

Jelka Zorn

STRATEGIJE IZKLJUČEVANJA BEGUNK, BEGUNCEV OZIROMA PROSILCEV ZA AZIL IN OSEB BREZ STATUSA

UVOD¹

Definicija begunca v mednarodnem pravu je pomembna in lahko za iskalca zatočišča pomeni razliko med življenjem in smrtjo. Pravna definicija begunca se razlikuje od vsakdanjega razumevanja te besede. V vsakdanjem govoru, kakor tudi v tem tekstu, je begunec ali begunka oseba, ki je bila prisiljena zapustiti svojo državo iz razloga, za katerega ni sama odgovorna, bodisi da je to lakota, revščina, posledica naravne katastrofe, opustošenje vasi ali mesta, kaotične razmere v državi, totalitarizem, vojna, zatiranje manjšin ali osebno preganjanje. V vsakdanji govorici v Sloveniji se izraz begunec pogosto nanaša na bosanske begunce in begunke, ki so pribežali v Slovenijo v začetku 90-ih let.² Za ostale se je v zadnjih letih uveljavil izraz pribežniki ali prebežniki (prim. Lipovec Čebren 2002, Pajnik *et al.* 2001, Zorn 2003, Zorn 2003 a). Kljub tej novejši terminologiji bomo v tem tekstu večinoma uporabljali izraz begunec ali begunka, migrant ali migrantka brez statusa (ki poudari, da oseba nima ustreznih dokumentov za prečkanje meje in bivanje v državah EU) in prosilec ali prosilka za azil (ki poudari vključenost v formalni postopek iskanja zatočišča).

Kot vse definicije človeških fenomenov tudi definicija begunca v mednarodnem pravu (ki jo bomo pojasnili pozneje) rabi določanju meja oziroma zamejitvi tega človeškega fenomena. Učinek definicije je lahko prevlada oblike nad vsebino, razredne pripadnosti nad potrebami in utemeljevanja značilnosti in kriterijev nad namenom. Kadar se to zgodi, definicije postanejo ideološka in oblastna orodja za arbitrarno omejevanje ali razširjanje fenomena. Poleg težav, ki so povezane z definicijo, je vprašanje beguncev tudi vprašanje odziva širše družbe in njenih javnih

institucij. V tem tekstu se bomo osredotočili na negativni vidik tega odziva, na strategije izključevanja.³ Eden bistvenih dejavnikov izključevanja je imigracijska kontrola. Slovenska imigracijska kontrola je del evropskega mejnega režima, ki temelji na schengenskem sporazumu.⁴ Slovenija je že pred priključitvijo EU postala zunanja meja in »čuvajka« Evropske unije.⁵ Značilnost evropskega imigracijskega režima je restriktivnost in selektivnost, kar se kaže v zaprtosti meja za prebivalstvo z globalnega Juga. To pomeni take administrativne pogoje za prehod meje, ki jih večina ne more izpolniti, zato potujejo brez ustreznih dokumentov.

Problematiziranje imigracijske kontrole je rdeča nit tega teksta, katerega glavne teme so predvsem umestitev odnosa do beguncev v širši družbeni kontekst (kontekst trdnjave Evrope in Slovenije kot meje te trdnjave), dileme v zvezi z objektivnim ločevanjem iskalcev zatočišča od ekonomskih migrantov in vprašanje kriminalizacije.

Najprej bom pojasnila spremembo diskurza od nekdanje večnacionalne države do antibal-kansko in antiimigrantsko usmerjene Slovenije. Sprememba državnih meja in z njo tudi diskurza je negativno vplivala na odnos do bosanskih beguncev in pozneje do vseh drugih beguncev (pripežnikov). Posebnost Slovenije je, da je tudi med novimi begunci razmeroma velik odstotek ljudi iz republik nekdanje skupne države Jugoslavije. V letu 2004 je bila skoraj polovica vseh migrantov brez statusa državljanov in državljanek držav nekdanje SFRJ (Policija 2004). To pomeni, da so nekdanji sodržavljanji postali nelegalni migranti in prosilci za azil.

Nekdanji sodržavljanji in vsi drugi begunci in begunke so v pravnem smislu razdeljeni na dve skupini: na prosilce za azil, ki so nastanjeni

v azilnem domu in čakajo na razrešitev azilne vloge, in tujce brez dovoljenja za bivanje, ki so v postopku odstranitve iz države in so zato nastanjeni v centru za tujce. Celoten imigracijski oziroma azilski sistem deluje tako, da poskuša odvrniti ljudi, da bi zaprosili za azil in pridobili begunski status po zakonu o azilu. Ena od strategij odvrčanja je najnovejši (iz aprila 2005) represivni ukrep omejevanja prostega izhoda osebam, preden formalno podajo vlogo za azil. Odvrčanje in izključevanje ljudi je normalizirano in utemeljeno s pomočjo administrativnega ločevanja na prosilce za azil in nelegalne migrante. To ločevanje ima tudi učinke kriminalizacije. Kriminalizacija je zelo razširjena tehnika dehumanizacije in se pojavlja v različnih oblikah. Poleg značilnega diskurza boja proti nelegalnim migracijam je eden od bistvenih ukrepov kriminaliziranja ljudi preventivno zapiranje, za katerega je najpogosteje rabljen izraz pridržanje. Ljudi zaprejo, pa ne zato, ker bi bili na podlagi kriminalnega vedenja obsojeni na prestajanje zaporne kazni, temveč zato, da se ne bi izognili ukrepu odstranitve iz države.⁶ Te vrste zapiranje je izjema v pravnem redu demokratičnih držav. Je uzakonjena in učinkovito uveljavljena v okviru *simbolnega* konstrukta »izrednih razmer«. To so razmere, v katerih so migracije, sicer običajen človeški pojav, postale *pereč* problem slovenske vlade in drugih evropskih vlad, ki jih poskušajo kontrolirati in omejevati, zlasti pa selekcionirati.

SLOVENIJA KOT MEJA »EVROPE«

V obdobju osamosvajanja Slovenije je nacionalistični diskurz dobil pomembno mesto v slovenskem javnem prostoru. Ta diskurz je začel poudarjati različnost in neskladnost slovenske kulture s kulturnimi tradicijami drugih narodov nekdanje Jugoslavije. Hkrati je bila značilna neke vrste samokonstuirana podoba Slovencev kot predstavnikov »civilizirane Evrope«. Slovenija naj bi bila urbanizirana dežela v nasprotju z lenim, umazanim, primitivnim in ruralnim svetom Balkana (Rizman 1999: 158). Gre za zahodni diskurz o Balkanu, za katerega je značilno posploševanje in poenostavljanje, utemeljeno na kulturnih in verskih predsodkih. Ločevanje med Evropo in Balkanom je postalo posebej izrazito po padcu berlinskega zidu in z začetkom vojne

na področju nekdanje Jugoslavije. Ustvarjalci takega razločevalnega diskurza so bili v glavnem mediji in politiki (Lutz, Phonix, Yuval-Davis 1995, Žarkov 1995, Kuzmanić 1999, Dupona – Horvat 1999, Močnik 1999, Vodopivec 2001, Todorova 2001). Prevladalo je stališče, »da mora, kdor hoče v Evropo, zapustiti Balkan, saj naj bi bilo ,biti na Balkanu' nezdržljivo z ,biti v Evropi« (Vodopivec 2001: 396). Balkan je prenehal biti del (vzhodne in južne) Evrope, postal je sinonim za ne-Evropo (Močnik 1999).

V nasprotju s tem Étienne Balibar razume Evropo kot nerešen politični problem, vojne na Balkanu pa kot prizorišče *evropskih rasnih razmerij* (pri čemer misli »raso« kot zgodovinsko zbirko religioznih, jezikovnih in genealoških identitetnih referenc). Evropa je zanj prostor napetosti med številnimi religioznimi, kulturnimi, jezikovnimi, političnimi pripadnostmi, različnimi branji zgodovine, številnimi oblikami odnosa s preostalim svetom (od amerikanizma do orientalizma, od severnjaškega individualizma do mediteranskega kolektivismu in družinskih tradicij itn.). Zaradi tega Balibar pravi, da je bila jugoslovanska situacija projekcija evropskih konfrontacij in konfliktov, pravzaprav evropskih rasnih razmerij. Problem Evrope se je pokazal v njeni nezmožnosti, da bi predlagala politične rešitve združevanja in možnosti za razvoj Balkana in da bi svojo odgovornost za boj proti zlorabam človekovih pravic udejanjila tudi na področju nekdanje Jugoslavije (Balibar 2004).

V kontekstu projekcije evropskih rasnih razmerij se je Slovenija v desetletju po osamosvojitvi in s pomočjo projekta vključevanja v EU vzpostavila kot njena meja; pravzaprav ne le kot meja EU, ampak tudi kot meja »Evrope«. Meje nikakor niso marginalne za konstituiranje države in njenega javnega prostora niti niso zgolj v funkciji ohranjanja suverenosti države; meje razumemo kot samo središče pomenov in razpršene vsepovsod, kjer se gibljejo informacije in ljudje in kjer obstaja kontrola (Balibar 2004). Meje so lahko tudi cela mesta, pokrajine ali države; primer je Slovenija v EU (prim. Donnan, Wilson 1999).

