezultat analize razmer, ki bi jo morala opraviti posebna vladna skupina.

Nevladne organizacije so se na novosti v predlogu ostro odzvale. Predlog je sicer upošteval odločbo ustavnega sodišča (U-I-221/00-6, Uradni list RS št. 113/00), s katero je bil decembra 2000 razveljavljen drugi odstavek 40. člena zakona o azilu in ki uvaja možnost pritožbe na vrhovno sodišče proti sodbi upravnega sodišča. Sporočilo ustavnega sodišča je, da prizadevanja, znižati stroške postopka za pridobitev azila, ne opravičujejo posegov v ustavno zagotovljeno pravico do pravnega sredstva. Pravno sredstvo ima svoj smisel, če je učinkovito. Učinkovitosti se je predlagatelj izognil, ko je v predlagani določbi zapisal, da pritožba na vrhovno sodišče ne zadrži izvršitve odločbe upravnega sodišča, s tem pa je v celoti prezrl osrednje sporočilo odločbe ustavnega sodišča. Pri tem je predlog v sodni postopek pred upravnim sodiščem poskušal uvesti institut dokončnosti, ki pa obstaja samo v upravnem postopku. Na trenutek, ko naj bi odločba postala izvršljiva, je bil vezan tudi status prosilca za azil, ki ga ima oseba v postopku pridobitve azila. To bi pomenilo, da bi oseba izgubila ta status, še preden bi bil postopek pravnomočno končan.

Predlog je uvedel posebno obliko zaščite za tiste prosilce, ki jim je bila prošnja za azil zavrnjena. Institut je nenavaden, saj je za pridobitev pravice do posebne oblike zaščite treba izpolnjevati enake pogoje kakor za pridobitev azila iz humanitarnih razlogov. Poleg tega bi oseba, ki bi ji pravico do posebne oblike zaščite podaljševali do dveh let, lahko pridobila azil iz humanitarnih razlogov. V praksi bi to lahko pomenilo, da pristojni organ vsem, ki izpolnjujejo pogoje za azil iz humanitarnih razlogov, podeli le pravico do posebne oblike zaščite, ki se od humanitarnega azila razlikuje po obsegu pravic (obseg je manjši). Tu je treba opozoriti, da uvajanja raznih posebnih oblik, bodisi zaščite bodisi statusov, na splošno pomenijo zmanjševanje pravne varnosti naslovnikov, saj s kopičenjem novih institutov pravni red postaja manj pregleden. Kljub temu da je njihov namen povečevati pravno varnost, imajo ravno nasproten učinek.

Zaradi zmanjšanja stroškov postopka je v predlogu določeno, da se bosta v jezik prosilca oziroma v jezik, ki ga prosilec razume, prevajala le izrek in pravni pouk, kljub temu da je to v nasprotju z ustavno določbo o prepovedi diskriminacije na podlagi jezika, s pravico do enakega varstva pravic ter s pravico do pravnega sredstva. Kako naj se prosilec pritoži, če ne pozna obrazložitve?

Zaradi pospešitve postopka je predlog tudi poskušal prevaliti dokazno breme na prosilca, kar je bilo po mnenju nevladnih organizacij nedopustno, saj je organ, ki vodi postopek, predstavnik oblasti, prosilec pa ima v postopku položaj šibkejše stranke. Predlog je uvedel tudi novost, da mora prosilec predložiti dokaze v slovenskem jeziku. Prevajanje je povezano z velikimi stroški, zato je s to določbo predlog privilegiral premožnejše prosilce.

Predlog je tudi poskušal izbrisati iz zakona natančno določene pravice beguncev, saj naj bi bili za njihovo določanje pooblaščen posamezni resorski ministri.

Svoje pripombe so nevladne organizacije (nekatero v napovedanem roku, druge z manjšo zamudo) posredovale ministrstvu in ga zaprosile za mnenje.

