

FELICITA MEDVED

POLITIKA MIGRACIJ IN AZILA V TRANSGRESIJI
EVROPSKE UNIJE*

1 UVOD

Okvir za integracijo evropskega prostora je bil zastavljen v okoliščinah zgodnjih petdesetih let 20. stoletja. Od takrat so se temeljito spremenile tako okoliščine kot tudi okvir sam. Do danes je evropski integracijski okvir, sedaj znan pod imenom Evropska unija (EU), tako horizontalno oz. geografsko razširjen (na nove države članice) kot poglobljen (z vse večjo transnacionalizacijo oz. naddržavnostjo regulativne aktivnosti). Vendar je proces te kumulativne integracije neenakomeren in poln trenj ter napetosti med različnimi nivoji ter političnimi, ekonomskimi in pravnimi ureditvami. Predvsem z vidika reševanja problemov neenakomernosti, ki so sledili programu enotnega trga kot 'prostora brez notranjih meja' je leta 1992 v Maastrichtu nastala Pogodba o Evropski uniji. Široko zastavljena pogodba s tremi glavnimi stebri in Socialnim sporazumom ter določeno reformo sprejemanja odločitev je bila pojmovana za enega izmed vrhov evropskega integracijskega procesa in pomemben korak proti cilju ekonomske in politične unije. Vendar je bila polna političnih kompromisov ter nenatančnosti pri nekaterih ključnih vprašanjih, še posebno v drugem in tretjem stebri, ki se nanašata na zunanjo in varnostno politiko ter na pravosodje in notranje zadeve. To je tudi sama eksplicitno pripoznala in položila temelj medvladni konferenci, katere rezultat je maja 1999 ratificirana Amsterdamska pogodba. Ta pogodba je področju pravosodja in notranjih zadev postavila nove cilje, nakar ji je v decembru 1988 sledil t. i. dunajski plan akcij za vzpostavitev 'območja svobode, varnosti in pravice'.² Hkrati je bila formalno sprejeta ideja o ustanovitvi posebnega Evropskega Sveta za pravosodje in notranje zadev, s tem pa tudi jasno potrjen namen centralnosti tega področja v prihajajočem obdobju. Tako vzpostavitvi 'območja svobode, varnosti in pravice' v agendi EU pripada enako središčni položaj kot je prvotno šel carinski uniji, kasneje enotnemu notranjemu trgu in nedavno skupni valuti. V tej agendi posebej

* * *

* Pričujoč prispevek je skrajšana in delno spremenjena verzija avtorskega predavanja "Politika migracij in azila v transgresiji EU" v okviru cikla "Migracije in evropska integracija" vzgojno-kulturnega in humanističnega programa Cankarjevega doma, Cankarjev dom, Ljubljana, 10. januar 2001

² V angleščini Area of Freedom, Security and Justice. Prevod besede justice v slovenski jezik je lahko različen.

izstopajo vprašanja migracij in azila, ki po petletnem tranzicijskem obdobju po polnomočnosti Amsterdamske pogodbe prehajajo v pravni red Evropske skupnosti.

Namen tega prispevka je usmeriti pozornost na to kaj bo kreacija območja svobode, varnosti in pravice pomenila ali utegne pomeniti za azil in migracije, pojasniti kako sta ločeni čeprav povezani politiki migracij in azila postali del tega projekta in razčleniti v kakšnem odnosu sta s poglobljanjem in širitvijo Evropske unije. Pri tem se širših ekonomskih, kulturnih, političnih in drugih okoliščin, ki pomembno interagirajo z migracijskimi in begunskimi politikami zaradi pomankanja prostora v tem članku skorajda ne dotika.

2 EVOLUCIJA POLITIK DRŽAV EVROPSKE UNIJE

2.1 OD MEDVLADNIH POGAJANJ DO SODELOVANJA V TRETJEM STEBRU

Zadeve azilske in imigracijske politike so bile še do nedavnega smatrane za rezervirano domeno domače jurisdikcije. Za begunsko politiko je sicer značilna dvojna struktura, ločena na mednarodni in na nacionalni nivo, pri čemer je 'politični azil' na mednarodni ravni kodificiran v mednarodnem režimu, osnovanem na Ženevski konvenciji o statusu beguncev (1951) s protokolom (1966) in aktivnostih Visokega komisariata OZN za begunce (UNHCR). Elementi tega režima se nanašajo na splošna načela solidarnosti in sodelovanja za zaščito beguncev, normo nevrčanja (*non refoulement*), to je prepovedjo izгона v situacije kjer so preganjanje ali druge nevarnosti iminentne, pa tudi pravila postopkov o odločitvah podelitve statusa begunca. Vendar je v okviru tega splošnega okvira sodelovanja pravica podelitve azila prepuščena diskreciji suverene države. Vse države članice Evropske unije so v svoje tujsko in azilsko pravo implementirale pravico do azila (glej n. pr. Hailbronner, 1992). Glede na to ni presenetljivo, da je bilo sodelovanje na področju azila in imigracij med državami članicami sedanje Evropske unije sprva omejeno na izključno medvladna pogajanja.

Po sproščnem obdobju migracijske regulacije po drugi svetovni vojni zaradi povečane potrebe po delavcih v državah zahodne Evrope, ki je hkrati že sovpadala z delitvijo Evrope kot posledico hladne vojne, so se vrata imigraciji na osnovi zaposlitve začela zapirati v zgodnjih sedemdesetih letih. Pravici do družinskega življenja, to je do imigracije na osnovi (ponovnega) združevanja družine in do iskanja azila sta ostali pomembni izjemi, čeprav je nadzor imigracije še vedno bil relativno sproščen. Ostri nadzorni sistemi so se začeli vzpostavljati šele v kasnih osemdesetih letih, ko je število iskalcev azila začelo tako vrtoglavo naraščati, da se

je govorilo o »azilski krizi«.³ Posamezne države članice so spoznale, da same ne bodo zmogle reševati s tem povezanih problemov. Poleg potrebe po sporazumno skupnih pravilih, ki bi regulirala sprejem iskalcev azila, so se nekatere države zdale tudi tega, da bi liberalna azilska politika nekaterih držav lahko pomenila odprta vrata v celotno območje brez notranjih meja. Ta bojazen je povezana s prostim pretokom oseb, ki je sestavni del evropskega združevanja že od pogodbe o Evropski gospodarski skupnosti (druge Rimske pogodbe, 1957). Ta v enem svojih členov govori o tem, da se notranji trg dogovori s kompromisom o območju brez notranjih meja na katerem je zagotovljen prost pretok blaga, oseb, storitev in kapitala v skladu z določili pogodbe. O tem kaj točno naj bi to pomenilo pa so bila (in so še) mnenja različna. Ker pa je večina držav menila, da relevantni člen pomeni odpravo nadzora oseb na notranjih mejah držav članic, se je nadzor pomaknil na meje z državami nečlanicami. Tako se je, pa čeprav pogodba o Evropski gospodarski skupnosti ne omenja harmonizacije azila in imigracijskih zadev, sčasoma in še posebno na srečanju Evropskega sveta v Fontainebleauju leta 1984 pokazalo, da bo harmonizacija določenih regulacij o azilu in imigraciji nujna. Hkrati je bila odstranitev ovir za cirkulacijo blaga, storitev, kapitala in oseb predstavljena za »varnostno tveganje«, ker je pomenila tudi odstranjevanje ovir čezmejnemu kriminalu, goljufijam in cirkulaciji mamil. Da bi se to tveganje minimiziralo, bi se po prepričanju držav članic morali uvesti kompenzacijski ukrepi in sodelovanje pri ojačanju nadzora zunanjih meja.