V Sloveniji, meji EU, so se evropska rasna razmerja odigrala kot simbolno in administrativno izključevanje prebivalcev neslovenskega etničnega izvira (iz republik nekdanje Jugoslavije). Izključevanje se je kazalo v raznih oblikah, od izbrisa iz registra stalnega prebivalstva leta 1992

in sovražnega govora, ki je zahteval revizijo že pridobljenih državljanstev po 40. členu zakona o državljanstvu (zlasti v letih 1993, 1994 in 1995), do zaprtja meje za prihod še več bosanskih beguncev (leta 1992, kmalu po začetku vojne v Bosni in Hercegovini) in institucionalizacije njihovega večnega začasnega bivanja.⁶ Diskriminacija bosanskih beguncev je postala v razmerah nestrpnega diskurza, usmerjenega proti ne-Slovincem, normalna stvar (prim. Kuzmanič 1999). Do leta 2000, ko je Slovenija postala tranzitna in ciljna država tudi za druge skupine beguncev, imenovane pribežniki, je izključevanje in zaničevanje ljudi iz nekdanje Jugoslavije in nasploh z globalnega Juga postalo že tako običajno, da *apriorna* policijska obravnava in policijska dominacija nad njihovimi življenji za večino prebivalstva in slovenske javne institucije ni bila poseben problem (prej narobe, *policijsko* obravnavo novih beguncev so odobraval, ministrstvo za notranje zadeve pa je prebivalce mirilo z obljubami o še strožjem policijskem nadzoru meja). Enačba »tujci so problem policije« se je ustalila tako v slovenskem kot širšem evropskem prostoru. Kot kažejo podatki o policijskih deportacijah, je razmeroma veliko beguncev s področja nekdanje skupne države. Leta 2002 je bilo iz Slovenije odstranjenih 1.737 ljudi. Največ so jih vrnil v Srbijo in Črno goro (zlasti na Kosovo), Turčijo (ljudi kurdske narodnosti, ki jih izročijo kar turškim državnim organom), Makedonijo, Romunijo in Bosno in Hercegovino. Leta 2003 so jih odstranili 1.309. Podobno kot leto poprej so jih največ vrnil v Srbijo in Črno goro (zlasti na Kosovo), Moldavijo, Turčijo (ljudi kurdske narodnosti), Bosno in Hercegovino, Albanijo. Leta 2004 so odstranili 985 tujcev, največ v Srbijo in Črno goro, Albanijo, Bosno in Hercegovino in Romunijo (gl. Policijska poročila 2002, 2003, 2004). To so države, kjer varstvo temeljnih človekovih pravic ni nujno zagotovljeno in kjer je značilno pomanjkanje socialne varnosti ranljivih skupin. Zatiranju oz. revščini so še posebej izpostavljene ženske, pripadniki, pripadnice etničnih, verskih, seksualnih in drugih manjšin in politični disidenti, disidentke. Mnogi imajo izkušnjo vojne, državnega ali paradržavnega nasilja. Ljudje iz republik nekdanje Jugoslavije so kot ekonomski migranti v Slovenijo prihajali že prej, v obdobju SFRJ, ko je Slovenija potrebovala delovno silo v razvijajoči se industriji. Kot je poudarila Saskia Sassen, je v geografiji mi-

gracij mogoče prepoznati vzorec preseljevanja. Begunci oziroma migranti večinoma potujejo v države, ki so povezane z njihovimi matičnimi državami. To so navadno nekdanje kolonije ali države v tesnejših gospodarskih in političnih povezavah (Sassen 1998: 8). Tudi danes je veliko migrantov s področij nekdanje Jugoslavije zaposlenih v prevozništvu, na gradbiščih itn. Razlika v odnosu do njih pa je bistvena; pred desetletji so bili dobrodošli, danes so odveč. Eden od informatorjev, ki sem ga spoznala leta 2002 v centru za tujce in je ostal brez dovoljenja za bivanje v Sloveniji zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva leta 1992, je povedal: »Trideset let smo Bosanci gradili v Sloveniji, zdaj pa so nas zaprli sem noter,« in pokazal na majhno sobo s tremi pogradi. »Nekateri so nas hoteli pregnati že prej, ob osamosvojitvi, nekateri pozneje. Zdaj so postavili taka pravila, da jim je to uspelo« (Zorn 2003: 125).

Državi Sloveniji je uspelo v razmeroma kratkem obdobju po osamosvojitvi s pomočjo nacionalističnega diskurza spremeniti javno mnenje in koncept državljanstva od multikulturalnega sožitja in sočustvovanja z bosanskimi begunci do občutka ogroženosti za kulturo in delovna mesta. Retoriki slovenske begunske politike se je posrečilo opredeliti vprašanje beguncev zgolj kot »problem«, državljanstvo pa je postalo vse bolj etnično definirano (Dupona - Horvat 1999, Zorn 2005). Vlada in mediji so ustvarili krizo oziroma izredne razmere, tako da so odkloni od spoštovanja človekovih pravic zlahka obveljali za izjemne ukrepe, ki sami po sebi ne spodbijajo temeljnega in domnevno trdnega vrednostnega sistema varovanja človekovih pravic (Milohnič 2001: 21).

DILEME LOČEVANJA ISKALCEV IN ISKALK ZATOČIŠČA OD EKONOMSKIH MIGRANTOV IN MIGRANTK

V Sloveniji so begunci nameščeni v dve vrsti instituciji. Tisti, ki so zaprosili za azil, so nameščeni v ljubljanski azilni dom, kjer čakajo na rešitev prošnje. Ostali so nameščeni v eno izmed dveh enot centra za tujce - na Velikem Otoku pri Postojni ali v Prosenjakovcih. Center za tujce ima nalogo pridržanja in deportacije. V primerjavi s centrom za tujce je azilni dom ustanova bolj odprtega tipa, saj so pod določenimi pogoji, ki so

enaki za vse prosilce in prosilke za azil, mogoči izhodi. Razporeditev v kategorijo prosilca za azil ali tujca za odstranitev je odvisna od tega, ali so podali vlogo za azil. Podajanje vloge za azil je ministrstvo za notranje zadeve namerno otežilo. Ravno v času pisanja tega članka (spomladi 2005) je ministrstvo začelo uvajati *ukrep omejevanja prostega izhoda* beguncem pred formalno podajo vloge za azil (Gea 200 *et al.* 2005). To pomeni, da so osebe, ki imajo namen podati vlogo, nastanjene v predsprejemnih prostorih sektorja za azil, kjer jim 48 ur po prihodu ni dovoljen izhod z grožnjo, da bo v primeru, če zapustijo območje azilnega doma, veljalo, da so odstopili od namere zaprositi za azil v Republiki Sloveniji. Osebe morajo ob prihodu v predsprejemne prostore podpisati izjavo, da zapustitev prostorov pomeni odstop od namere podaje vloge za azil. Če oseba vseeno zapusti prostore azilnega doma, jo obravnavajo kot nelegalnega migranta in jo namestijo (zaprejo) v center za tujce. Če hoče oseba pozneje v centru za tujce podati vlogo za azil, se ta avtomatično zavrne kot očitno neutemeljena, z razlago, da je oseba zlorabila postopek, ker ni upoštevala prepovedi gibanja izven območja azilnega doma (*ibid.*). To omejevanje gibanja nima pravne podlage. Poleg tega pridržanim osebam ne vročijo odločbe niti nimajo dostopa do brezplačnega odvetnika. Problem je tudi v bivanjski nevezdržnosti predsprejemnih prostorov – primanjkuje postelj, zraka, hrane in higienskih potrebščin (*ibid.*).

Tistim, ki preživijo prvo »gostoljubje« in uspešno vložijo prošnjo za azil, s tem sprožijo azilski postopek. To je postopek, v katerem državni organi odločijo o podelitvi begunskega statusa. A kdo je sploh begunec? Definicija begunca v mednarodnem pravu, po konvenciji o statusu begunca iz leta 1951 (ženevska konvencija) in protokolu o statusu beguncev iz leta 1967 (newyorški protokol), pomeni nekaj drugega kot beseda begunec v vsakdanji govorici. V mednarodnem pravu se izraz begunec uporablja za osebo, ki:

se zaradi dobro utemeljenega strahu pred preganjanjem zaradi rase, vere, narodnosti, pripadnosti posebni družbeni skupini ali političnega prepričanja nahaja izven države, katere državljanstvo ima, in se ne more ali zaradi takega strahu ne želi zaupati zaščiti svoje države; ali oseba, ki nima državljanstva in se

nahaja izven države, kjer je imela predhodno prebivališče, pa se zaradi takšnih dogodkov ne more ali zaradi strahu ne želi vrniti v to državo. (Člen 1A (2) ženevske konvencije v Rakočević 1999: 195.)

Z vlogo za azil se lahko prosilec ali prosilka (začasno) izogneta deportaciji v matično državo. Pravico imata do namestitve v azilnem domu, ki mora poskrbeti za njuno preživetje. Proti obstoječim pravicam, ki jih pridobijo prosilci za azil in so domena vladnih institucij, se vlade borijo z represivnimi ukrepi. Iz perspektive beguncev in drugih migrantov, ki v razmerah restriktivne imigracijske politike nimajo kaj dosti vpliva in moči, je vloga za azil edino sredstvo varovanja njihovih pravic (do svobodnega gibanja, iskanja zaposlitve, ohranitve dostojanstva itn.). Državni uslužbenci imenujejo to strategijo zloraba azilskega sistema, vendar je pri tem značilno, da prezrejo ves kontekst globalne neenakosti – to so razmere, ki jih Balibar (2004) imenuje globalni apartheid (o razmerah globalnih neenakosti gl. članek Vesne Leskošek v tej številki Socialnega dela). Konkretnije to pomeni, da je pravica do potovanja in migriranja odvisna od tega, kateri potni list ima kdo in kateremu razredu pripada. Zlasti ekonomsko šibkejši sloji prebivalstva pogosto ne izpolnjujejo pogojev za pridobitev vstopnih, bivalnih ali delovnih vizumov. Tisti, ki potujejo brez zahtevanih vizumov in živijo v državah EU brez dovoljenja za bivanje, so ranljivi za izkoriščanje in izpostavljeni deportaciji.