Še pred tem so na vprašanje, kaj se je zgodilo z analizo migracijskega problema prejele odgovor državnega sekretarja; pojasnil je, da analiza delovne skupine, ki je bila ustanovljena pred več kot enim mesecem, še nastaja. Hkrati jih je povabil k sodelovanju pri analizi (po več kot mesecu dni in pol od ustanovitve). Iz tega izhaja, da je vlada pripravila predlog, ne da bi pred tem imela v rokah dejansko oceno stanja, za katerega izdelavo je bila ustanovljena delovna skupina (o čemer je govoril minister na februarski seji odbora za notranjo politiko - glej zgoraj). Ravnanje vlade kaže na to, da ocenjevanje in analiziranje dejanskega stanja in sprejemanje nove zakonodaje *na istem področju* jemlje kot dva popolnoma ločena procesa.

Konec aprila so nevladne organizacije prejele ministrov odgovor na svoj dopis z dne 3. aprila, v katerem so podale povzetek stališč o migracijski problematiki v Sloveniji. Minister je v njem oporekal nekaterim navedbam nevladnih organizacij, češ da pravice imigrantov niso kršene, njihov položaj pa je zadovoljivo urejen (če bi bilo to res, ne bi pripravljali sprememb zakonodaje). Navrgel je opazko, da je življenjski standard nekaterih imigrantov višji od standarda nekaterih državljanov Republike Slovenije, čeprav to nima nobene zveze s kršenjem njihovih človekovih pravic. Ugovarjal je

navedbi nevladnega sektorja, da so odločbe ministrstva na upravnem sodišču večinoma razveljavljene - večinoma mogoče resne, zelo pogosto pa prav gotovo. Navedel je, da je delež ugodenih prošenj pri nas primerljiv z evropskim povprečjem. To je res, toda le, če upoštevamo prošnje, o katerih se je vsebinsko odločalo. Medtem je bilo veliko število prošenj zavrženih iz procesnih razlogov, veliko prošenj pa dejansko sploh ni bilo mogoče obravnavati, saj so prosilci zaradi razmer, ki so jih čakale v Sloveniji, raje odšli v druge države. Glede prosilcev, ki s svojim ravnanjem zlorablajo postopek, je minister navedel, da je njihove prošnje povsem upravičeno zavračati, a pri tem ni povedal, kako bo upravni organ to zlorabljanje ugotovil. Novi institut s posebno obliko zaščite pa je obrazložil: policija, ki je pristojna za vračanje tujcev v njihovo matično državo, preveri razloge, zaradi katerih se tujca ne bi smelo vrniti (vendar pa primeri iz prakse razkrivajo nepoznavanje in nerazumevanje razmer, v katere te osebe vračajo). Povečanje števila razlogov za omejitev gibanja je opravičil z dejstvom, da organ po prostem preudarku odloči, ali bo gibanje omejil (iz določenega razloga torej gibanje omeji ali pa tudi ne). To je nedopustno, saj omejitve gibanja, ki je temeljna človekova pravica, ne more določati diskrecija, ampak morajo biti zanjo izpolnjeni natanko določeni pogoji.

V začetku maja je do nevladnih organizacij prispel odgovor državnega sekretarja na poslane pripombe na predlog zakona. Nekaterih njihove pripombe so bile tehtne in zato sprejete, nekaterih pa naj ne bi bilo mogoče upoštevati. Povabil jih je na sestanek, ki ga kljub prošnji ni hotel prestaviti. Na sestanku, na katerem zaradi tega ni bilo vseh ključnih poznavalcev iz skupine sedmih nevladnih organizacij, so usklajevali stališča do predloga zakona. Obljubili so jim, da bodo njihove pripombe upoštevali.

Konec maja je vlada sprejela drugo, popravljeno različico predloga zakona, v kateri so bile pripombe menda upoštevane. A nevladne organizacije so ugotovile, da to ne drži. Spremembe prve različice so vsebovale samo tako imenovane kozmetične popravke, večina pripomb pa ni bila upoštevana. To je bila že končna verzija predloga, ki jo je vlada že poslala v obravnavo državnemu zboru.

4. STRATEGIJA

Nevladne organizacije so se zadnjega dne v maju spet sestale in se dogovorile, da morajo vlado obvestiti o svojem nezadovoljstvu.