2. 1. 1. Dublin in Schengen

Medvladna pogajanja na področju migracij in azila so torej bila vzpodbujena predvsem v kontekstu projekta enotnega trga, ko so Evropske skupnosti kot celota dosegle politično zavezanost kreiranju notranjega trga in ga v letu 1987 formalizirale s sprejetjem Enotnega evropskega akta. Vzpostavitev enotnega trga je postavila vprašanje načina dosega cilja odprave mejne kontrole med državami članicami s hkratnim spremljanjem in nadzorom gibanja državljanov 'tretjih držav', še posebno tedaj naraščajočega števila iskalcev azila. V ta namen so se ustanovile številne skupine, ki so vse delovale izven okvira Evropskih skupnosti.⁴ Najvidnejši rezultati paralelnih pogajalskih procesov, izvorno znanih pod nazivom Evropske politične kooperacije, so Konvencija, ki določa državo odgovorno za obdela-

* * *

³ Zaradi vojn na Bližnjem vzhodu (Iran-Irak) in drugih delih Azije in Afrike ter novih begunskih tokov iz Vzhodne Evrope koncem hladne vojne, predvsem v Zahodno Nemčijo. Enega izmed razlogov za povečano število iskalcev azila lahko iščemo tudi v migracijski politiki sami, saj so bili mnogi - če so se želeli priseliti ali ostati - tako rekoč primorani prositi za status begunca.

⁴ Med temi sta pomembni predvsem TREVI grupa, v kateri se je ustvarjal neformalni proces sodelovanja na področju notranje varnosti in javnega reda in Schengenski proces kot pilotski projekt implementacije enotnega notranjega trga.

vo prošenj za azil, vloženih v eni državi članici Evropskih skupnosti - Dublinska konvencija (1990, veljavna od 1997)⁵, osnutek Konvencije o zunanjih mejah (1990)⁶ in Schengenska konvencija ter Schengenski izvedbeni sporazum s tehnično pomembnim Schengenskim informacijskim sistemom (1985, 1990, veljavna od 1995). Ukrepi teh sporazumov so usmerjeni k intenzifikaciji standardov nadzora na zunanjih mejah, usklajevanju vizumskega režima, boju proti ilegalni migraciji, sankcijam za prevoznike in opredelitvi odgovornosti ene države podpisnice za obravnavanje prošnje za azil. Slednje je vneslo element negativne redistribucije, ki prelaga odgovornost zaščite beguncev po načelu 'tretje varne države'.⁷ Vsi ti sporazumi so bili zasnovani v okviru notranje varnosti in so sledili defenzivni logiki posameznih članic in ne toliko k harmonizaciji azilskih in imigracijskih politik. Šele s transformacijo v državah vzhodne Evrope in z begunsko krizo, ki so jo ustvarile vojne na nekaterih območjih bivše Jugoslavije, so ti sporazumi dobili dinamiko, ki je po eni strani odsevala povečano pomembnost politik azila in migracij, po drugi strani pa potrebo po poglobljeni harmonizaciji s ciljem dejanskega izvajanja teh sporazumov.

2. 1. 2. Tretji steber

Po Enotnem evropskem aktu z njegovim izrecnim pridržkom suverenosti so ministri za notranje zadeve v letu 1986 ustanovili Ad hoc delovno skupino za imigracije, ki naj bi jim med drugim svetovala tudi o zadevah imigracije in azila. Skupina je sprejela vrsto priporočil, deklaracij, resolucij in drugih odločitev.⁸ Z letom 1989 so se začeli formalno sestajati tudi ministri odgovorni za migracije (večinoma za pravosodje in notranje zadeve), kar je imelo velik, če ne poglobilni pomen za zajetje področja migracij in azila ter politike, ki se tiče državljanov tretjih držav kot zadeve 'skupnega interesa' v »mešane« pristojnosti tretjega stebra Maastrichtske pogodbe (1992, pravomočna 1. 11. 1993) (Medved, 1999).⁹ Tretji steber je

* * *

⁵ Dublinska konvencija s svojimi implementacijskimi ukrepi je del obvezujočega 'acquis pravosodja in notranjih zadev' za države kandidatke. Po Dublinski konvenciji je potekalo tudi delo na sprejemu Paralelne Dublinske konvencije, vendar je večina držav zanjo izgubila interes. Nekatere so medtem postale članice EU (Avstrija, Švedska, Finska) ali sklenile sodelovanje s schengenski državami (Norveška, Islandija) ali pa bodo morale sprejeti tako Dublinsko konvencijo in schengenski acquis, če se žele priključiti EU.

⁶ Zaradi spora o Gibraltarju ostala na ravni osnutka.

⁷ Koncept 'tretje varne države' (imenovan tudi 'prva država azila' ali 'gostiteljska tretja država') uveden z Dublinsko konvencijo v praksi pomeni, da države lahko zavrnejo vstop iskalca azila le na temelju tega, da je ali pa bi lahko prošil za azil v državi skozi katero je tranzitiral. Ministri odgovorni za imigracije so v eni od t. i. Londonskih resolucij iz 30. novembra -1. decembra 1992 sprejeli načela za implementacijo pojma gostiteljske tretje države v nacionalne zakonodaje in pravilo razširili tudi na države izven Unije. Koncept je bil ostro kritiziran, glej na primer Kjaergaard, 1994; ECRE, February 1995; UNHCR, 1994, ...)

⁸ Po sprejetju Pogodbe o Evropski uniji vključene med instrumente tretjega stebra.

⁹ Šesti naslov Pogodbe o Evropski uniji, člen K (1-3). Tretji steber se nanaša tudi na boj proti zasvojenosti z narkotiki, mednarodnim goljufijam, sodelovanju sodstva v civilnih in kazenskih zadevah in policijskemu sodelova-

uvedel nekaj novih pravnih instrumentov, znanih pod imenom 'skupnih stališč' in 'skupnih akcij', ki so predmet subsidiarnega teksta, a brez bistvenih institucionalnih sprememb prepustil zadeve medvladnemu sodelovanju na področju pravosodja in notranjih zadev. Tako se tudi mehanizmi za uvajanje skupne akcije razlikujejo od metod Skupnosti, in niso predmet legaslitivnega postopka Evropske unije niti učinkovitega demokratičnega in sodnega nadzora njenih institucij.

2. 2. OD SODELOVANJA DO SKUPNE POLITIKE

Na splošno se je sodelovanje v migracijskih zadevah tretjega stebra omejevalo predvsem na formalne aspekte in standardiziranje praks tako, da s stališča ciljev Evropske unije tretji steber v postmaastrichtskem obdobju lahko označimo za neuspeh omejenih ambicij. Pobude supranacionalnih organov, ki so se že od sredine devetdesetih let zavzemale za bolj vsestranske strategije so imele le malo vpliva na politiko Sveta ministrov za pravosodje in notranje zadeve (glej De Jong, 1995; Fortescue, 1995; Monar, 1995), katerega pristop k harmonizaciji politike azila in imigracij je bil predvsem reaktiven in omejen na postopke v smislu boja proti nezakoniti imigraciji in omejevanju števila iskalcev azila. Zaradi nezadovoljstva z razvojem tretjega stebra (glej n. pr. Hix in Niesen, 1996) so se države članice na amsterdamskem vrhu leta 1997 sporazumele za reformo strukture sodelovanja. Amsterdamska pogodba je celotno področje prostega pretoka oseb, azila in imigracij z namenom oblikovanja območja svobode, varnosti in zakonitosti/pravice s tranzicijskim obdobjem petih let po polnomočnosti pogodbe (od maja 1999), prenaša na raven prvega stebra. Ustanove Evropske skupnosti bodo pridobile moč sprejemanja obvezujočih pravil na področju azila in imigracij, ki morajo biti vključena v notranje zakonodaje držav članic s tem, da so si Danska, Irska in Velika Britanija zagotovile določene izjeme. Ker pa imajo zadeve azila in imigracij vedno večjo vlogo v zunanjih odnosih Evropske unije, tudi to predstavlja velik izziv njenemu institucionalnemu okviru.