Druga dilema je, kdo ima pravico določiti mejo med osebami, katerih strah pred preganjanjem je dobro utemeljen (»pravimi« begunci), in tistimi, ki naj bi bili »zgolj« ekonomski migranti, in po katerih merilih in metodah je o tem sploh mogoče zanesljivo odločiti.⁷ Vprašanje je retorično, saj je odgovor znan; monopol nad tovrstnimi odločitvami ima država oziroma njeni uradniki, nikakor pa ne prizadeti. Navodila visokega komisarijata združenih narodov za begunce (UNHCR) priporočajo rabo tako subjektivnih kot objektivnih ocen strahu pred preganjanjem. Nekateri teoretiki begunskega prava, denimo James Hathaway, predlagajo zgolj objektivna merila, ki izključujejo subjektivni vidik prosilcev in prosilk za azil (Hathaway v Chimni 2000). Chimni opozori na problematičnost kategorije »objektivno«, saj izključuje etično presojo bolečine in individualne izkušnje ter ne razreši metodičnih

nejasnosti, kaj velja za dobro utemeljen strah pred preganjanjem (Chimni 2000). Zato Chimni upravičeno poudari problem objektivne presoje, za katero pravi, da je pretveza za uporabo *subjektivnih odločitev pristojnih državnih organov in sodišč (ibid.)*. Konec koncev je vsako odločanje o statusu interpretacija državnih uradnikov, ki so neizogibno podvrženi vplivu nacionalnih in evropskih imigracijskih politik in ukrepov. To dokazujejo tudi podatki o priznavanju statusa, pri katerem je država izjemno selektivna. Kljub vsemu pa državni pravni diskurz razume razlikovanje med »begunci« in »ekonomskimi migranti« kot objektivno in etično nevtralnno opravilo. V obrazložitvi Zakona o azilu RS v uvodnem komentarju piše:

številni ekonomski migranti in posamezniki, ki nezakonito vstopijo v državo, zlorablajo institucijo azila s tem, da zanj neupravičeno zaprosajo in odlagajo svojo odstranitev iz države. Prav od zakonske ureditve azila, zlasti od učinkovitih in racionalnih azilnih postopkov in seveda učinkovitega nadzora nad nezakonitim priseljevanjem, je v veliki meri odvisno reševanje tega perečega problema. (Rakočević 1999: 188, 189.)

Podobno utemeljuje razlikovanje obeh kategorij ljudi tudi nekdanji minister Rado Bohinc (denimo na četrti ministrski konferenci o migracijah 2004). Enega od pomembnih vidikov varovanja pravic beguncev vidi v zmanjševanju zlorabe postopkov za pridobivanje azila. Ta cilj je mogoče po Bohinčevem mnenju doseči z ukrepom vračanja tujcev, ki ne potrebujejo mednarodne zaščite – ker naj bi ti tujci po njegovem mnenju ogrožali kredibilnost azilskega sistema: »Dosledno izvajanje ukrepov za vračanje teh oseb bo preprečilo zlorabe instituta azila« (Bohinc 2004: 3).

Če povzamemo, si sodobne azilske politike in zakoni, kakršen je tudi slovenski, prizadevajo »predvsem potegniti jasno ločnico med azilom in azilno politiko na eni strani ter migracijami in politiko priseljevanja na drugi strani« (Rakočević 1999: 187). Dvoumnost tega diskurza je v tem, da gradi na ideji »vdora« ekonomskih migrantov in na kriminalizaciji priseljevanja, hkrati pa poudarja varovanje človekovih pravic »pravih« beguncev. Posledica so azilski postopki, ki problem individualizirajo (kot da je neizpol-

njevanje kriterijev zgolj njihova osebna napaka oziroma neustreznost) in reducirajo ljudi na vsoto njihovih hendikepov, bolečin in ranljivosti. Izpostavijo jih dolgotrajnemu, dragemu in pogosto mučnemu preiskovanju, kdo je pravi begunec in kdo ni, ter delijo ljudi na »zaslužne« in »nezaslužne«, na »vredne« in »nevredne«, na tiste, ki »imajo razlog za sočutje« in tiste, ki »zlorablajo pravico do azila« (prim. Nihče ni nelegalen 2004). Na ta način zahodne države učinkovito prekrijejo odgovornost za ustvarjanje apartheida, ki se kaže v onemogočanju dostopa do ekonomskih in socialnih pravic pod videzom pravičnosti in legitimnosti, s čimer se učinkovito znebijo odgovornosti za to, da ljudje nelegalno prestopajo meje in izgubijo status.

Na podlagi osebnih pripovedi beguncev in statističnih podatkov policije in ministrstva za notranje zadeve je mogoče sklepati, da ljudje, ki so v svojih državah ogroženi in katerih strah pred preganjanjem je utemeljen, ne pridobijo vedno azila (to nas vrne k prejšnji dilemi, kdo, po katerih merilih in s katerimi metodami preiskovanja sploh lahko to objektivno in zanesljivo določi). Republika Slovenija je od uvedbe azilskega postopka leta 1995 do konca leta 2004 priznala status begunca le 118 osebam⁸ od skupno 14.828 vloženih prošelj za azil⁹ (Ministrstvo za notranje zadeve, Statistika). Negativno odločbo je prejelo 814 ljudi, preostala večina (13.105) pa ni vztrajala do konca postopka, zato je bil ustavljen; majhen odstotek prošelj pa je bil zavrnjen. Mnogi zapustijo azilni dom in opustijo azilski postopek zaradi prepričanja, da v Sloveniji tako ali tako skoraj nihče ne dobi azila. Spodnji odlomek iz intervjuja s prosilko za azil iz Bosne je zgled odnosa pristojne uradne osebe do prosilke za azil in njene družine. Čeprav neuradno, je uradna oseba vnaprej povedala, da družina azila ne bo dobila:

Ko smo imeli prvi pogovor z inšpektorico, takoj prvi dan, ko smo prišli sem, je rekla, da mi nimamo tu perspektive in da azila ne bomo dobili. »Slovenija je majhna država,« je rekla, »službe ne boste mogli dobiti, kajti še za naše ljudi jih ni dovolj. Pri nas lahko ostanejo samo tisti, ki imajo doktorat ali specializacijo.« Vendar mi v Bosni nismo mogli v šolo. Denarja še za hrano nismo imeli. Eno uro in pol nam je govorila o tem, kako tukaj nimamo prihodnosti. Ni bilo priložnosti, da

bi ji razložili, zakaj prihajamo, kako je bilo pri nas. Rekla je, da azila gotovo ne bomo dobili, da pa lahko vseeno zaprosimo zanj. (Prosilka za azil iz vzhodne Bosne, azilni dom, 6. april 2002, v Zorn 2003: 142.)

Odlomek pokaže pokroviteljski odnos uslužbenke do begunke in njene družine. Gre seveda tudi za problem osebne etike uslužbenke, vendar zgolj s tem ni mogoče pojasniti vseh izključevalnih učinkov azilskega postopka. Zato se nekateri avtorji upravičeno sprašujejo, ali ni begunski status vse bolj elitističen, rezerviran le za redke posameznike in posameznice (Chimni 2000).

BOJ ZOPER ILEGALNO MIGRACIJO

Rad bi imel prave dokumente, tako da bi lahko kamor koli potoval z letalom, kot človek. Potem ne bi bilo nevarno. Če prečkaš meje ilegalno, moraš prehoditi različne gozdove in nepoznane predele in to je lahko zelo, zelo nevarno. Mene je bilo zelo strah. [...] Nikoli več ne bi hotel tako potovati in nikomur ne želim take izkušnje. (Prošilec za azil iz Afganistana, 7. februar 2002, v Zorn 2003: 145.)

Značilna retorika državnega »reševanja« migracijskega vprašanja v državah EU vključuje »boj zoper ilegalne migracije« (prim. Travner 2004). Mednarodne ministrske konference o nedovoljenih migracijah se z migracijami ukvarjajo v povezavi s kriminalom, napovedujejo vojno tihotapcem ljudi ipd. (prim. Jalušič 2002). Sintagma »večna vojna proti kriminalu« je značilna militaristična metafora policijske konceptualizacije »kriminala«. »Kriminal« je bil vselej ohlapna in izmuzljiva kategorija; za današnje medijske reprezentacije in vladni in policijski diskurz je značilno, da kriminal povezujejo z begunci in nelegalnimi prehodi meje. Način, kako družba misli kriminal, nam govori o strahovih te družbe, še zlasti o tem, na kakšen način so ti strahovi povezani z družbenimi spremembami, negotovostjo in potencialnim neredom ter na kakšen način so strahovi preloženi na »kriminalce« (Neocleous 2000). Iz sociologije policije je znano, da so pod policijskim režimom tiste skupine ljudi, za katere je značilno, da jim v pomembnih institucijah družbe in države primanjkuje moči. Neka določena skupina ljudi postane področje policije

takrat, ko vladajoče elite prepustijo probleme te skupine ljudi policiji (Lee 1981 v Neocleous 2000: 81, 82). Praviloma so to revni ljudje. Revščina je bila vselej v središču pozornosti policije, kajti revni ljudje naj bi po definiciji z lahkoto zapadli v kriminalne dejavnosti ali neupravičeno pridobivali socialno pomoč. Gre za kombinacijo etničnega in razrednega vprašanja; pravzaprav je bistvo rasizma ohranjanje privilegijev neke skupine. Rasizma ne moremo misliti povsem ločeno od razrednega vprašanja.