Nameravale so na novo pripraviti pripombe, da bi dosegle večjo učinkovitost, in vzpostaviti neposreden stik z odborom za notranjo politiko. Sredi junija so se predstavniki nevladnih organizacij odločili, da na parlamentarni odbor za notranjo politiko naslovijo dva predloga amandmajev. Prvega sta pripravili KUD in Amnesty International, drugega PIC in GEA 2000, preostale tri sodelujoče organizacije (Mirovni inštitut, Združenje VOX in Slovenska filantropija) pa so priložile pismo podpore, v katerem so podprle oba predloga. Obrnili so se tudi neposredno na predsednika odbora za notranjo politiko, Maksimiljana Lavrinca, se pisno predstavili in zaprosili za vabilo na sejo, na kateri bodo obravnavali predlog zakona.

Kaže, da so dopis odposlali zadnji trenutek, saj so že dan potem prejeli vabilo na sejo v začetku julija. Na odbor so pravi čas prispeli tudi njihovi amandmaji. Točka, s katero je bila predvidena obravnavna predloga zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o azilu, je sicer izpadla z dnevnega reda, so pa bili predstavniki nekaterih nevladnih organizacij povabljeni na drugo sejo odbora 20. julija. Poleg članov odbora so se je udeležili tudi predstavniki ministrstva z ministrom, predstavniki nevladnih nekaterih organizacij, predsednik upravnega sodišča in predstavniki sekretariata za zakonodajo in pravne zadeve državnega zbora. Slednji so podali k predlogu svoje mnenje, ki se je v nekaterih točkah popolnoma skladalo s pripombami skupine nevladnih organizacij.

Na odbor je svoje pripombe poslal tudi Visoki komisariat Združenih narodov za begunce (UNHCR). Izrazil je globoko zaskrbljenost predvsem zaradi uvajanja dodatnega razloga za omejitev gibanja na podlagi suma zavajanja in zlorabe postopka, pri čemer pa trajanje omejitve gibanja ni časovno omejeno. Četudi bi prosilec za azil zlorabil postopek, bi v primeru dolgotrajne omejitve gibanja prišlo do izrazitega nesorazmerja med kršitvijo in ukrepom. UNHCR je tudi menil, da bi moral zakon dopustiti možnost prosilcu, da učinkovito izpodbija domnevo o varnosti tretje države, saj se le-ta presoja z vidika posameznega prosilca za azil. Poleg vladnih predlogov za spremembo zakona je podal tudi svoje. S tem namenom je predlagal uvrstitev zunajzakonskega partnerja, polnoletne otroke in starše, ki so odvisni od begunca, med ožje družinske člane. Pozval je vlado, naj nemudoma sprejme ustrezne podzakonske akte za področje integracije, če bodo člani, ki določajo pravice beguncev, črtani iz zakona.

5. FINALE

V tistih dneh je vlada vložila predloge zakonskih dopolnil, ki naj bi predstavljali kompromis med vsemi akterji, ki so sodelovali pri pripravi predloga zakona. Tudi poslanki Danica Simšič in mag. Majda Potrata sta vložili predloge dopolnil, ki so po vsebini ustrezali stališčem nevladnih organizacij. Nanašali so se na dokončnost odločb upravnega sodišča, na katero so bile vezane številne posledice, od njih pa odvisen položaj prosilcev azila. Njuni amandmaji so bili po trdem boju najprej sprejeti na odboru za notranjo politiko, potem pa še 25. julija na odločilni seji državnega zbora kot amandmaji odbora za notranjo politiko. V spornih členih je beseda dokončnost nadomestila besedo pravnomočnost, členi, ki so uvajali nesuspendivnost pritožbe na vrhovno sodišče, pa so bili črtani. Poudariti je treba, da je takšno ureditev poznal že stari zakon o azilu, a je vlada predlagala spremembe zaradi zmanjšanja stroškov postopka.

Dobronamerni amandma poslanke Majde Širca (v jezik, ki ga prosilec razume, naj se prevede celotna odločba), ki je imel trdno pravno podlago v ustavnih določbah in evropski konvenciji o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, pa ni dobil podpore poslancev. Prevladal je namen vlade, da bo vsaj pri tej točki znižala stroške postopka, pa četudi na račun varstva človekovih pravic (pravici, ki sta kršeni v tem primeru, sta: prepoved diskriminacije na podlagi jezika in pravica do enakega varstva pravic).