2. 2. 1. Elementi strategije za skupno politiko

Poleg vzpostavitve odgovarjajočih institucij se je unija posvetila tudi pripravi strategije za skupno politiko. Tudi v tej smeri kritični korak, kot že rečeno, predstavlja Amsterdamska pogodba, ki ga v kontekstu Dunajskega plana nadalje razvi-

* * *

nju v boju proti terorizmu, nezakoniti trgovini s prepovedanimi drogami in drugimi resnimi oblikami mednarodnega kriminala (člen K (4-9)).

jajo sklepi predsedstva tamperškega Evropskega sveta iz oktobra 1999. Med elementi skupne politike je na prvem mestu poudarjeno „partnerstvo z državami izvora“, kar pomeni predvsem razvoj bolj celovitega pristopa k migracijam, k političnim zadevam kot tudi zadevam človekovih pravic in razvoja držav izvora in tranzita migrantov. Med drugim to pomeni boj proti revščini, izboljšanje življenjskih pogojev, preprečevanje konfliktov, konsolidacijo demokratičnih držav in zagotovitev spoštovanja človekovih pravic, še posebno manjšin, žena in otrok. Za doseganje teh ciljev bo potrebna večja skladnost notranjih in zunanjih politik držav članic in unije, ključni element uspeha te politike pa se vidi v „partnerstvu promoviranja so-razvoja“. V zvezi s tem so pripravljene plati akcij, ki bi preprečili množične prilive migrantov; priporočajo se sporazumi o vračanju lastnih državljanov, brezdržavljanov in državljanov tretjih držav in tranzitni sporazumi, ee gre za vračanje po kopnu ter pritiski za uvedbo viz.¹⁰

Za azil kreacija prostora svobode, varnosti in pravice pomeni pot k ustanovitvi „skupnega evropskega azilskega sistema,“ sprva torej približevanja sistemov posameznih držav. Najprej naj bi sistem vseboval „jasno in delujočo opredelitev“ države odgovorne za preučitev prošnje za azil, skupne standarde učinkovitega in poštenega azilskega postopka in skupne minimalne standarde sprejema. Razumeti velja, da gre predvsem za predelavo Dublinske konvencije. Hkrati naj bi se približevali tudi kriteriji za priznanje in vsebino begunskega statusa, napovedujejo pa se tudi ukrepi za „subsidiarno zaščito“ in „primerni status“ tistih, ki takšno zaščito potrebujejo. Glede na Amsterdamsko pogodbo bi to v petih letih pomenilo vzpostavitev skupnega azilskega postopka uniformnega begunskega statusa v celotni uniji. Na splošno bi cilje azilskega sistema lahko ocenili za pozitivne, če bi politike in prakse Evropske unije imele tendenco harmonizacije k najvišjemu skupnemu imenovalcu. Dosedanje izkušnje bolj kažejo na to, da zaradi preprečevanja t.i. sekundarne migracije v Uniji nobena država ne želi ponuditi boljših pogojev kot druga država članica. Tudi posttamperški razvoj kaže, da države članice skorajda tekmujejo v sprejemanju novih restriktivnih ukrepov na tem področju, tako da je verjetno pričakovati tako trenja med državnim in naddržavnim nivojem

* * *

¹⁰ Osnutki ideje akcijskih planov segajo v leti 1997 in 1998, ko je večje število iraških Kurdov pluto iz Turcije proti Italiji. Ta plan je iskance azila bolj ali manj poenotil z ilegalnimi migranti, s tem pa se je porodila tudi fraza »ilegalni begunci«. Plani, ki jih omenja tamperški dokument zajemajo regije ali države, ki so bile ugotovljene za glavne vire migrantov in beguncev kot so Afganistan, Somalija, Sri Lanka, Maroko, Albanija in območje Kosova. Vsebujejo analize ekonomske, politične in demografske situacije, situacije človekovih pravic in vzrokov migracij. Tému sledijo potrebne akcije na področjih trgovine, pomoči ter zunanje politike in prednosti v migracijskem upravljanju. Ne vsebujejo pa predloga, ki bi beguncem iz teh držav dovoljeval, da bi iskali azil. Sporočilo je torej jasno, ljudje naj ostanejo kjer so, če pa jim nekako ne uspe priti v Evropo, naj bi se poslali nazaj. V tem so akcije bolj specifične in govore o konkretnih ukrepih za preventivo, svarila in vračanje oseb.

kot tudi to, da bodo skupni/enotni pogoji, postopki in kriteriji zelo verjetno vsebovali zniževanje standardov k najmanjšemu skupnemu imenovalcu.

Državljanom tretjih držav, ki legalno bivajo na teritorijih držav članic je obljubljeno, da jim bo EU zagotovila „fer obravnavanje.“ Poudarja se bolj odločna integracijska politika in nediskriminacija v ekonomskem, socialnem ter kulturnem življenju ter ukrepi proti rasizmu in ksenofobiji. Spodbuja se tudi formiranje nacionalnih programov proti diskriminaciji. Njihov legalni status naj bi se „približeval“ statusu državljanov države članice. Po obdobju, ki „bo opredeljeno“ naj bi se jim podelilo „uniformne“ pravice, ki so „kolikor mogoče blizu“ tistim pravicam, ki jih uživajo državljani Unije, na primer pravice do bivanja, izobraževanja in dela v obliki samo/zaposlitve, kot tudi naela nediskriminacije z državljani države članice. Evropski svet tudi postavlja za cilj, da bi dolgo zakonito bivajoči državljani tretjih držav morali imeti možnost za pridobitev državljanstva države v kateri bivajo.¹¹

Elementi skupne politike le malo povedo o sprejemu državljanov tretjih držav, govori se o „potrebi za približevanje nacionalnih zakonodaj o pogojih sprejema in bivanja državljanov tretjih držav osnovanem na ocenah ekonomskega in demografskega razvoja v Uniji kot tudi situacijah v državah izvora“ in prosijo za hitre odločitve Sveta, ki bi morale upoštevati ne le „sprejemno kapaciteto“ vsake države članice temveč tudi „zgodovinske in kulturne povezave z državami izvora.“ To lahko, med drugim, razumemo kot kodirano referenco na razprave o kvotah v kontekstu potrebe po delavcih iz tretjih držav, ki bi podpirali starajoče se prebivalstvo marsikatero evropske države.