Kako se vse to kaže v boju proti nedovoljenim migracijam in kakšne so posledice za konkretne ljudi, nelegalne migrante? Največji problem je v tem, da pri imigracijski kontroli ni nelegalno (le) dejanje, kakor velja pri ostalih zakonih, ampak je nelegalnost umeščena v samo osebo, imenovano nelegalni migrant. Tak način obravnave ljudi dehumanizira; ljudje se znajdejo zunaj zakonov in zunaj zakonske zaščite – brez vseh pravic, hkrati pa izpostavljeni policijski represiji (zapiranju v centre za tujce, deportacijam ipd.).

Življenje zunaj zakona oziroma brez dokumentov je življenje brez človekovih pravic.¹⁰ Zaradi takih razmerij moči lahko trdimo, da imigracijska kontrola vzpostavlja sodobni apartheid, kajti ekonomske in socialne pravice, skupaj z njimi pa tudi pravica do dostojanstva, so neločljivo povezane s pravnim statusom osebe. Ljudi brez statusa je v zahodnem svetu čedalje več. Evropska komisija ocenjuje, da v državah EU živi in dela skoraj 3 milijone oseb brez statusa (BBC News World Edition 2003), v ZDA pa naj bi bilo takih celo 9 milijonov (Urban Insite 2004). Drug problem sedanje imigracijske kontrole je, da pospešuje razvoj kriminalnih združb. Tihotapljenje in trgovina z ljudmi sta neizbežni posledici restriktivne imigracijske politike. Sedanje oblike boja proti nedovoljeni migraciji predpostavljajo, da so za tihotapljenje odgovorni zgolj tihotapci (ki so to postali zaradi svoje moralne izprijenosti in želje po lahkem, a velikem zaslužku); če bo policija razvila učinkovite metode dela, s katerimi bo polovila vse tihotapce in razbila tihotapske združbe, bo problem nedovoljenih migracij v glavnem odpravljen. Problem migrantov je v policijskem diskurzu reduciran zlasti na problem fizičnega varovanja meje. Uspeh se meri po upadanju števila nedovoljenih prehodov meje, glavni dejavniki tega zmanjševanja pa so po Bohincu:

- učinkovitejše varovanje državne meje, zla-

sti poostreni nadzor državnih meja, uvajanje tehnično izpopolnjene opreme za nadzor potnikov in blaga, okrepljeno sodelovanje z varnostnimi organi sosednjih držav (skupen nadzor);

- ukrepi posameznih držav za zaježitev nedovoljenih migracijskih tokov, kot so uveljavljanje skupne vizne politike EU, sprejem in izvajanje sporazumov o vračanju tujcev, ki so nezakonito prestopili državno mejo,

- učinkovitejše izvajanje meddržavnih sporazumov na področju policijskega sodelovanja, izmenjava operativnih podatkov o organizirani kriminaliteti, kriminalnih združbah in drugo (Bohinc 2004).

Diskurz boja proti nelegalnim migracijam je komaj prikrit stalen boj proti ljudem iz neevropskega, nezahodnega sveta, še zlasti proti (potencialnemu) delavskemu razredu s teh področij. Gre za globalne razmere neenakosti, nakopičene z razvojem svetovnega kapitalističnega sistema.¹⁷ Immanuel Wallerstein (1999) prikaže, da je ključna značilnost razvoja kapitalističnega sistema hierarhija med področji (globalnim Zahodom ali Severom in globalnim Jugom), jedrom in periferijo tega sistema. Nekatera področja so vedno ustvarjala dobiček na račun drugih. Ena od strategij za ohranjanje neenakosti v plačah oziroma ceni delovne sile v svetovnem merilu je imigracijska kontrola in diskurz boja proti nelegalnim migracijam. Svetovna etnizacija delovne sile je notranja značilnost kapitalističnega sistema. Več o povezavi med kapitalizmom in njegovimi ideološkimi derivati, kot je neoliberalizem, in njuni notranji povezanosti z rasizmom gl. članek Vesne Leskošek v tej številki revije *Socialno delo*.

IZVOR PREVENTIVNEGA ZAPIRANJA

Ko smo prišli sem, v ta dom, smo ugotovili, da je tu zaprto. Mi smo poštena družina, nismo pričakovali, da nas bodo kar zaprli. Saj nismo kriminalci. Zdaj ne moremo ven, zrak lahko dobimo edino tako, da odpremo okno. Veste, kako se počutim, ker sem zaprta! (Deklica iz romske družine iz Makedonije, center za tujce, 25. februar 2002, v Zorn 2003: 176.)

Slovenska zakonodaja omogoča, da se tujce zadržuje v državi do šest mesecev. Pomembna je vloga centra za tujce, ki poskrbi, da imajo

tujci zagotovljene vse človekove pravice in dostojanstvo. (Travner 2004: 3.)

Center za tujce je ustanova strožjega policijskega nadzora, kamor zapirajo ljudi brez dokumentov z namenom, da jih odstranijo iz države. V letu 2002 je bilo v treh enotah centra za tujce nastanjenih 3.272 ljudi (med njimi 237 otrok in mladoletnikov), največ s Kosova, iz Turčije (kurdske narodnosti), Iraka, Makedonije in Bosne in Hercegovine. V letu 2003 je bilo v centrih za tujce nastanjenih 1.908 tujcev (med njimi 172 otrok in mladoletnikov), največ s Kosova, iz Moldavije, Turčije (kurdske narodnosti), Makedonije in Iraka. Leta 2004 so eno enoto ukinili in tako je bilo v dveh enotah nastanjenih 1.544 tujcev (od tega 194 otrok in mladoletnikov), največ iz Albanije, Srbije in Črne gore, Turčije, Bosne in Hercegovine in Moldavije (Policijska poročila 2002, 2003 in 2004).

Zakon o tujcih Republike Slovenije določa, da lahko bivanje tujca pod strožjim policijskim nadzorom v centru za tujce odredi *policija*, če obstaja *sum*, da se poskuša tujec izogniti ukrepu, in sicer za čas, ki je nujno potreben za njegovo odstranitev. Gre za preventivni policijski ukrep, kajti posameznike in posameznice je mogoče zapreti oziroma jim odvzeti svobodo gibanja neodvisno od kazenskopравnih formulacij (kot je obsodba na prestajanje zaporne kazni), torej neodvisno od njihovega kriminalnega vedenja. Pravni temelj pridržanja ni kazenski zakon, ki bi bil aplikativen na splošno, za vse enako, temveč je zakon o tujcih. Begunci oziroma tujci (za katere je značilno, da so brez ustreznih dokumentov, ki bi jim dovoljevali potovanje in bivanje v Sloveniji ali drugih državah EU) niso obravnavani kot državljani drugih držav, temveč kot osebe brez statusa. Tu sta paradoks in kriza človekovih pravic. Kot je poudarila že Hannah Arendt, se v sistemu nacionalnih držav o človekovih pravicah, ki naj bi bile neodtujljive in svete, izkaže, da so brez vsakega pomena in neuresničljive v trenutku, ko jih ni mogoče predstaviti kot pravice državljanov neke določene države (Arendt [1948] 2003). Begunci v današnji Evropi so osebe brez statusa, ki se na političnem prizorišču pojavijo kot golo življenje (Agamben 2004, Foucault [1976] 2003). Osebe brez statusa pretrgajo samoumevno kontinuiteto med človekom in državljanom in s tem ustvarijo simbolno krizo izvirne fikcije moderne suverenosti (Agamben, *loc. cit.*, Arendt,

loc. cit.). Deklaracije človekovih pravic (na primer francoska deklaracija o pravicah človeka in državljana iz l. 1789), ki predstavljajo začetek moderne nacionalne države, politizirajo golo življenje, saj je rojstvo avtomatično povezano z nacionalno pripadnostjo. Če poenostavimo, kot pravi Hannah Arendt, je begunec oseba človekovih pravic *par excellence*, človek brez maske državljana, ki ga sicer nenehno zakriva (*ibid.*). Ljudje, ki ne pripadajo politični skupnosti in se na prizorišču pojavijo kot goli ljudje, kot begunci ali osebe brez statusa, so v kontekstu moderne nacionalne države izjema, kar omogoči posebno obravnavo, npr. odvzem prostosti neodvisno od kazenskopravnih določil. Pri osebah brez statusa pridržanje oziroma odvzem svobode odredi policija in ne sodišče. Natančneje, sodnik za prekrške odredi ukrep odstranitve iz države (ki je razlog za pridržanje), policija pa izda odločbo o namestitvi v center za tujce, kjer tujci čakajo na izvršitev ukrepa.