6. KAJ JE TOREJ NOVEGA?

6.1. KAJ JE MINISTRSTVO HOTELO DOSEČI, PA MU NI USPELO?

Po pregledu pripomb na staro zakonodajo in izmenjavi stališč med akterji si oglejmo, kakšne spremembe je prinesel novi zakon. Kakor je bilo že omenjeno, je ministrstvo predlagalo, da bi imela oseba v postopku status prosilca za azil samo do izdaje dokončne odločbe. Beseda dokončnost laičnemu bralcu morda ne da prave predstave o svojem pravnem pomenu. Dokončna odločba je namreč tista odločba, ki je izvršljiva. V slovenskem pravnem redu lahko postanejo dokončne samo tiste odločbe, ki jih upravni organ izda v upravnem postopku, nikakor pa ne tiste, ki jih izda sodišče. Azilni postopek se

začne pred upravnim organom, nadaljuje pa se pred sodiščem. Odločbi upravnega sodišča je predlog zakona poskušal pripisati lastnost dokončnosti. V tem primeru pritožba na vrhovno sodišče ne bi zadržala izvršitve odločbe upravnega sodišča. S tem bi vzpostavili stanje, kakršno je bilo pred omenjeno odločbo ustavnega sodišča. Problem je bil rešen s sprejetjem zgoraj opisanih amandmajev dveh poslank.

Treba je povedati, da bi imela uvedba dokončnosti sodne odločbe odločilne posledice za prosilca, ki mu azil ne bi bil podeljen. V tem primeru bi bil najverjetneje izgnan iz države (razen če bi bil upravičen do posebne oblike zaščite), kljub temu da bi imel v Sloveniji še pravico do pritožbe na vrhovno sodišče. Vložil bi jo lahko v času pritožbenega roka, ki bi moral preteči do izdaje in vročitve sklepa o izgonu. Pomembna posledica pa bi bila njegova morebitna vrnitev v državo, za katero trdi, da mu grozi s smrtjo, mučenjem ali zaporom. Lahko bi se torej zgodilo, da bi bil ob izdaji morebitne pravnomočne pozitivne odločbe vrhovnega sodišča mrtev, mučen ali v zaporu.

6.2. PRIMERI, KO JE BIL SPREJET KOMPROMIS

Prvi predlog je uvajal novi odstavek v 12. členu, po katerem naj bi prosilec predložil organu samo tiste dokumente, za katere organ meni, da so pomembni za odločitev. Dokumenti naj bi bili napisani v prosilčevem jeziku. Nastalo je vprašanje, kako bo organ vedel, kateri dokumenti so pomembni, če pa so v tujem jeziku. Problema ne bi bilo, če bi šlo za srbščino; kaj pa, če bi šlo za jezik, ki ga uradna oseba ne razume? Pri tem bi za prevajanje pomembnih dokumentov poskrbel organ, za druge pa prosilec. Iz dikcije predloga je izhajalo, da je to njegova dolžnost. Zakaj, če pa ti dokumenti niso pomembni za odločitev? Drugi predlog, ki je bil tudi sprejet, je določbo omilil: prosilec predloži vse dokumente, ki jih ima, v svojem jeziku, organ pa poskrbi za prevajanje tistih, ki so pomembni za odločitev.

Novi zakon naj ne bi več opredeljeval in razčlenjeval posameznih pravic prosilcev. Nevladne organizacije so se borile, da se to ne bi zgodilo, saj so se bale, da ministri pristojnih resorjev ne bodo izdali podzakonskih aktov, ki naj bi nadomestili brisane člene. Zato je bil v prehodnih določbah sprejet kompromis, da členi veljajo, dokler ne bodo sprejeti podzakonski predpisi.

6.3. NOVOSTI, KI SO ZA PROSILCA NEUGODNE

Uveden je nov razlog za omejitev gibanja (glej zgoraj).