Če je malo besed o sprejemu, pa je mnogo več rečenega o „managementu migracijskih tokov,“ ki zajema informacijske kampanje o možnostih legalne imigracije, preprečevanje vseh oblik tihotapljenja ljudi, skupno politiko o vizumih in ponarejenih dokumentih, vključujoč tesno sodelovanje držav članic, držav tranzita in izvora. Priporoča se medsebojna tehnična pomoč pri nadzoru meja ter posebno izučeni profesionalci na „bodočih“ zunanjih mejah Unije. Podpira se tudi pomoč državam tranzita in izvora za promoviranje prostovoljne vrnitve, za boj proti tihotapljenju ljudi in izvajanje njihovih obveznosti do unije in držav članic glede na sporazume o vračanju. Ti sporazumi se z Amsterdamsko pogodbo nanašajo v pristojnost Skupnosti, katero se poziva, da zaključi in standardizira te spora-

* * *

¹¹ Ker se vprašanje naturalizacije v različnih državah članicah različno rešuje, v letu 1994 pa evropski parlament tudi ni sprejel resolucije po kateri bi priseljenci iz tretjih držav po petih ali več letih dobili državljanstvo. Tamperski sklepi ponujajo možnost, ki bo odvisna od dobrega obnašanja priseljencev iz tretjih držav in integracije v vrednote in norme večinske družbe; ne ponujajo pa državljanstva, ki se nanaša na zakonodajo Evropske skupnosti.

zume z relevantnimi tretjimi državami ali skupinami teh držav. Na koncu se je predsedstvu v Tamperu zapisalo, da bi se moralo razmišljati tudi o pravih interne readmisije. To dejansko pomeni usklajevanje Dublinske konvencije s Schengnom, kjer se po več deset tisoč migrantov letno „pošilja“ iz ene v drugo državo.¹²

3 VKLIJUČEVANJE DRŽAV SREDNJE IN VZHODNE EVROPE

Dejavnosti na področju azila in imigracij so bile prvotno omejene le na države članice Evropske unije. Kasneje so, ne nazadnje tudi zaradi projekta širitve Evropske unije, ekspandirale tudi v države okoli nje. Te države se unilateralno inkorporirajo v politike Evropske unije, pri tem procesu pa so z vrsto multilateralnih in bilateralnih aktivnosti angažirane tako posamezne države članice kot Unija. Gre v glavnem za aktivnosti v kontekstu Dublinske in Schengenske konvencije ter instrumentov tretjega stebra, skupno torej za vse, kar se šteje v razvijajoči se *acquis* področja migracij in azila in druge bilateralne dejavnosti med državami članicami in tretjimi državami. Poleg tega obstajajo še širše konference.

3. 1. BILATERALNE DEJAVNOSTI

Pri inkorporaciji srednje in vzhodne Evrope so najbolj aktivne posamezne države članice. Ob odpiranju Vzhodnega bloka so se najprej zdale potencialno množičnih imigracij iz teh držav. Do napovedanih množičnih migracij iz držav nekdanjega Varšavskega pakta sicer ni prišlo. V prvi polovici devetdesetih let je emigriralo približno dva in pol milijona ljudi, vendar je bila vee kot polovica tistih, ki so emigrirali kmalu po letu 1989 etničnih Nemcev (UNECE/UNFPA; 1996; IOM/ICMPD, 1999). Nato je sledilo množično gibanje ljudi potrebnih mednarodne zaščite zaradi konfliktov na območjih nekdanje Jugoslavije. Hkrati so se odprle tudi nove migracijske „tranzitne“ poti in države članice so pokazale velik interes za omejevanje migracij iz vzhoda. Te dejavnosti po eni strani zajemajo sprejemanje sporazumov o vračanju oz. ponovnem sprejemu oseb in uveljavljanje prava tretje varne države v nacionalne zakonodaje. Sklepanje sporazumov o vračanju sicer ni nov pojav, vendar se je v zadnjih letih radikalno spremenil njihov obseg. Nova generacija sporazumov o vračanju sledi primeru Schengensko-poljskega sporazuma iz 29. marca 1991, ki omogoča izgon ilegalnih migrantov, Poljakov

* * *

¹² Na primer: Velika Britanija bi tako lahko vračala nedokumentirane iskalce azila neposredno v Francijo, ne glede na to kje so prišli na ozemlje Evropske unije.

in državljanov tretjih držav, vključeno z iskalci azila, ki so prešli poljsko ozemlje. Sporazum torej implementira redistributivni sistem tretje varne države Dublinske in Schengenske konvencije (c. f. Czaplinski 1994, str. 641). Poleg teh ukrepov, so članice EU aktivne tudi pri dvostranskem sodelovanju na področjih notranjih zadev in pravosodja, ki so usmerjene na boj proti ilegalnim migracijam na splošno, izboljšanju mejnega nadzora, ustanovitvi centralnih ustanov za imigracijski nadzor in v manjši meri za pravno svetovanje in sprejem primerljivih regulacij azila. Te dejavnosti običajno vsebujejo finančne in tehnološke transferje, ki so vezani na sklenitve sporazumov o vračanju oseb. Na splošno sledijo geografskim oz. geopolitičnim faktorjem. Tako sta na primer Nemčija in Avstrija bolj koncentrirani na kooperacijo z državami srednje Evrope in manj z baltskimi, kjer so dejavnejše skandinavske članice unije (European Parliament, 1997).

3. 2. DEJAVNOSTI EVROPSKE UNIJE

V okviru Evropske unije je ekspanzija podprta z razvojem dveh hkratnih, vzporednih si in medsebojno povezanih procesov. Pri prvem gre za razvoj sodelovanja pod okriljem tretjega stebra in pri drugem za pogajanja za vzhodno širitev unije.

3. 2. 1. V okviru tretjega stebra

V planu dejavnosti, ki ga je Svet za pravosodje in notranje zadeve izdal koncem leta 1993 in ga je potrdil tudi Evropski svet je izražena potreba po tem, da se zadeve migracij in azila obravnavajo v zunanjih odnosih Evropske unije. Izdana so bila tudi splošna priporočila o tem, da bi bili bilateralni in multilateralni sporazumi o vračanju povezani z „evropskimi“, „pridružitvenimi“ sporazumi in „sporazumi o sodelovanju“ med Skupnostjo in njenimi članicami ter tretjimi državami (European Parliament, 1995, str. 7). Prvi korak v tej smeri je bilo sprejetje sklepa in priporočil, ki se nanašajo na prostovoljno repatriacijo državljanov tretjih držav in na sporazume o vračanju. Ti, kot je že zgoraj omenjeno, naj bi se sklepali po vzoru Schengensko poljskega sporazuma (za kritiko glej med drugim European Parliament, 1995). Poleg teh konkretnih ukrepov za implementacijo londonskih resolucij - še posebno omenjene resolucije o gostujoči varni državi - so problemi migracij in azila zašli na področje zunanje politike EU v širšem smislu in so danes del splošne zunanje politike kot tudi specifičnih politik s tretjimi državami. Marca 1998 so bili instrumenti tretjega stebra predstavljeni v osnutku *acquis* unije in njenih držav članic na področju pravosodja in notranjih zadev, ki naj bi služil za izhodišče otvoritve pogajanj z državami kandidatkami. Z vidika sodelovanja so bile

določene tudi nekatere naloge kot del priprav za članstvo v Evropski uniji brez meja; med njimi sprejetje schengenskega *acquis*, razvijanje učinkovitega sistema mejne kontrole, reforma postopka za azil in borba proti manilom, organiziranemu kriminal in korupciji (Medved, 1999, str. 4).

3. 2. 2. V projektu širitve Evropske unije

Glede na širitev Evropske unije in Kobenhavenske kriterije, ki morajo biti zadovoljeni za vstop kandidatke v unijo, je namreč Essenska strategija, ki jo je sprejel Evropski svet v decembru 1994, v priprave za pristop integrirala tudi koordinacijo v azilskih in imigracijskih zadevah. S tem so tudi te zadeve postale uradni del odnosov med EU in državami kandidatkami. Sodelovanje promovirajo tako supranacionalne institucije (Komisija in parlament) kot tudi Svet in sicer z uporabo vseh treh predpristopnih instrumentov: Evropskih sporazumov, strukturnega dialoga in programov Phare.