Če hočemo razumeti pomen takih prostorov, moramo poznati njihovo zgodovino. Od kod izvira ta izjema, ki je postala nekaj zelo običajnega in je tudi zakonsko opredeljena? Strukturno, pravno gledano je tovrstno zapiranje analogno zapiranjju političnih nasprotnikov (komunistov) in beguncev iz Vzhodne Evrope (zlasti Judov) med obema svetovnima vojnoma. V tistem času so uporabljali izraz internacija, katerega pravni temelj ni bilo splošno kazensko pravo, ampak *Schutzhaft* (varnostni pripor), pravni institut pruskega izvira. Ta preventivni policijski ukrep je temeljil na razglasitvi obsedenega ali izrednega stanja, ki je omogočal, da se je posameznike »vzelo v varstvo« neodvisno od kazenskopravnih določil, zgolj zato da bi se preprečila nevarnost za Državo (Agamben 2004: 180, 181). Prva nemška koncentracijska taborišča, ki so izšla iz te pravne strukture, niso bila delo nacističnega režima, temveč so jih kot taborišča za tujce (komuniste in judovske begunce) postavile socialdemokratske vlade (*ibid.*). Razglasitvi izrednega stanja je sledila začasna razveljavitev tistih členov takratne nemške ustave, ki so zagotavljali osebne svoboščine (osebno svobodo, svobodo izražanja in zborovanja, nedotakljivost stanovanja, pisemsko in telefonsko tajnost), in sicer za toliko časa, dokler se ne bi vzpostavila ponovna javna varnost. Kot vse moderne ustave tudi slovenska ustava vsebuje možnost začasne razveljavitve in omejitve nekaterih temeljnih človekovih pravic

in svoboščin (med njimi svobodo gibanja) v vojnem in izrednem stanju. Ena ključnih značilnosti izrednega stanja je natanko v tem, da omogoča *legalni suspenz nekaterih temeljnih človekovih pravic* (Agamben 1998). Vendar s tem še nismo odgovorili na zastavljeno vprašanje. Ključna je Agambnova ugotovitev, da je taborišče prostor, ki nastane takrat, ko izredno stanje postane pravilo (*op. cit.*: 182): »Izredno stanje se tako ne nanaša več na zunanjo in začasno situacijo dejanske nevarnosti ter teži k temu, da se zamenja s samo normo« (*ibid.*). V času tretjega rajha je taborišče postalo prostorsko trajna ureditev, ki je bila vselej zunaj normalnega reda (*op. cit.*: 183). Nationalsocialistični pravniki so se zavedali svojevrstnosti take situacije in so jo poimenovali s paradoksnim izrazom »hoteno izredno stanje« (*op. cit.*: 182). Paradoksn status taborišča kot izrednega prostora je v tem, da je postavljeno zunaj normalnega pravnega reda, pa vendar ni izvzeto iz pravnega reda: v bistvu je vključen prek svoje lastne izključitve (*op. cit.*: 184).¹¹

Podoben pravni položaj imajo tudi sodobni centri za tujce, saj so izključeni iz običajnega življenja (v mestu) in splošne zakonodaje, pa vendar so pravno določeni. Glede samega namena institucije in življenja v njej so sodobni centri za tujce popolnoma različni od nacističnih taborišč, saj poskušajo zagotavljati človekove pravice (gl. izjavo Antona Travnerja na začetku tega razdelka). Za razumevanje takih prostorov z vidika pravne umeščenosti je pomembno, da so njihovi prebivalci vselej brez pravnega statusa. Odsotnost pravnega statusa (dovoljenja za bivanje, vizuma ali državljanstva) reducira osebo na golo življenje. V koncentracijskem taborišču in sodobnem centru za tujce so zaprti ljudje, ki so reducirani na golo življenje. To sta paradigmatska primera modernega biopolitičnega prostora, ko oblast pred seboj nima ničesar razen golega življenja stanovalcev (*op. cit.*: 185).¹² Kot je pokazala zgodovina, je to omogočilo, da so zaprte v koncentracijskih taboriščih v celoti razlastili pravic in identitete in da izvršitev katerega koli dejanja nad njimi ni imela statusa zločina (*ibid.*). Današnji center za tujce po svoji pravni zasnovi spominja na taborišče (kot kaže njegova izvzetost iz običajnega pravnega reda, zlasti kazenskopravnih določil, in normalnost in legalnost tega suspenza). Seveda je dejavnost centrov za tujce povsem različna od nacističnih taborišč in jih nikakor ne moremo primerjati.

Medtem ko je bil namen taborišč množično ubijanje ljudi, je glavna skrb centrov za tujce ohranjanje življenja, skrb za preživetje in celo skrb za »dobro počutje« stanovalcev.

Kljub tej zavezanosti spoštovanju človekovih pravic stanovalcev in njihovi dejanski preskrbi (kot golih človeških bitij) sta tu vsaj dve bistveni vprašanji. Prvič, ali lahko govorimo o spoštovanju človekovih pravic v razmerah, ko je ljudem kršena pravica do svobode gibanja in s tem tudi pravica do odločanja o sebi in svojem življenju (kje in s kom bodo živeli, kje bodo iskali zaposlitev ipd.). In drugič, kakšna je v takih razmerah vloga socialnega dela, stroke, ki se tradicionalno postavlja na stran zatiranih in deprivilegiranih. Naj socialne delavke sodelujejo pri izvajanju represivnih ukrepov uravnavanja migracije (kot blažitev krutosti teh ukrepov) ali pa je vloga podaljška imigracijske kontrole popolnoma nesprejemljiva za socialno delo in bi se ji bilo treba odločno upreti in jo zamenjati z zagovorništvom in političnim bojem za pravice tistih, ki so ostali brez pravic in brez glasu?

PREVENTIVNO ZAPIRANJE, ODSTRANJEVANJE TUJCEV IN ETIČNE DILEME V SOCIALNEM DELU

Priznavanje odločitev glede izгона, njihovo dosledno izvajanje ter sistematična uporaba tega instrumenta so bistveni elementi, ki usmerjajo preprečevanje nedovoljene migracije (Bohinc 2004).

Citat opredeli izgon tujcev kot dejavnost ministrstva za notranje zadeve, s katero je mogoče sistematično preprečevati nedovoljene migracije. Torej so ljudje kaznovani za nekaj, kar bi *lahko* storili *drugi*. Nekdanji minister je med ukrepi za pospeševanje vračanja tujcev v matične države ali varne tretje države navedel sodelovanje z nevladnimi organizacijami. Njihova vloga, ki je obenem tudi naloga socialnih služb v centru za odstranjevanje tujcev, je »razvijati in vzpodbuditi programe prostovoljnega vračanja tujcev in iskalcev azila« (op. cit.: 3). Gre za načelo spoštovanja človekovih pravic, ki je v tem, da naj bi poskušali nehumano dejavnost (torej odstranjevanje iz države) opravljati humano. Vodja centra za tujce je povedala, da so se zavezali projektu »prostovoljnega vračanja«; namesto institucija

prisilnih odstranitvev želijo biti ustanova, ki bo humano opravljala svoja pooblastila. Po njenih besedah je naloga socialne službe, da pripravi ljudi, da se pomirijo z vrnitvijo v matično državo. Prizadevajo si, da bi bil čas do odstranitve porabljen čim koristneje. Ena od nalog, ki so si jih zadali, je ta, da usposablajo tujce za delo, ki bi ga lahko opravljali doma. Za doseganje tega cilja jim dajejo podporo, da postanejo bolj samozavestni, skupaj z njimi v pogovorih iščejo možne rešitve za zaposlitev v matični državi, učijo jih spretnosti in socialnih veščin ipd. (Zorn 2003: 152). Na podlagi pogovora s stanovalci in opazovanja z udeležbo pa je mogoče sklepati, da namen ustanove ne daje želenih učinkov, saj so stanovalci večinoma izražali občutke zaskrbljenosti in trpljenja zaradi bivanja v zaprti instituciji. Nekaterim so se zdele dejavnosti, ki jih je organizirala socialna služba, cinične in ponižujoče.

Eden od beguncev, fant iz Bosne in Hercegovine, se je znašel v centru za tujce, ko ga je skupaj s sorodniki ustavila policija. Ker niso imeli ustreznih dokumentov, so jih odpeljali v center za tujce. Namenjeni so bili v Švico. Za pot so porabili večino težko prihranjenega denarja. Fant je pripovedoval:

Končal sem srednjo elektrotehnično šolo, vendar pri nas ni mogoče najti dela. Večina ljudi je brezposelna, tisti, ki pa imajo službo, delajo za zelo majhen denar. Tukaj smo zdaj že deset dni, čakamo, da nas pošljejo nazaj domov. Mislim, da nikoli več ne bom poskušal česa takega, ker še enkrat ne bi zdržal vsega tega. Tako grozno mi je tukaj, ker sem zaprt. Še nikoli nisem bil v zaporu niti nisem imel opravka s policijo. Ko da sem kriminalcec.

Smešno in tragično je, da nam je socialna delavka prinesla material in nas povabila na risanje. Neumno se mi zdi, da moramo tukaj vsi skupaj nekaj risati. Nisem prišel, da bi skupaj s Turki nekaj risal! Čemu? Potem se počutim še bolj neumno. Od doma sem šel, ker pri nas ni možnosti za preživetje. Vsi, ki so imeli možnost, so že zdavnaj šli v tujino. Vojska je bila res neumna in strašna, vse so uničili, porušili. Nobene perspektive, nobenega upanja. Vse je opustošeno. (Stanovalce Centra za tujce, 2. marec 2002, v Zorn 2003.)