Odločbe, ki se vročijo prosilcem, se v njihov jezik ne prevedejo v celoti, temveč le izrek, pravni pouk in kratek povzetek obrazložitve. Stari zakon je določal, da se spisi v postopku vročajo v jeziku, ki ga prosilec razume, dodana pa je dopolnitev razen sklepov in odločb, ki se prevajajo, kakor je opisano. Vprašanje je, ali niso prav sklepi in odločbe tisti spisi v postopku, ki jih je največ.

Po starem zakonu je organ prošnjo prosilca, ki je prihajal iz varne tretje države, obravnaval vsebinsko, zato jo je, če ni bila utemeljena, zavrnil. Zdaj pa tako prošnjo obravnava kot procesno vprašanje in jo zavrže s sklepom, proti kateremu je dovoljena posebna pritožba.

Uvedeno je daktiloskopiranje prosilcev zaradi identifikacije prosilcev.

6.4. NOVOSTI, KI SO ZA PROSILCA UGODNE

Stari zakon je dovoljeval prisilno odstranitev prosilca že v trenutku vročitve sodbe upravnega sodišča, čeprav se to v praksi ni izvajalo, saj vse od intervencije ustavnega sodišča sodba upravnega sodišča ni bila izvršljiva in odstranitev ni bila dopustna. Natanko tako je izvršitev urejena v novem zakonu, saj je vezana na vročitev sodbe vrhovnega sodišča (oziroma v vseh primerih, ko nastopi pravnomočnost).

Prosilcu za azil je zagotovljena dodatna pravica do osnovnošolskega izobraževanja (kot ponavadi bodo tudi tu potrebni podzakonski akti in izvajanje ukrepov v praksi, da bo zagotovljeno izvrševanje te pravice).

Ni več določbe, ki navaja primere, v katerih prepoved prisilne odstranitve ne velja (kritiziral jo je odbor OZN proti mučenju).

6.5. DRUGE NOVOSTI

Zaradi načela delitve bremena so bile ustanovljene izpostave azilnega doma. Šele v praksi se bo pokazalo, ali bodo kaj spremenile.

Pomembna novost je posebna oblika zaščite, ki pa je sporna. Zakaj, glej zgoraj.

7. EPILOG

Omejitveni predlog ministrstva je nevladne organizacije prisilil, da so se ukvarjale samo z njim, ne pa tudi s tistimi, ki bi jih same želele

oblikovati za izboljšanje razmer. Povedano drugače, zavzemale so se, da bi prosilcem ohranile vsaj tistih nekaj pravic, ki jih uživajo po črki zakona, medtem pa niso dobile priložnosti, da bi tudi v resnici izboljšale njihov položaj.

Spreminjanje zakona, ki naj bi po eni strani izboljšalo pravni položaj prosilcev in beguncev, po drugi strani pa pospešilo postopek in ga pocenilo, bi bilo mogoče bolje izkoristiti. Nevladne organizacije opozarjajo na kup nepravilnosti, ki jih zadnje spremembe niso odpravile, saj se jih zakon o azilu sploh ne dotika. Dveletna uporaba zakona nam je gotovo dala dovolj upravne in sodne prakse, da bi k njegovem spreminjanju lahko pristopili bolj temeljito. Vladni sektor bi se moral tudi zavedati, da so nevladne organizacije tiste, ki lahko pokažejo ogledalo sistemu in ga opozorijo na stvari, ki jih sam ne bi opazil. Naj jih ne vabi v svoje prostore le iz gole formalnosti, ker se to pač spodobi. Vlada potrebuje podporo civilne družbe za legitimnost svojih odločitev (kot temeljna domneva demokratično izvoljene oblasti); če vlada želi zakonsko urediti dejavnosti, s katerimi se ukvarjajo predstavniki nevladnih organizacij, naj se seznanijo tudi z bolj življenjskimi platmi teh dejavnosti in oblikuje življenjske pravne predpise, ki bodo zagotavljali spoštovanje človekovih pravic v pravni državi, kar naj bi Slovenija bila.