Evropske sporazume je Evropska skupnost sklenila predvsem s tistimi državami, ki želijo vzpostaviti tesnejše stike s Evropsko skupnostjo. Sporazum z državami EFTE (EEA, 1992) je najbolj razvit pridružitveni sporazum, ki ostaja nespremenjen tudi po vstopu Avstrije, Finske in Švedske.¹³ Evropski sporazumi sklenjeni z nekaterimi drugimi državami, kot na primer z Republiko Slovenijo niso tako daljnosežni. Čeprav ne vsebujejo prav veliko členov relevantnih za migracijsko področje, o azilu pa prav nobenega,¹⁴ so podpisani z vsemi državami kandidatkami in omogočajo sodelovanje na forumih, kjer se razpravljajo tudi problemi migracij in azila (glej European Commission, 1997a, str. 33).

Strukturni dialog je bil vzpostavljen vzporedno z dvostranskim sistemom sodelovanja v Evropskih sporazumih kot forum večstranskih posvetovanj na različnih političnih področjih. Evropska komisija je namreč julija 1994 povabila ministre za notranje zadeve in pravosodje, da bolj strukturirajo oz. formalizirajo odnose z državami srednje in vzhodne Evrope na področju notranjih zadev in pravosodja (European Commission 1994, str. 3). Takšno povabilo je bilo razumeti tudi kot kritiko do tedaj unilateralnih in medvladnih politik držav članic do njihovih vzhodnih sosed.¹⁵ Na prvem neformalnem srečanju ministrov za notranje zadeve in pravosodje v Berlinu leta 1994 je bila deklarirana potreba po sodelovanju tako

* * *

¹³ V Švici zavržen z referendumom decembra 1992.

¹⁴ Glej Evropski sporazum o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni strani in Evropski skupnosti in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru Evropske unije na drugi strani (Uradni list Republike Slovenije, 24. VII. 1997, veljaven od 1. 2. 1999); glej tudi Medved, 1999, str. 4 in 23-24.

¹⁵ Kmalu za tem se je essenski Evropski svet odločil, da zadevam tretjega stebra da več teže tudi v strukturnem dialogu in, kot že omenjeno, integriral zadeve migracij in azila v predpristopno strategijo.

glede na pristop kandidatki kot na »nove izzive« Evrope. Glavne teme strukturnega dialoga so ukrepi proti ilegalni imigraciji in vsem oblikam kriminala, ki vključuje tudi tihotapljenje ljudi (Council of the European Union, 1994, str. 6).¹⁶ Dialog na področju azila se je odprl šele po srečanju v Bruslju leta 1997. Po Agendi 2000, ki jo je Evropska Komisija izdala po amsterdamski medvladni konferenci leta 1997, je bila ustanovljena nova oblika dvostranskih stikov pod imenom 'pristopnega partnerstva', ki vsebuje specifične programe za pogoje pristopa posameznih držav kandidatki. Nekatere pridružene članice so večkrat izrazile svojo zaskrbljenost glede koncepta tretje varne države in nezadovoljstvo s prakso strukturnega dialoga, ki se je izkazoval za le še eno v nizu srečanj izven okvira normalnega dela Sveta in manj kot forum za izmenjavo informacij in izkušenj v smislu sodelovanja s pridruženimi članicami v srednji in vzhodni Evropi (Inotai in Noetzhöld 1996, str. 263; Handl et al., 1996, str. 242).

Evropska komisija je tudi razširila svoje aktivnosti na politiko migracij in azila, in to tako na boj proti nezakoniti imigraciji kot za razvoj primernih institucionalnih okvirov za obravnavanje beguncev in iskalcev azila. Anthony Langton, bivši član odbora K.4, je v svojem poročilu Evropski komisiji o potrebah držav kandidatki identificiral tri prednostne probleme (boj proti ilegalni imigraciji in mejne kontrole; postopke za pridobitev azila in boj proti kriminalu povezanemu z mamili ter drugimi resnimi oblikami kriminala, skupno s potrebo po opremljenosti policijskem izobraževanju) in glede na pravosodje poudaril ne le sprejetje legalnih instrumentov Evropske unije temveč tudi Sveta Evrope in OZN (Langton Report, 1995; European Commission, 1999). Tako so se na to področje razširili tudi prvotno predvsem ekonomsko usmerjeni finančno kooperativni programi kot je PHARE.¹⁷ V letu 1996 se je začel Phare horizontalni program za pravosodje in notranje zadeve, v katerega so predvsem zaradi občutljivosti tega področja in izkušenj, ki jih imajo močno involvirane države članice. V prvi fazi tega programa so se ocenile potrebe držav kandidatki ter hkrati identificirali projekti, na osnovi katerih so se v letu 1998 v nekaterih državah kandidatki že začeli izvajati programi izobraževanja in izmenjav.¹⁸ Komisija je tudi pripoznala, da je bila glavna teža dejavnosti posvečena restriktivnim ukrepom nadzora, in se je postopoma bolj posvetila spodbujanju vzpostavljanja primerne in funkcionalne azilske infrastrukture v državah kandidatki (European Commission, 1997a, 1997b). Po luksemburškem Evropskem svetu decembra 1997 se je Phare v skladu z predpristopno stra-

* * *

¹⁶ Gre predvsem za večje sodelovanje pri vizumski politiki, učinkovitejšo mejno kontrolo in nadzor meja, sankcije proti prevoznikom, kaznovanje tihotapljenja ljudi ter hitro vračanje ilegalcev v državo izvora.

¹⁷ PHARE je izvirno kratica za 'Poland, Hungary Aid for Reconstruction'. Program je bil kasneje razširjen tako na nova področja kot tudi na vse srednje in vzhodno evropske države.

¹⁸ Kot so OISIN za sodelovanje policij, GROTTUS za pravnike, STOP za dejavnosti proti seksualnemu izkoriščanju otrok in prometu z ljudmi, ODYSSEUS za področje azila, imigracij in zunanjih meja, FALCONIE za boj proti organiziranemu kriminalu.

regijo preusmeril na zahteve za polnopravno članstvo, kar je privedlo do pristopnega partnerstva za vsako državo kandidatko, ki je bilo kandidatkam predstavljeno koncem marca 1998. Evropska komisija izdaja redna poročila o napredku kandidatke. Prvo je bilo izdano novembra 1998.