Izjava kaže, da socialna služba s pomočjo prostočasnih dejavnosti (npr. risanje) skrbi za nemoteno delovanje ustanove in poskuša prikriti ali vsaj ublažiti brutalno neenakost in zavračanje tujcev. Gre za normalizacijo nasilja (kar odvzem osebne svobode in vračanje beguncev v njihove matične države vsekakor je) oziroma humano izvedbo *nehumanih pooblastil* (da bi bil čas do odstranitve porabljen bolj pestro, humano). Smisel prostočasnih dejavnosti, ki jih Goffman imenuje odstranitvene dejavnosti (ker pomagajo »odstraniti«, preživeti čas, ki se v ustanovi praviloma vleče), je tudi v preprečevanju potencialnega upora in protesta stanovalcev in stanovalk institucije. Odstranitvene dejavnosti so neresne prostovoljne dejavnosti, ki udeležence prevzamejo, da za trenutek pozabijo na svoj položaj, skratka, da ubijejo čas (Goffman v Flaker 1998). Kot kaže zgornji odlomek, te dejavnosti učinkujejo tudi ponižujoče in pokroviteljsko, saj gre za popolno odsotnost uporabniške (to je begunske) perspektive. Pravice, interesi in potrebe beguncev oziroma oseb brez statusa so prezrti in niso del socialnodelovnih nalog in ciljev. Socialna služba v centru za tujce poskuša kvečjemu zakriti prepad med deklariranimi človekovimi pravicami, enakostjo in svobodo na eni strani in institucionaliziranim zatiranjem beguncev na drugi. Zaradi tega in glede na načela in etiko socialnega dela je uresničevanje imigracijske politike za socialno delo nesprejemljiva naloga (Humphries 2004).

Če bi hotele socialne delavke v centrih za tujce opravljati socialno delo namesto policijskega, bi morale v prvi vrsti spremeniti težišče zagovornišva; opustiti bi morale zagovarjanje imigracijske politike in resno vzeti zagovornišvo ljudi, ki so se znašli v življenjski situaciji brez moči, vpliva in izbire. To pomeni, da bi morale raziskati, kaj posamezniki in posameznice želijo, in jim pomagati pri uresničevanju njihovih ciljev in pravic pri vključitvi v azilski postopek, pri uresničevanju pravice do svobodnega gibanja in pravnih nasvetov, organizirati skrb in podporo za otroke in mladoletnike brez staršev, priskrbeti informacije in omogočiti dostop do služb na področju duševnega zdravja, nasilja nad ženskami ipd. Z enako zavzetostjo in strokovnostjo bi morale uporabljati metode dela in načela, kot so zagovornišvo, individualni načrt skrbi, krepitev moči in omogočanje izbire, kot pri drugih skupinah uporabnikov socialnih služb.

Zakaj socialne delavke pristajajo na sodelovanje v tovrstnih strukturah? S tem se oddaljijo od etičnih načel v socialnem delu. Kot je opozorila Beth Humphries (2004), je eden od razlogov za tako podrejanje pomanjkljivo razumevanje širšega konteksta izvajanja kontrole. Problem odsotnosti teoretskega znanja moramo pripisati sodobnim evropskim predmetnikom socialnega dela, v katerih je poglobljeno razumevanje družbenih fenomenov reducirano na minimum, podarek pa je na kompetencah, instrumentalizmu in menedžerizmu (*op. cit.*: 94). Drug pomemben razlog je neavtonomni položaj socialnih služb, ki delujejo znotraj policije (v primeru centra za tujce) oziroma direktorata za migracije pri ministrstvu za notranje zadeve (v primeru azilnega doma). Zaradi očitnega neravnotežja moči odgovornost za naloge in vlogo socialnega dela na tem področju ne more biti (zgolj) stvar konkretnih socialnih delavk, ki so zaposlene v teh ustanovah in kot posameznice vselej izpostavljene tveganju, da izgubijo zaposlitev. To so vprašanja za samo stroko socialnega dela tako na nacionalni kot na mednarodni ravni. Zato, poudari Beth Humphries (v tej številki Socialnega dela), se moramo socialne delavke in delavci prenehati obnašati, kot da uresničevanje pravic prosilcev, prosilk za azil in drugih migrantov, migrantk niso naša strokovna dolžnost in odgovornost.

SKLEP

Beguncem in begunkam v azilnem domu in centru za tujce ni odvzeta »zgolj« pravica do svobode, temveč tudi pravica do javnega delovanja; ni jim odvzeta pravica, da mislijo, kar želijo, ampak pravica do mnenja (prim. Arendt [1948] 2003). Po mnenju Hannah Arendt so njihove pravice poteptane, ker ne pripadajo nobeni politični skupnosti in zlasti ker nimajo nikjer več svojega doma. Ni prostora, v katerem bi bilo njihovo mnenje pomembno in v katerem bi imela njihova dejanja kakšen učinek. Ta nesrečna okoliščina izgube doma in socialnega okolja, pravi Arendt, je daleč od tega, da bi bila v zgodovini brez precedensa. V dolgem zgodovinskem spominu so prisilne migracije posameznikov, posameznic ali celih skupin ljudi ali ljudstev zaradi političnih ali ekonomskih razlogov vsakdanji pojav. Kar je brez precedensa, ni izguba doma, ampak *pomanjkanje možnosti, da bi našli novega (ibid.)*.

Kot kažejo izjave nekdanjega ministra za notranje zadeve in kot je opozorila Teresa Hayter, zahodnoevropske vlade namenoma povzročajo trpljenje prisilnih migrantov, ko zaostrujejo pogoje njihovega prihoda in bivanja, kar naj bi potencialne migrante odvrnilo od prihoda k njim (Hayter 2004).

Rezultat takih ukrepov je, da je beguncem in drugim migrantom sistematično kraten pravica do dostojanstva. Ne preseneča, da so nekateri posebej povedali, da so ljudje. Begunec iz Kosovske Mitrovice Samir, ki je zavračanje beguncev doživel na lastni koži, je večkrat poudaril, da je človek in da ima človeške občutke:

Vidim, kako mladi ljudje tukaj živijo. Tudi jaz bi želel živeti kot človek, saj imam človeške občutke. Rad bi se kje stabiliziral, želel bi se zaposliti, si najeti stanovanje, se poročiti, ustvariti družino, ne pa da gre celo življenje mimo mene. Če sem človek in imam pravico živeti tukaj, potem želim ostati v Sloveniji. Če pa to ni mogoče, bi želel s pomočjo ministrstva ali drugih institucij poiskati drugo državo, ki bi me lahko prenesla na svojem ozemlju. Slovenije ne bi želel zamenjati za nobeno drugo državo, vendar imam na koncu koncev raje svoje življenje. (Prosilec za azil s Kosova, 19. marec 2002, v Zorn 2003: 165.)

Trpljenje in dehumanizacija beguncev sta povezana z imigracijsko kontrolo, ki naj bi bila nujna zaradi varovanja lastnega naroda v socialnoekonomskem in kulturnem smislu (Mynott 2002). Tipične so izjave: »Ne moremo podpirati tujcev in beguncev, če še za naše ljudi nimamo dovolj.« Rezultat so razmere, ki smo jih opisali in ki jih Balibar imenuje globalni apartheid (Balibar 2004). Dejstvo zakonite diskriminacije ne zmanjšuje njenega rasističnega podteksta. Strinjamo se z Beth Humpries, ki trdi, da je imigracijska kontrola vselej rasistična in da nobena antidiskriminacijska načela tega ne morejo spremeniti (Humpries 2004: 95).

Pokazali smo, da so zaradi restriktivne imigracijske kontrole vsi begunci povezani z »nedovoljenimi migracijami in kriminaliteto«, saj so večinoma vsi vstopili v Slovenijo ali druge države EU brez ustreznih dokumentov. Tak način prestopanja meja ljudi degradira, zaznamuje jih kot nezaželene, odvečne, ogrozi njihovo zdravje in

celo življenje ter *onemogoči dostop do ekonomskih, socialnih in političnih pravic*.¹³

Imigracijska kontrola ne pomeni le izključevanja in deportiranja. Gre za totalni sistem, sistem ekstremne bolečine in trpljenja. Namen tega trpljenja je odvrčanje drugih, ki bi morda v tej državi zaprosili za azil, delali ali se pridružili svojim družinskim članom (Hayter 2004). Tako so ljudje kaznovani, pa ne za nekaj, kar so storili, ampak za nekaj, kar bi lahko v prihodnosti storili drugi. V ta sistem represije je investiranega veliko denarja.¹⁴ Z vstopom v EU je začela Slovenija črpati sredstva iz sklada za schengensko mejo (Ministrstvo za notranje zadeve, Novice). V prvih treh letih članstva naj bi dobila več ko 100 milijonov evrov, ki bodo lahko porabljeni le za varovanje zunanje meje (*ibid.*).