SUMMARY

(BASED ON THE TEXT »QUID PRO QUO: ASYLUM IN THE COUNTRIES AT THE SCHENGEN PERIPHERY« BY ALDO MILOHNIĆ)

One example of the inhumane and humiliating treatment of people who find themselves in a hopeless position because of illegal border crossing – the official designation of this offense – is »Close Pabrade Detention Camp« in Pabrade in Lithuania. »Centers ‘for the removal of aliens’ are found everywhere – in Zurich and eastern Westphalia, in Manheim and Vienna. Every one among them is bad because innocent people are held inside – not criminal suspects but the violators of border crossing and residence regulations.« **Beat Leuthard**, whose essay entitled »A New European Doorkeeper« is included in this book, says that Pabrade, however, ‘was especially detestable’. »For many years there were only two barely usable showers, three toilets and a single bathroom, with the floor awash in feces (the sewage pipe had long since quit) to serve 500 people at a time because there was no money for renovation. We saw a few crusts of bread and some vegetables that were used to feed the residents, and mud in the courtyard through which they moved in one of those endless Lithuanian rains. We saw sick people who lacked everything – medicines and food. We heard stories about people dying even though they could have lived, had somebody provided even minimal medical care«.

The inhumane conditions in which immigrants are forced to live are at least partly dependent on the stage of development of and the level of social and economic prosperity attained by the country in which they ended up on their risky journey towards a better life more worthy of human dignity. It is ironic that their journey should be intercepted by new European doorkeepers on the Schengen periphery, who today pay for their past enthusiasm in bringing down the steel ‘curtain’ that once lined their western posts by erecting new walls, this time along their eastern and southern borders. In

the past 'construction plans' used to arrive from Moscow; today they are drawn up by the fortification experts situated in Brussels. The 'Countries in transition' of the European east constitute a kind of 'neither-here-nor-there' – they are suspended between the poverty and democratic underdevelopment of the wider European periphery, particularly the Near East and western Africa, and the economic superiority and relative political libertarianism of western Europe. In such circumstances the uncontrolled and ever increasing inflow of new souls arriving from the global capitals of poverty has produced decidedly undesirable effects on the societies of host countries (most of them temporary hosts), which were entirely unprepared for these dramatic events. »As regards the social situation of refugees in Central and Eastern Europe, from my point of view the most obvious fact is that when you start inquiring about refugees you encounter a lack of understanding on the part of people from eastern Europe«, complains **Kristina Nauditt** in her comprehensive article »In Front of the EU Door,« also found in our book. »The reason for this stems primarily from the difficult situation of the citizens of this region. For example, the appalling prison conditions in which people 'without documents' live in this Pabrade facility are fully comparable with the general conditions in Lithuanian prisons, while the relative 'luxury' of the refugees' center in Rukla is something many Lithuanian and Latvian can only dream about. One factor that further aggravates the position of the refugees of a skin color different from others is a high degree of racism, which, in addition to anti-Semitism and new nationalism, has been mushrooming across eastern Europe«.

The treatment of immigrants and the conditions in which they live, particularly for those who have not managed to work their way through the convoluted procedures needed to obtain refugee status (their applications for asylum were turned down), are immensely ticklish issues which force the EU to take action. If not for other reasons, then at least because of pressure from local and international non-governmental organizations, which are continually boosted by informal groups and individuals who, through street demonstrations, petitions, protests and increasingly more lucid forms of civil disobedience, fight for the rights of immigrants. The Mephistophelian position of the EU is reflected – neither affectedly nor subjectively

but strictly structurally – in every action taken by the EU pertaining to its future members that now guard the entrenchments along its external frontiers. Each step of the EU related to the buffer-zone countries of the European east, even if interpreted as support by the EU (for example, the transfer of knowledge and technology, supply of personnel and technical equipment aimed at increasing border control, and financial aid for improvement of the living conditions of captured immigrants), may be regarded as a Trojan Horse. The reason is that every immigrant stopped by a sanitary cordon on his/her journey to *Schengenland*, a united European paradise, is one less to offend the eye of the local voter, and in turn, correspondingly one more immigrant for the countries at the Schengen periphery. As for the attitudes of the ‘electorate’ in the EU countries and of those in the associated and future members of the EU—between these little difference can be detected. Neither group shows empathy for the social and emotional distress of the people who persistently fill the streets of their cities and the waiting rooms of various social institutions, or at least, this is not obvious from the dominant discourses and projections of public opinion. The contributions included in our book were written before the fateful events in the US and Afghanistan, meaning that some problems to which the authors draw attention have only become more serious today. In short, the black scenario is today more likely than it was one year ago when these assessments and commentaries were written.