3. 3. DRUGA POSVETOVANJA

Poleg omenjenih dejavnosti poteka še vrsta drugih posvetovanj med zahodno in vzhodno evropskimi vladami ter mednarodnimi vladnimi in nevladnimi organizacijami, ki so se začela že kmalu po padcu berlinskega zidu. Prvo med temi posvetovanji, na Dunaju leta 1991, se je ukvarjalo predvsem z množičnimi migracijami vzhod-zahod, se nadaljevalo z berlinsko konferenco oktobra istega leta in dve leti kasneje z ustanovitvijo t. i. Budimpeštanskega procesa, ki se predvsem ukvarja z bojem proti ilegalnim imigracijam in izmenjavo informacij. T.i. Budimpeštanska skupina, v kateri aktivno sodeluje tudi Slovenija, je bila ustanovljena z namenom proučitve možnosti razširitve sprotuma o varčanju med Schengensko skupino in Poljsko na ostale države srednje in vzhodne Evrope. Nekatere izmed teh držav so ob tej priložnosti izrazile nezadovoljstvo s propagiranjem sporazumov o vračanju s strani zahodnih držav, vendar so njihovi alternativni predlogi, ki bi jih razbremenili odgovornosti "frontnih držav" bili kmalu pozabljeni (glej n. pr. Intergovernmental Consultations, 1995). Glavna skrb Budimpeštanskega procesa in drugih medvladnih konferenc so tudi kasneje ostali predvsem ukrepi proti ilegalnim migracijam, predvsem vizna politika kot na primer na konferenci v Portorožu septembra 1998 in veeje operativno sodelovanje za preprečevanje tranzitnih tokov po Balkanski poti na konferenci v Sarajevu avgusta 2000.¹⁹

4 TRANSGRESIJA MEJA EVROPSKE UNIJE ...

S sodelovanjem na migracijskem in azilskem področju se dogaja proces, ki ga lahko poimenujmo za transgresijo meja Evropske unije. Ta proces učinkuje na odnose med unijo in državami kandidatkami. Na ravni unije gre za vprašanje zunanje politike in vprašanje bodoee širitve, na nacionalni ravni za politične in legalne implikacije tega procesa. Transformacija evropskih politik pa vpliva tudi na globalno mednarodno raven, med drugim na mednarodni begunski režim in na idejo zaščite beguncev samo.

* * *

¹⁹ Glej Medved, 1999 in EU-Twinning -Project SL 98/IB/JHA/02.

Vprašanja integracije vzhodnih sosed, se dejavnosti Evropske unije dotikajo predvsem na dva načina: tako, da politiko migracij in azila vedno bolj približujejo drugemu stebru Unije, torej k skupni zunanji in varnostni politiki in da vplivajo na "evropiezacijo" migracijske in azilske politike v državah kandidatkah. Takšen razvoj pa transformira pogoje za članstvo v uniji in s tem vprašanje njene širitve. Sredstvo, ki služi v ta namen je t. i. 'nova pogojenost' (Weber, 1995), ki je pršla v unijsko zunanjo politiko s spremembami v srednji in vzhodni Evropi po hladni vojni.

4. 1. K SKUPNI ZUNANJI IN VARNOSTNI POLITIKI

Evropski sistem sodelovanja na področju migracij in azila se je namreč z ekstenzijo svojih redistributivnih politik, bolj kot v harmonizacijo imigracijskega in azilskega sistema, pomikal na področje zunanje politike. Države članice Evropske unije so namreč svoje sodelovanje predvsem osredotočile na formalne zunanje aspekte, ki v prvi vrsti zadevajo pristop na njihove teritorije, v kontekstu ukinitve notranjih mejnih kontrol pa so te politike vprašanje migrantov in beguncev prvenstveno videli kot grožnjo notranji varnosti in evropski integraciji. Medvladni okvir sodelovanja je podpiral samointerese držav članic tako, da je evropsko sodelovanje do sedaj produciralo ekskluzivno restriktivne politike. Večji poudarek migracijskih in azilskih zadev v zunanji politiki Evropske unije pa je vprašanje imigracij in azila iz nacionalne in humanitarne zadeve transformiral v zadeve skupne zunanje in varnostne politike. Poleg tega je specifična konfiguracija evropske integracije in področja migracij in azila povezana s koncem hladne vojne in sodelovanjem Unije in njenih držav članic in držav srednje in vzhodne Evrope. S spremembami v tem delu Evrope je namreč v „evropsko“ zunanjo politiko prišla t. i. 'nova pogojenost', katere značilnost je v tem, da ekonomsko sodelovanje pogojuje s političnimi zahtevami (Weber, 1995). Najprej so bili politični pogoji omejeni na bolj splošna vprašanja demokracije, človekovih pravic in zaščite manjšin, nato so biti ti kriteriji vliiti v instrumente zunanje politike kot so PHARE in Evropski sporazumi, sedaj je politični in ekonomski liberalizaciji trgov, trgovine in investicijskega režima dana skorajda enaka teža. K temu lahko dodamo, da so z uvedbo azilskih in imigracijskih zadev v predpristopne strategije, politični pogoji prešli v kvalitativno ekspanzijo. Na primer, medtem ko med samimi državami članicami ni bilo jasnega soglasja o naravi obveznosti instrumentov tretjega stebra, legalni status konvencionalnih medvladnih instrumentov pa je bil sploh zelo dolgo nejasen in izredno zamegljen, je bilo neformalno že do irskega predsedovanja v letu 1996 pravzaprav očitno, da bodo vsi ti ukrepi, tudi tisti, ki so formalno neobvezujoči, morali biti implementirani v primeru držav kandidat, če bodo želele postati polnopravne članice. Na domači ravni so torej kandidatke za vstop v Evropsko

unijo primorane, da sprejemajo restriktivne pristope in zakonodaje glede na novo serijo načel, norm, pravil in postopkov, ki so - vsaj do sedaj - rezultat zaprtih medvladnih pogajanj ministrov za notranje zadeve in pravosodje držav Evropske unije.

4. 2. K "EVROPEIZACIJI" POLITIK MIGRACIJ IN AZILA

Sprva je na nacionalne politike držav kandidatki bistveno vplival sistem redistribucije iskalcev azila s konceptom 'tretje varne države'. V primerjavi s tistimi evropskimi državami, ki so se sicer odločile ostati zunaj Unije, kot sta Švica in Norveška, t. i. nove demokracije niso imele prav veliko izkušenj na področju mednarodnih migracij in zaščite beguncev. Mnoge so se šele po letu 1990 pridružile mednarodnemu begunskemu režimu.²⁰ Sprva so bile regulacije, še posebno kar se azila tiče, zelo splošne in precej velikodušne (glej UNHCR, 1996a, za Slovenijo Osamosvojitveni zakoni..., 1991). V drugi polovici devetdesetih let je sledil val restriktivnih reform, ki so imitirale zakonodajo zahodnih držav, vključeno s formalnim sprejetjem pojma tretje varne države ali z rabo tega instrumenta v administrativni praksi (European Commission, 1997a; European Parliament, 1977; CAHAR, 1997).²¹ Ta prilagoditveni proces je bil neposredno odvisen od označitve nekaterih izmed teh držav za varne in subsekventnega sklepanja sporazumov o vračanju oseb. Na primer po sklenitvi nemško-poljskega sporazuma 7. maja 1993, je Poljska že do avgusta istega leta podpisala podobne sporazume s Eeško republiko, Slovaško in Ukrajino (Intergovernmental Consultations, 1995). Ker so tudi druge države sledile podobni strategiji, je upravičeno govoriti o 'domino efektu' (Kumin, 1994, str. 13). Države, ki jim ne uspe doseči sporazuma o vračanju s sosednjo državo ali državami se tako vedno bolj vidijo kot zadnja postaja v nizu vračanja, v kateri se akumulirajo zavrtnjeni migranti in iskalci azila.