Kakor je zapisala že Hannah Arendt ([1948] 2003) v klasičnem delu o izviroh totalitarizma, je v sferi mednarodnega prava vedno veljalo, da suverenost ni nikjer bolj absolutno izražena kot pri vprašanju migracije, azila, naturalizacije, izгона (Arendt 2003: 357). Tudi Slovenija danes dokazuje svojo suverenost s prepovedjo vstopa in policijsko prevlado nad globalnimi revnimi. Begunci so postali »policijska last«, policija pa ni le čuvajka fizične državne meje, ampak v simbolnem smislu tudi čuvajka meje državljanov in begunskih statusov po ženevski konvenciji. Po drugi strani pa je že splošno znano, da nacionalne države vse bolj izgubljajo prerogative suverenosti. Socialna država se umika trgu in tržnim odnosom, politična ekonomija (kot je reguliranje zaposlovanja) je vse šibkejša na račun konkurenčnosti držav za privabljanje kapitalov naložb. Pokazali smo, kako oslABLJENA država manifestira suverenost z vso odločnostjo tam, kjer jo po definiciji najlažje – nad ljudmi, ki so praktično brez obrambe in moči. Étienne Balibar v tem vidi eksces moči, ki ga imenuje *sindrom impotence omnipotentnega*. Ta sindrom se kaže v represivni obravnavi beguncev (med katerimi je približno polovica nekdanjih sodržavljanov) in zahtevah državljanov po uvedbi diskriminatornih praks. Spomnimo se le odmevne šišenske iniciative proti stanovalcem azilnega doma v letih 2000–2001. Balibar razume zahteve po diskriminaciji kot rezultat tega, da so ljudje dezorientirani spričo kontrasta, prepada med imaginarno, deklarirano močjo države, od katere je odvisno njihovo življenje, in na drugi strani dnevnim spektaklom državne impotence

pri obvladovanju pojavov deindustrializacije in prostega gibanja kapitala, ki z globalizacijo še narašča (Balibar 2004: 36). V današnjem času, ko se suverenost držav krha pod pritiski neoliberalizma in socialna varnost državljanov ni več samoumevna, so lahko državljeni prepričani, da njihove pravice dejansko obstajajo, če vidijo, da so pravice beguncev, izbrisanih, Romov itn. manjše, začasne ali pogojene z zahtevami po nenehnih manifestacijah pripadnosti, ki naj bi dokazovale integriranost (Balibar 2004: 37). Za

rešitev te situacije se moramo socialne delavke in delavci aktivno vključiti v boj za globalno pravičnost zlasti tako, da izhajamo iz izkušenj beguncev, uporabljamo metode krepitve moči in zagovorništva in se bojujemo za odpravo centrov za tujce, ki so namenjeni zapiranju in deportacijam. Zlasti pa moramo prispevati k ustvarjanju razmer, v katerih bo mogoče ponovno, drugačno zarisovanja meja med policijskim in socialnim delom (prim. Balibar 2004).

OPOMBE

¹ Zahvaljujem se mag. Barbari Rajgelj za kritično branje tega besedila in dragocene predloge in pripombe.

² Ena novejših etnografskih raziskav o bosanskih beguncih je Janko Spreizer *et al.* 2004, o bosanskih beguncih in socialnem delu pa gl. Pagon, Mikuš Kos 1998. Izkušnje bosanskih beguncev in socialnega dela na tem področju so pomembne za razumevanje in delovanje v današnjih razmerah, ko prihajajo v Slovenijo novi begunci.

³ S pomočjo teoretskih referenc tekst pojasni nekatere strategije izključevanja beguncev, pri čemer izhaja iz njihove perspektive na ravni vsakdanjega življenja. Ta perspektiva je rezultat šestmesečnega terenskega raziskovanja v azilnem domu in centru za tujce v Ljubljani leta 2002; uporabljeni metodi sta bili poglobljen polstrukturiran intervju z begunci in begunkami in opazovanje z udeležbo vsakdanjega življenja v omenjenih ustanovah.

⁴ V skladu s schengenskim izvedbenim načrtom, ki ga je Slovenija maja 2001 v pogajanjih predložila Uniji, naj bi bila naša država za uveljavitev nadzora po schengenskih standardih usposobljena do konca leta 2006 (gl. Ministrstvo za notranje zadeve, EU kotichek, in Čampa 2003).

⁵ Leta 2002 je policija v Sloveniji obravnavala 6.926 ljudi zaradi ilegalnega prehoda meje. To pomeni nastanitev v centre za tujce, izrekanje varstvenega ukrepa odstranitve ali kazni izгона iz države, vračanje v matično državo ali varno tretjo državo ipd. Na meji je bilo leta 2002 zavrženih 52.837 tujcev (v to številko so všteti tudi italijanski, hrvaški in nemški državljani, ki za prestop slovenske meje ne potrebujejo vstopne vize). Leta 2003 je policija v državi obravnavala 5.018 ljudi zaradi ilegalnega prehoda meje, na meji pa je zavrnila 51.339 tujcev (v to številko so všteti tudi hrvaški, italijanski in nemški državljani). Nadaljevanje tega trenda je bilo tudi v letu 2004 (Polijska poročila 2002, 2003, 2004).

⁶ V Sloveniji je bilo leta 1992 in 1993 v času vojne v BIH nastanjenih 15.000 beguncev v 53 begunskih centrih po državi. Šele leta 2002, ko jih je velika večina že odšla iz Slovenije, so dobili možnost spremembe statusa začasne zaščite v stabilnejši status – dovoljenje za stalno prebivanje tujca, ki jih v socialnih in ekonomskih pravicah izenači z državljani.

⁷ Kakšen status ima revščina in (vojno) opustošenje? Po Wallersteinu (1999) in drugih avtorjih teorije svetovnega kapitalističnega sistema je revščina v prvi vrsti globalni politični problem.

⁸ V to številko so zajeti odobreni begunski statusi iz razlogov, ki jih opredeljuje ženevska konvencija, in iz humanitarnih razlogov.

⁹ V to številko so vštete tudi prošnje, ki so po tožbi na upravnem sodišču prišle v ponovno reševanje.

¹⁰ Balibar pravi, da odrekanje državljanstva pomeni odrekanje človeškosti: »odrekanje državljanstva namreč vselej temelji na prikazovanju kakšne diskriminirajoče antropološke razlike, ki jo lahko v imenu značilnosti človeške vrste postavimo nasproti univerzalnosti: materinska funkcija, rasna ali intelektualna inferiornost, domnevna nezmožnost asimiliranja ali nenormalnost itn.« (Balibar 2004 a: 17, opomba 10). Zato je zgodovina emancipacije vedno tudi zgodovina boja za uživanje že deklariranih pravic, tudi priznavanje državljanstva (*ibid.*).

¹¹ Agamben na vprašanje, zakaj je bilo v nacističnih koncentracijskih taboriščih mogoče prav vse, razčleni pravne koncepte; taborišče je hibrid prava in dejstva, je prostor, kjer se *quaestio iuris* (vprašati se o zakonu) in *quaestio facti* (vprašati se po dejstvih) ne razlikujeta, zato vprašanje, kaj je bilo v taborišču legalno in kaj nelegalno, kratko malo nima smisla. V taborišču je (bilo) dobesedno vse mogoče zato, ker gre za prostor izjeme, ki je zunaj običajnega pravnega reda in v katerem so dejstva in pravo popolnoma pomešani.

¹² Foucault ([1976] 2003) je biopolitiko oziroma bio-oblast opredelil kot koncept oblasti, za katerega je značilno *podržavljenje biološkega*, vstop biološkega v politiko. Omogočanje življenja s pomočjo urejanja skupnih, za življenje značilnih procesov, kot so rojstvo, smrt, razmnoževanje, bolezen, prehrana, javno zdravje, bivališča itn., je smisel obstoja oblasti (Foucault 2003). Gre za regulacijo populacije, za tehnologijo oblasti nad populacijo, to je kontinuirana, učena oblast, ki po eni strani omogoča življenje in po drugi avtorizira holokavst (*ibid.*). Oblast, katere objekt in cilj je življenje, lahko ubija in omogoča ubijanje, ko v državne mehanizme vnese razizem, razlikovanje med tistim, kar mora živeti in tistim, kar mora umreti (tu ne gre nujno le za neposreden umor). Smrt drugega je razumljena kot biološka okrepitev samega sebe. Sovražniki, ki jih je treba uničiti, niso nujno nasprotniki v političnem pomenu besede, pač pa gre za zunanje ali notranje nevarnosti, ki prežijo na populacijo in so nevarnosti za populacijo. Za razumevanje koncepta biopolitike glej tudi Agamben (2004).

¹³ Nizozemska organizacija *United for Intercultural Action* (2005) iz Amsterdama je v zadnjem desetletju zabeležila povprečno okoli 500 smrtnih primerov migrantov letno kot posledico evropskega imigracijskega režima.

¹⁴ Porabljena sredstva za varovanje meje od leta 1997 do 2002, v obdobju priključevanja Slovenije EU in graditve schengenske meje: za opremljenost policije (informacijska in telekomunikacijska oprema in tehnična oprema) 16,5 milijona evrov, za vzpostavitev azilnega doma 1,5 milijona evrov in za vzpostavitev centra za tujce 1 milijon evrov (to so bila sredstva Phare, MNZ in bilateralna pomoč sosednjih držav) (Ministrstvo za notranje zadeve 2005). Ocena stroškov varovanja meje za obdobje 2000–2006 pa je: za plače 40 milijard SIT, za materialne stroške 8,7 milijarde SIT, objekti za zeleno mejo 11,5 milijarde SIT, nastanitvene kapacitete 3,4 milijarde SIT, tehnično-informacijsko-komunikacijska oprema 9 milijard, tehnična oprema 7,5 milijarde, investicije 31,5 milijarde; skupna ocena vseh stroškov je 80,4 milijarde SIT (*ibid.*).