The lateral consequences of the establishment of Schengen standards on the external EU frontiers, and the demands of the EU on candidate countries for stricter border control along the borders with third countries, have negative political and economic effects. The contribution entitled »Adaptation to Fortress Europe« by the Berlin based **research group »Flight and Migrations«** describes the difficulties that await the Czech Republic on the border with its historical, cultural and economic partner, Slovakia: »The establishment of the (Schengen) border between Slovakia and the Czech Republic is politically controversial. The discontent of the Czech Republic, brought about by the demands of setting up a ‘normal’ border, stems from its special relation and firm links with Slovakia that led to many special provisions applying to the citizens of both countries. For example, they can cross the border wherever they choose.

However, after the first wave of accessions, which includes Estonia, Poland, Slovenia, Czech Republic and Hungary, this border will become the external EU frontier; the EU, therefore, has exerted pressure on the Czech Republic to carry out decisive changes that will lead to 'total control'.

Slovenia will face similar difficulties when its southern border with Croatia becomes the 'firm' external frontier of the EU and hence subject to many unpopular and restrictive measures. It is an open question whether a bilateral agreement between the two former federal units, which are linked by multifold cultural and economic ties built over the years, will have any essential effect on the softening of the border regime. This year's pilot implementation of a semi-Schengen border regime clearly demonstrated what the real Schengen border is going to mean for inhabitants of both Slovenia and Croatia - long waiting in endless queues, sulky customs officials and customs police who will rummage through cars, luggage and clothes, a feeling of being cut off from the European center on the part of Croatians, and a strengthening of conflicting attitudes on the part of Slovenes (a feeling of 'splendid isolation' and stimulation of the feeling of superiority on the one hand, along with frustration for the supporters of open borders and of the development of a common economic and cultural area that will transcend the political and territorial demarcation lines on the other). **Simona Zavratnik-Zimic** gives a more detailed account of the expected consequences of this aspect of Fortress Europe in her essay »A Perspective on the Construction of Schengen E-borders: Slovenia« in which she refers to field research showing that the establishing of the Slovene-Croatian border caused a »dying away of most various cross-border contacts in terms of both dynamics and structure. The most obvious decrease has been observed in institutional contacts, while informal contacts (networks of relatives and friends), which are rooted in intimate traditional links between locals living on 'both sides of the border', demonstrated somewhat higher stability. Undoubtedly the setting up of the state border implied the establishment of a firm, impermeable rather than permeable physical line of division that delimits formerly uniform or at least strongly interconnected regions. With the milestone event of 1991, this until-then-non-borderline turned into a rigid partition wall between two post-socialist nation-states.«

Bulgaria is another case in point. The harmful effects that this kind of policy has on the general atmosphere in society and on the political orientation of the majority of citizens are concisely presented by **Tania Marincheshka**. The results of her analysis point to the schizophrenic situation of a country in transition which strives for acknowledgment and support from Brussels in implementing restrictive migration policies, while at the same time trying to maintain at least minimal standards of humane treatment and a respectful attitude towards people who are protected by the instruments of international humanitarian laws and regulations in the field of human rights. Indeed how can one expect Bulgaria as »a host country to implement a positive and sensitive migration policy while Bulgarian citizens themselves are often the victims of the restrictive immigration policy of the EU?«, asks Marincheshka. It is true that Bulgaria is not very attractive as a target country for immigrants, because its standard of living is low in comparison to the EU average, its social state institutions are obviously undernourished, and its GDP below average; nevertheless, as a candidate for accession to the EU, it is still interesting to a certain number of immigrants, mostly those from central Asia. »A hierarchy of restrictive attitudes towards immigrants has been established based on the *quid pro quo* principle. In other words, if the 'West' is restrictive towards 'us' and 'others', 'we' too have right to be restrictive towards 'others'«, writes Marincheshka.