Poleg postavljanja infrastrukture za sprejem beguncev in iskalcev azila, kar v večini teh držav pomeni pozitiven napredek, so bile sosede Evropske unije zaradi verige readmisijskih sporazumov in koncepta tretje varne države primorane zapirati svoje meje (v večini primerov odprte šele koncem hladne vojne), graditi odgovarjajoče standarde nadzora ter uvajati restriktivne vstopne ukrepe. Ti vključujejo zahteve po vizumih, včasih tudi za državljanke držav, s katerimi imajo dobre gospodarske odnose in celo za tiste, s katerimi so zgodovinsko povezane ali v ka-

* * *

²⁰ Bivša Jugoslavija je bila ena izmed tistih socialističnih držav, ki so ratificirale Ženevsko konvencijo. Slovenija jo je vključila v pozitivno-pravni sistem z aktom o notifikaciji nasledstva... (Uradni list Republike Slovenije, Mednarodne pogodbe 9/92; Uradni list Republike Slovenije 35/92).

²¹ Drugi zakonodajni val na tem področju se je v Sloveniji zgodil leta 1999, s sprejetjem novega zakona o tujcih in zakona o azilu.

terih živijo zamejske manjšine. Večkrat te države same težijo postati članice Evropske unije. To pa seveda posega tudi na področje širše zunanje politike držav kandidatk. Medtem ko se nekatere bolj voljno adaptirajo in logiko uvajanja teh ukrepov vidijo v predvstopni zadovoljivosti pravnega reda Evropske unije, pa vendarle ni mogoče reči, da bi se adaptacija vseh pridruženih držav zahodnim politikam dogajala na popolnoma prostovoljni način. Te države so spoznale, da je Unija bolj zainteresirana za sodelovanje, ki se tiče (ne)vstopa tujcev v Schengenski sistem, manj pa v nekaterih drugih zadevah (Handl et al., 1996, str. 242). Moti jih tudi dejstvo, da so prizadete zaradi pravil, medtem ko jim participacija v procesih odločanja ni bila dovoljena (Inotai in Nötrzhöld, 1996, str. 236-237). Države, ki so manj voljne sprejemati in praktično uresničiti vse zahtevane ukrepe že pred polnim članstvom v Evropski uniji se morda tudi bolj zavedajo, da funkcionirajo kot filter Evropske unije, pa čeprav se same še vedno predvsem vidijo za postojanke na tranzitnih poteh na zahod. Upornost nekaterih držav, na primer Poljske ali Madžarske, je bila še posebna vidna na praškem srečanju ministrov za notranje zadeve marca 1993, kjer se je razmišljalo o multilateralni rešitvi za obravnavanje iskalcev azila, ki se je pričakoval zaradi spremembe nemške ustave in uvedbe koncepta tretje varne države. Izdan je bil tudi alternativni predlog multilateralnih sporazumov o vračanju, ki je obsojal verigo bilateralnih readmisijskih sporazumov in rabo tretje varne države za države, ki o tem niso bile niti konzultirane (Intergovernmental Consultations 1995; UNHCR 1996b, 1996c). Zato je možno voljnost prilagajanja držav srednje in vzhodne Evrope interpretirati kot politično kupčijo v zameno za finančno pomoč in za (brezvizumski) vstop na teritorij EU.²² Z bolj splošnega vidika pa je sodelovanje in prilagajanje držav kandidatk potrebno tolmačiti, v kontekstu že zgoraj povedanega, predvsem kot nabiranje prednostnih točk za prospektivno polno članstvo v Evropski uniji.

4. 3. K GLOBALIZACIJI MIGRACIJSKEGA NADZORA

Institucionalizacija skupne politike migracij in azila, ki se je začela znotraj struktur Evropske unije je pričetek zaključevanja procesa, ki se je v osemdesetih letih oblikoval z 'evropsko trdnjavo', se nato nadaljeval z njeno ekspanzijo v države okoli nje in se zdaj seli proti državam in regijam, ki »producirajo begunske in migracijske tokove.« S sprejetjem akcijskih planov, ki povezujejo trgovino in pomoč za razvoj s preprečevanjem migracij in vračanjem migrantov, se odgovor-

* * *

²² Finančni transferji so najboljše dokumentirani v primeru nemških sporazumov z vzhodnimi sosedomi. Zaradi opozicije poljske vlade proti 'izvozu' nemškega imigracijskega problema (Migration Newssheet, marec 1993) je Nemčija povezala sporazum o vračanju s plačilom 120 milijonov mark. Tudi Češka republika je končno pristala na sporazum v zameno za finančno pomoč.

nost migracijskega nadzora poskuša preložiti na države izvora beguncev in migrantov in na države skozi katere potujejo. S tem se proces ob pričakovani širitvi Evropske unije ne le pogloblja v skupno, sčasoma verjetno enotno politiko, ampak hkrati usmerja v globalno migracijsko kontrolo.²³

Da Evropska unija išče načine upravljanja migracij je seveda upravičeno, kajti ustanovitev bolj učinkovitega imigracijskega in begunskega režima je v interesu držav in migrantov ter beguncev samih. Vendar je v nakazanem pristopu upravljanja migracijskih tokov Evropska unija pomembno zožila pomen in obseg upravljanja na pomen restrikcije migracij. S tem ko je zaprla delavski kanal v sedemdesetih letih in podobno omejila azilskega v zadnjih dveh desetletjih, je v prvem desetletju tretjega tisočletja pozornost usmerjena na ilegalni kanal. Boj proti 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.²⁴ Zato je težko videti kako se bo v praksi »absolutno spoštovala pravica do iskanja azila«, ki jo Evropski svet v svojih dokumentih vedno znova reafirmira. Evropsko sodelovanje nemreč, ki razvija sistem negativne redistribucije odgovornosti zaščite beguncev proti državam izvora ('burden-shifting') in hkrati znižuje zakonske garancije domačih zakonov zaskrbnjujoče zvišuje tveganje *refoulement*, torej tveganje kršitve jedra mednarodnega begunskega režima.

Evropska unija ne kaže posebne zavezanosti dolgoročnemu aktivnemu reševanju migracijskih in begunskih problemov, ki brez resničnega so-razvoja in zavezanosti celotne globalne skupnosti »svobodi, varnosti in pravici« ne bo mogoče. Okvir skupne politike migracij in azila EU zakonitim priseljencem sicer obljublja nekaj več pravic in morda svobode (prostega pretoka), vendar je predvsem skupni jezik, ki se izraža v terminih njene varnosti, torej v jeziku, ki je že ob odpravljanju nadzora notranjih meja vprašanje beguncev in drugih migrantov povezal z grožnjo notranji varnosti, ga nato pomešal s problemom zlorabe azilskih postopkov in ilegalne migracije in končno s koncepcijami, ki se bolj kot v terminih človekovih pravic izražajo v defenzivnih terminih tujskega in policijskega nadzora. Vprašanje, ki se zastavlja je ali bo po implementaciji amsterdamskih odločitev Evropska skupnost zmožna prekiniti s to protekcionistično logiko.

* * *

²³ Pričakujemo lahko, da bo reakcija nekaterih držav podobna opisanim reakcijam držav kandidat za vstop v EU. Na primer, če naj Maroko uvede vize za zahodne Afričane, predvsem Nigerijce, Senegalce in Malijce, si Maroko glede na svoj položaj v Evrosredozemskem partnerstvu in glede na pridružitveni sporazum iz leta 1966 ter trgovinsko odvisnost z EU zavrnitve uvedbe vizimov enostavno ne bo mogel privoščiti.

²⁴ Edina skupina beguncev, ki jim je bila v zadnjem času dana pomoč, da dosežejo države Evropske unije so bili kosovski Albanci, in še to po Natovi intervenciji leta 1999, pa tudi njim je bila dana le začasna zaščita, marsikje brez pravice do bolj varnega statusa in celo z grožnjo izгона v kolikor se ne vrnejo prostovoljno. Afriškim in azijskim beguncem pomoč za prihod ni bila ponujena že vse od »Vietnamcev na čolnih«.