LITERATURA

- AGAMBER, G. (2004) *Homo Sacer. Suverena oblast in golo življenje*. Ljubljana: Študentska založba.
- ARENDT, H. ([1948] 2003), *Izvori totalitarizma*. Ljubljana: Claritas.
- BALIBAR, É. (2004), *We, the People of Europe? Reflections on Transnational Citizenship*. Princeton, Oxford: Princeton University Press.
- (2004 a), *Strah pred množicami: Politika in filozofija pred Marxom in po njem*. Ljubljana: Studia Humanitatis.
- BAUMAN, Z. (1999), *Modernity and the Holocaust*. UK: Polity Press.
- BBC NEWS WORLD EDITION (2003), EU sea patrols target illegal immigrants (28. 1. 2003). <http://newa.bbc.co.uk/2/hi/europe/2703877.stm> (8. 3. 2005).
- BOHINC, R. (2004), Četrta ministrska konferenca o migracijah: Govor dr. Rada Bohinca, www.mnz.si/si/1200.php?ID=361,20/4/005.
- CHIMNI, B. S. (2000), *Who is a Refugee? V: International Refugee Law: A Reader*. New Delhi, London: Sage Publications.
- ČAMPA, M. (2003), Evropsko državljanstvo: Pravica do prostega gibanja in do svobodne naselitve na ozemlju držav članic Evropske unije. V: B. SAJOVIC (ur.), *Pravnik*, 58, 6-8 (439-451).
- DONNAN, H., T. M. WILSON (1999), *Borders: Frontiers of Identity, Nation and State*. Oxford, New York: Berg.
- DUPONA HORVAT M. (1999), To ni naša vojna: Kaj ima Kosovo opraviti s Slovenijo? *Časopis za kritiko znanosti*, XXXII, 195-196: 63-84.
- FLAKER, V. (1998), *Odpiranje norosti: Vzpon in padec totalnih ustanov*. Ljubljana: Založba *cf.
- FOUCAULT, M. ([1976] 2003), Predavanje 17. marca 1976. V: R. RIHA (ur.), *Filozofski vestnik*, XXIV, 3: 151-170.
- HAYTER, T. (2004), *Open Borders: The Case Against Immigration Controls*. London, Ann Arbor: Pluto Press.
- HUMPHRIES, B. (2002), From Welfare to authoritarianism: The role of social work in immigration controls. V: S. COHEN, B. HUMPHRIES, E. MYNOTT (ur.), *From Immigration Controls to Welfare Controls*. London, New York: Routledge (126-140).
- HUMPHRIES, B. (2004), An Unacceptable Role for Social Work: Implementing Immigration Policy. V: *British Journal for Social Work*, 34: 93-107.
- JALUŠIČ, V. (2002), Xenophobia or Self-Protection? On the Establishing of the New Slovene Civic/Citizenship Identity. V: M. PAJNIK (ur.), *Xenophobia and Post-Socialism*. Ljubljana: Mirovni inštitut.
- JANKO SPREIZER, A., Š. KALČIČ, D. ŠUŠMELJ, T. PEZDIR (2004), Oblike ljudske in birokratske diskriminacije skozi pogled ljudi, ki jih uradno nikoli niso poimenovali za begunce. V: B. JESIŠ, *Razprave in gradivo*, 45. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.
- KUZMANIČ, T. (1999), *Bitja s pol strešice: Slovenski rasizem, šovinizem in seksizem*. Ljubljana: OSI (Mediawatch).
- LUTZ, H., A. PHOENIX, N. YUVAL-DAVIS (1995), Introduction. Nationalism, Racism and Gender: European Crossfires. V: H. LUTZ, A. PHOENIX, N. YUVAL-DAVIS (ur.), *Crossfires: Nationalism, Racism and Gender in Europe*. London: Pluto (1-25).
- Nihče ni nelegalen (2004), Manifest: Nihče ni nelegalen! Za svet brez meja! Proti kontroli imigracije! *Časopis za kritiko znanosti*, XXXII, 217-218: 150-161.

- MILOHNIČ, A. (2001), Quid pro quo: Azil in migracije v državah schengenske periferije. V: A. MILOHNIČ (ur.), *Evropski vratarji: Migracijske in azilne politike v vzhodni Evropi*. Ljubljana: Mirovni inštitut.
- MINISTRSTVO ZA NOTRANJE ZADEVE RS, Statistika. www.mnz.si/si/13334.php (20. 5. 2005).
- MINISTRSTVO ZA NOTRANJE ZADEVE RS, EU kotiček. www.mnz.si/si/1922.php (5. 6. 2005).
- MINISTRSTVO ZA NOTRANJE ZADEVE RS, Novice (2005), O črpanju sredstev iz schengenskega sklada. www.mnz.si/si/194.php?ID=221 (19. 4. 2005).
- MOČNIK, R. (1999), *3 teorije: Ideologija, nacija, institucija*. Ljubljana: Založba *cf.
- MYNOTT, E. (2002), Nationalism, racism and immigration control: From anti-racism to anti-capitalism. V: S. COHEN, B. HUMPHRIES, E. MYNOTT (ur.), *From Immigration Controls to Welfare Controls*. London, New York: Routledge (11-29).
- NEOCLEOUS, M. (2000), *The Fabrication of Social Order: A Critical Theory of Police Power*. London: Pluto Press.
- GEA 2000, PIC, JEZUITSKA SLUŽBA, SLOVENSKA FILANTROPIJA (2005), Novinarska konferenca, 19. 5. 2005: Omejevanje prostega izhoda osebam pred podajo vloge za azil. Ljubljana: KUD France Prešern.
- PAGON M., A. MIKUŠ KOS (ur.) (1998), *Begunci v Sloveniji: Pregled dosedanjih aktivnosti*. Ljubljana: Visoka policijsko-varnostna šola.
- Policijsko poročilo za leto 2002, 2003, 2004. www.policija.si/cgi-in/htsearch?restrict=;exclude=-;config=htdig_pol;words=policijsko porocilo (5. 4. 2005).
- Policija (2004), Statistika za leto 2004. www.policija.si/si/statistika/index.html (10. 5. 2005).
- RAKOČEVIČ, S. (1999), Dodatno besedilo. V: *Predpisi o tujcih in azilu s komentarjem mag. Slobodana Rakočevića*. Ljubljana: Uradni list RS.
- RIZMAN, M. R. (1999), Radical Right Politics in Slovenia. V: S. P. RAMET (ur.), *The Radical Right in Central and Eastern Europe Since 1989*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press (147-170).
- SASSEN, S. (1998), *Globalization and Its Discontents*. New York: The New Press.
- TODOROVA, M. (2001), *Imaginarij Balkana*. Ljubljana: Inštitut za civilizacijo in kulturo.
- TRAVNER A. (2004), Slovenska policija v boju zoper ilegalne migracije. www.mnz.si/si/upl/gl_novin/konferenca/migracije.doc (25. 4. 2005).
- URBAN INSTITUTE (2004), Immigrant Workers, www.urban.org/urlprint.cfm?ID=8685 (10. 4. 2004).
- UNITED FOR INTERCULTURAL ACTION (2005), The Dead List. www.unitedagainstracism.org (17. 6. 2005). The Deadly Consequences of 'Fortress Europe'. www.united.non-profit.nl/pages/info24.htm (19. 4. 2005).
- VODOPIVEC, P. (2001), O Evropi, Balkanu in metageografiji. V: M. Todorova: *Imaginarij Balkana*. Ljubljana: Inštitut za civilizacijo in kulturo (381-401).
- WALLERSTEIN, I. (1999), *Historical Capitalism with Capitalist Civilization*. London, New York: Verso.
- Zakon o azilu. *Ur. l. RS*, 61/99, 66/00, 124/00, 67/01, 98/03, 134/03.
- Zakon o državljanstvu. *Ur. l. RS*, št. 1/91-I, 30/91-I, 38/92, 61/92, 13/94, 59/99, 96/02.
- Zakon o tujcih. *Ur. l. RS*, 1/91, 44/97.
- Zakon o tujcih, *Ur. l. RS*, 61/99, 96/2002.
- Zakon o začasnem zatočišču. *Ur. l. RS*, 20/1997.

Zakon o dopolnitvah zakona o začasnem zatočišču. *Ur. l. RS*, 67/2002

ZORN, J. (2003), *Etnografija vsakdanjega življenja ljudi brez slovenskega državljanstva*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede (doktorska disertacija).

- (2003 a), Ritualizacija in normalizacija policijskega nasilja nad pribežniki. *Časopis za kritiko znanosti*, XXXII, 213-214: 125-159.
- (2005), Ethnic Citizenship in the Slovenian State. *Citizenship Studies*, 9, 2: 135-152.

ŽARKOV, D. (1995), Gender, Orientalism and the History of Ethnic Hatred in the Former Yugoslavia. V: H. LUTZ, A. PHOENIX, N. YUVAL-DAVIS (ur.), *Crossfires: Nationalism, Racism and Gender in Europe*. London: Pluto Press (105-121).

UVOD: MIGRACIJE IN KONTROLE MEJA

Begunci in prosilci za azil so ljudje, ki bežijo pred vojnami, preganjanjem in vladni celo smrtjo. Kljub grozi državi izvira. V 20. stoletju se je njihovo število povečalo in vsako leto približno odgovoriti na sistematično organiziran način. Na ta način so vlade v veliki meri posušile vrstitev, ki vključujejo prosilce za azil. Pri tem so se že davki izkazale bogate države v vrzenuh nekih tehnologi kontroliranja dokumentiranih in nedokumentiranih migrantov osebno prosilcev za azil. Torej ljudi, ki bežijo pred preganjanjem. Meja med Zdrženimi arhetipom Mehika, na primer,

gostiteljcah povzročajo probleme, ker naj bi domačinom jemali službe, izčrpavali sredstva socialnega varstva, ogrožali harmonijo skupnosti. Evropska unija je sprejela zakonodajo, ki napira njeno mejo do te mere, da je postala poznana kot vnanjova Evropa. Ljudem iz neevropskega sveta je vse težje zaprositi za azil v Evropi. Na podlagi novega evropskega akta iz leta 1997 in amsterdamske pogodbe iz leta 1997 so bili sprejeti ukrepi, ki poskušajo preprečiti prihod novih prosilcev za azil.

Ker zunanjí nadzor meja ne zaustavi vseh ljudi, so vlade institucionalizirale notranjo kontrolo. To pomeni, da nadziraš ljudi, ki jim je