Neither is this *quid pro quo* principle unfamiliar to Slovenes. For example, the representatives of seven NGOs that lobbied the Ministry of Internal Affairs to reduce their ımeptus to restriction when amending the Law on Asylum, had more than once to listen to the 'argument' that such immigrant-friendly legislation is not found elsewhere in the EU, that certain restrictions must be legalized in Slovenia because this type of intervention as regards asylum belongs in the context of alignment with EU legislation, and so on. Once again it was obvious that 'higher interests', or rather the pragmatic interests of *Realpolitik* always tip the balance on the scale when weighed against general and 'abstract' care for human rights, or awareness that standards already attained in this area should be maintained. Even strictly professional arguments put forward by a group of NGOs, maintaining that 'higher national interests' cannot

be an excuse for the flagrant violations in the positive legislation of Slovenia (the most conspicuous example being, say, the General Administrative Procedure Act), were not supported by the ministry. Only the expert opinion of the Secretariat for Legislation and Legal Matters of the National Assembly, which supported NGOs' arguments, and later the decision of some deputies from the ruling coalition, prevented the adoption of several highly controversial provisions in the Act amending the Asylum Act, as is described in more detail in the text by **Neža Kogovšek**.

We could say that, in the main, Slovene migration policy has been based on the principle of 'extraordinary circumstances' for at least ten years now. To support this conclusion it suffices to compare two unrelated research studies of the rhetoric of refugee policies: »Xenophobia or Self-Protection?« by Vlasta Jalušič, part of the report by the *Intolerance Monitoring Group*, Peace Institute, Ljubljana in 2001, and an earlier study by three researchers (Marjeta Doupona Horvat, Jef Verschueren and Igor Ž. Žagar), authors of the book *The Rhetoric of Refugee Policies in Slovenia* (Open Society Institute, Ljubljana 1998; second edition: Peace Institute, Ljubljana 2001), which covered the early stages of the formulation of refugee policies in Slovenia in 1992 and 1993. The results of the recent analysis confirmed the persistence of virtually all basic patterns underlying the discourse of the state and the media which were stressed by the previous study: manipulation pertaining to the number of immigrants, presumption of threat to public policy and national security, closed-border policies, demands to remove immigrants from residential neighborhoods, denial of the right to work, restrictions on movement, complaints about the ingratitude of the immigrants, laments about 'our own misery' etc. One of the main conclusions in both studies is undoubtedly the assessment that the rhetoric of refugee politics has succeeded in defining refugees and immigrants as a 'problem'. »In other words, a *crisis is constructed* in such a way that deviations from certain principles pass easily as exceptional measures which do not in themselves break a more fundamental, and supposedly stable, value system.«

This illusion of the stability of a 'system' remains merely an illusion, but if we paraphrase a well known aphorism, it is a »mandatory illusion«. Globalization of the economy widens the gap between

the rich and the poor parts of the world. And global economic shifts have an impact on politics. Mass migrations from the impoverished periphery of the world to the rich centers are an inevitable 'side effect' of economic and political expansionism, of the capitalist logic of creating new markets and of 'pragmatic', 'realistic' politics which, among other things, imply the perpetuation of exploitative and authoritarian regimes in the parts of the world from which the majority of immigrants come. Declarations of respect for human rights and normative maintaining of the right to asylum for all who are entitled to it are a part of the 'illusion' which is constitutive and indispensable in western democracies.

Humanitarian ethics in combination with the capitalist spirit are possible in economically well-regulated and politically controlled circumstances, in a situation of asymmetrical relations between the privileged minority and a de-privileged majority, and finally, in the circumstances of controlled and selective movement of people. Unfortunately the current situation rather calls to mind the apocalyptic film about a dramatic change of climate in which the masses, debilitated by unbearable heat, move heaven and earth to reach the pleasantly cool countries of the north. But what for? If the borders are already closed and guards installed? In casting this scenario, the Brussels-based directors have assigned the role of guard to the countries that seem to have been born to play the part of extras. Some of these countries and their difficulties in accommodating themselves to the roles assigned to them form the subject of the articles included in this book.