LITERATURA IN VIRI

CAHAR 1997 Summary descriptions of asylum procedures in selected member states of the Council of Europe (Czech Republic, Lithuania, Poland, Romania, Slovakia and Slovenia) prepared by W. Czaplinski, Cahar 97 (2)

Council of the European Union General Secretariat 1994: Berlin Declaration on Increased Co-operation in Combating Drug Crime and Organized Crime in Europe, Berlin 8. 9. 1994 Press Release (Presse 182) 14. 8. 1994

Czaplinski, W. 1994: Aliens and Refugee Law in Poland -Recent Developments *International Journal of Refugee Law* 6 (4) : 636-642.

De Jong, C. 1996: Pro-active Policies with regard to Situation of Mass Influxes, in Perrakis, S. (ed.) *Immigration and European Union: Building on a Comprehensive Approach*. Athens: 139-143.

ECRE *Position on the Implementation of the Dublin Convention in the light of lessons learned from the implementation of the Schengen Convention*, December 1997

ECRE *Position on the Enlargement of the European Union in relation to Asylum*, September 1998

ECRE: *'Safe Third Countries' - Myths and Realities*, February 1995

ECRE, ENAR, MPG: *Guarding Standards - Shaping the Agenda*. Updated Version May 1999.

European Commission 1994: Communication to the Council, Follow-up to Commission Communication on 'The European Agreements and beyond: a strategy to prepare countries of Central and Eastern Europe for accession. Document Com (94) 361 final. Brussels, 27.7. 1994. .

European Commission 1997a: *Factual Document on Asylum*. Working Document in preparation of the Ministerial Meeting between the EU and the CEECs on 27. 5. 1997 within the context of the structured dialogue. Brussels.

European Commission 1997b: *Agenda 2000: for a stronger and wider Union*. 16 July 1997.

European Commission. Directorate General External Relations: *Europe and the New Independent States, Common Foreign and Security Policy and External Service (DGIA): Enlargement Briefing, Justice and Home Affairs: Pre-Accession Assistance*, January 1999.

European Parliament 1995: Report on the Draft Council Recommendation concerning a Specimen bilateral Re admission Agreement, Committee of Fundamental Freedoms and Internal Affairs. Rapporteur: Claudia Roth. Document A4-0184/95, Brussels, 20. 7. 1995

European Parliament 1997: Directorate General for Research. Working Paper on Migration and Asylum in Central and Eastern Europe, Meeting of the Committee of Civil Liberties and Internal Affairs with the corresponding committees in Brussels, 10 and 11 June 1996. People's Europe Series W-9 EN-2-97, 1997

Fortescue, A. 1995. First Experiences with the Implementation of the Third Pillar Provisions, in Bieber, R. and Monar, J. (eds.) *Justice and Home Affairs in the European Union. The Development of The Third Pillar*. Brussels: European Interuniversity Press, 19-28.

Hailbornner, K. (ed.) 1992: *Asyl- und Einwanderungsrecht in Europäischen Vergleich*, Koeln.

Handl, v, Konecny, C. and Poeschl, J. 1996: Tschechische Republik, in Weidenfeld, W. (ed.) *Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europaeische Union. Bericht zum Stand der Intergrations faehigkeit*. Guetersloh, 223-243.

Hix, S. and Niesen, J. 1996: *Reconsidering European Migration Policies. The 1996 Intergovernmental Conference and the Reform of the Maastricht Treaty*. Brussels: The Churches' Commission for Migrants in Europe.

Inota'i, A. and Noetzhhold, J. 1996: Ungarn, in Weidenfeld, W. (ed.) *Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europaeische Union. Bericht zum Stand der Intergrations faehigkeit*. Guetersloh, 245-265.

Intergovernmental Consultations on Asylum and Migration Policy in Europe, North America and Australia 1995: Overview over Readmission Agreements in Europe. Geneva.

International Organisation for Migration (IOM)/ International Centre for Migration policy Development (ICMPD) 1999: Migration in Central and Eastern Europe. 1999 Review.

Langdon, A. 1995: Justice and Home Affairs Co-operation with Associated Countries, Report prepared for the European Commission, Brussels.

Liebaut, Fabrice (ed.) 1999: *Legal and Social Conditions for Asylum Seekers and Refugees in Central and Eastern European Countries*. Danish Refugee Council.

Kjaergaard, 1994: The Concept of 'Safe Third Country', *International Journal of Refugee Law*, Vol. 6 (4).

Medved, F. 1999: Strokovno mnenje o usklajenosti slovenske politike in zakonodaje področja migracij v okviru pravosodja in notranjih zadev - tretjega stebra Evropske unije. Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, januar/februar 1999. Neobjavljeno, 60 str.

Meijers, H, Bolten, J. J. and Cruz, A. (eds.) 1991: *Schengen. Internationalization of Central Chapters of the Law of Aliens, Refugees, Security and Police*. Utrecht.

Miles, R. and Thraenhard, D. (eds.) *Migration and European Integration: The Dynamics of Inclusion and Exclusion*. London.

Monar, J. 1995: Democratic Control of Justice and Home Affairs: The European Parliaments and National Parliaments, in Bieber, R. and Monar, J. (eds.) *Justice and Home Affairs in the European Union. The Development of The Third Pillar*. Brussels: European Interuniversity Press, 243- 258.

Osamosvojitveni zakoni s področja notranjih zadev (predpisi o državljanstvu, tujcih, potnih listinah, nadzoru državne meje in voznških listinah). Ljubljana 1991: Časopisno zavod Uradni list Republike Slovenije

Schatzer, P. 1995: Dealing with Migration Pressures affecting Central and Eastern Europe, in Perrakis, S. (ed.) *Immigration and European Union: Building on a Comprehensive Approach*. Athens: 17-26.

Schieffer, M. 1997: The Readmission of Third-Country Nationals within Bilateral and Multilateral Frameworks, in den Boer, M. (ed.) *The Implementation of Schengen: First the Widening, Now the Deepening*. Maastricht: 97-110.

UNCHR 1994: Readmission Agreements, 'Protection elsewhere' and Asylum Policy. Brussels.

UNCHR 1996a: Analysis of Gaps in Central European Asylum Systems, Geneva.

UNCHR 1996b: Consideration on the 'Safe Third Country' Concept. ?

UNCHR 1996c: Readmission Agreements. Brussels.

United nations European Commission for Europe (UNECE)/ United Nations Population Fund (UNFPA) 1996: International Migration in Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States. Geneva.

Weber, S. 1995. European Union Conditionality, in Eichengreen, B., Frieden, J. and von Hagen, J. (eds.) *Politics and Institutions of Integrated Europe*, Berlin, 193-219.

SUMMARY

MIGRATION AND ASYLUM POLICY

The article gives an introduction to the field of EU cooperation and the components of the EU common asylum and migration policy as it has evolved, in particular in the relations with the countries of central and Eastern Europe. It is maintained that these processes affect European asylum policies on three levels. At the European level, these developments affect the conception of a political union, including both common foreign and security policy, and internal affairs. At the domestic level, the inclusion of candidate countries in this new set of policies amounts to interference in these countries' internal and foreign affairs, since they are bound to align their own policies toward aliens. In addition, they alter the conditions for future enlargements. Finally, it is argued that the process of the EU transgression coupled with the common policy moves towards the global migration control already before the accession of new member states. This, inter alia, profoundly weakens the principles, norms, rulers and procedures of the international refugee regime.