

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo
visokošolskega programa**

**SKUPNI STANDARDI IN POSTOPKI ZA
VRNITEV DRŽAVLJANOV TRETJIH DRŽAV, KI
NEZAKONITO BIVAJO V EU (DIREKTIVA O
VRAČANJU)**

Avgust Sobočan

Ljubljana, maj 2010

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo
visokošolskega programa

**SKUPNI STANDARDI IN POSTOPKI ZA VRNITEV DRŽAVLJANOV
TRETJIH DRŽAV, KI NEZAKONITO BIVAJO V EU (DIREKTIVA O
VRAČANJU)**

Kandidat: Avgust Sobočan
Številka indeksa: 04034799

Mentor: višji predavatelj mag. Slavko Debelak

Ljubljana, maj 2010

POVZETEK

Priseljevanje je eno najnujnejših in najobčutljivejših vprašanj, s katerimi se soočajo države članice Evropske unije. Vračanje državljanov tretjih držav, ki nezakonito bivajo v državah članicah Evropske unije, je pomemben del skupne migracijske politike Evropske unije. Za učinkovito politiko vračanja je treba kot nujen sestavni del migracijske politike z dobrim upravljanjem določiti jasna, pregledna in poštena pravila. Zato sta Evropski parlament in Svet Evropske unije v skladu z načelom subsidiarnosti sprejela direktivo o vračanju nezakonitih priseljencev. Cilj te direktive je določitev skupnih pravil o vračanju, odstranitvi, uporabi prisilnih ukrepov, pridržanju in prepovedi vstopa. S to direktivo so urejeni minimalni skupni standardi in postopki v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav. Pri vračanju pa je potrebno vse ljudi obravnavati spoštljivo in na podlagi načela enakosti ter v celoti upoštevati načelo nevračanja. Posebna pozornost je namenjena največji koristi otroka, družinskemu življenju in zdravstvenemu stanju državljana tretje države. Države članice morajo uskladiti nacionalno zakonodajo s to direktivo najpozneje do 24. decembra 2010, glede ureditve brezplačne pravne pomoči pa najpozneje do 24. decembra 2011.

V skladu z direktivo o vračanju pa lahko države članice sprejmejo ali ohranijo določbe, ki so ugodnejše za osebe, za katere se uporabljajo, če so takšne določbe združljive s to direktivo. Direktiva ne posega v ugodnejše določbe meddržavnih sporazumov o vračanju oseb.

Ključne besede: *migracijska politika, pravni red, direktiva, nezakonito prebivanje, pridržanje, odstranitev, prepoved vstopa, meddržavni sporazumi.*

SUMMARY

Immigration is one of the most urgent and most sensitive issues facing the European Union Member States. Sending back of third country nationals, illegally residing in the Member States of the European Union, is an important part of the common European Union immigration policy. For an effective return policy as a necessary component of immigration policy and good administration, clear, transparent and fair rules need to be determined. Therefore, the European Parliament and the Council of the European Union in accordance with the principle of subsidiarity passed a Directive on the repatriation of illegal immigrants. The aim of this directive is to establish common rules concerning return, removal, use of coercive measures, detention and ban on entry. A minimum common standards and procedures are arranged with this directive in Member States, for returning illegally staying third country nationals. At the time of returning, all people need to be treated with respect and the principle of equality and the principle of non-returning needs to be fully respected as well. Special attention is given to the best interests of a child, family life and health status of a third country national. Member States have to harmonize national legislation with this directive by December 24t, 2010, with the legal aid scheme to be sorted no later than 24 December 2011. In accordance with the Directive on the return, Member States may adopt or maintain provisions which are more favorable to the persons to whom it applies, if such provisions are compatible with this Directive. The directive does not affect the favorable provisions of international agreements on returning persons.

Keywords: migration policy, legal order, directive, illegal residence, detention, removal, prohibition of entry, interstate agreements.

Kazalo

POVZETEK	ii
SUMMARY.....	iii
1 UVOD	1
2 MIGRACIJE IN MIGRACIJSKA POLITIKA	3
2.1 ZAKONITE (LEGALNE) MIGRACIJE.....	4
2.2 NEZAKONITE (ILEGALNE) MIGRACIJE.....	4
2.3 MIGRACIJSKA POLITIKA EVROPSKE UNIJE.....	5
2.3.1 Zgodovinske izkušnje Evrope pri uravnavanju migracijskih tokov	5
2.3.2 Vzpostavitev celovite in uravnotežene migracijske in azilne politike EU	7
2.3.3 Oblikovanje enotnejšega okvirja migracijske politike EU	8
2.3.4 Oblikovanje globalnega pristopa Unije na področju migracij	9
2.3.5 Politika vračanja	11
2.3.6 Spoštovanje temeljnih pravic v evropski politiki in zakonodaji o priseljevanju .	13
2.3.7 Splošni program »Solidarnost in upravljanje migracijskih tokov«.....	17
2.4 MIGRACIJSKA POLITIKA SLOVENIJE.....	19
2.4.1 Resolucija o migracijski politiki.....	19
2.4.2 Resolucija o imigracijski politiki Republike Slovenije	20
2.4.3 Usklajenost slovenske migracijske politike z zakonodajo Evropske unije	22
3 PRAVO EVROPSKE UNIJE IN PRAVNI AKTI, POMEMBNI Z VIDIKA MIGRACIJ	23
3.1 LIZBONSKA POGODBA.....	23
3.2 SEKUNDARNI PRAVNI VIRI EU	24
3.3 SODNA PRAKSA EU	25
3.4 SCHENGENSKI PRAVNI RED.....	25
4 DIREKTIVA O VRAČANJU IN SKLADNOST NACIONALNE ZAKONODAJE	28
4.1 UVODNA IZJAVA DIREKTIVE O VRAČANJU	28
4.2 SPLOŠNE DOLOČBE DIREKTIVE O VRAČANJU	32
4.2.1 Predmet urejanja.....	32
4.2.2 Področje uporabe	33
4.2.3 Opredelitev pojmov	34
4.2.4 Ugodnejše določbe	35
4.2.5 Nevračanje, največje koristi otroka, družinsko življenje in zdravstveno stanje	36
4.3 KONEC NEZAKONITEGA PREBIVANJA	38
4.3.1 Odločba o vrnitvi	38
4.3.2 Prostovoljni odhod.....	40
4.3.3 Odstranitev	41
4.3.4 Odlog odstranitve.....	42
4.3.5 Vračanje in odstranitev mladoletnikov brez spremstva	43
4.3.6 Prepoved vstopa.....	44
4.4 POSTOPKOVNI VAROVALNI UKREPI	46
4.4.1 Oblika odločb po direktivi	46
4.4.2 Pravna sredstva.....	47
4.4.3 Varovalni ukrepi pred vrnitvijo	49

4.5	PRIDRŽANJE Z NAMENOM ODSTRANITVE.....	50
4.5.1	Pridržanje	50
4.5.2	Pogoji pridržanja	53
4.5.3	Pridržanje mladoletnikov in družin.....	55
4.5.4	Nujne razmere	55
4.6	KONČNE DOLOČBE DIREKTIVE O VRAČANJU	56
4.6.1	Poročanje	56
4.6.2	Prenos direktive	56
4.6.3	Povezava s schengensko konvencijo.....	56
4.6.4	Začetek veljavnosti in naslovniki	57
4.7	MNENJA GLEDE POLITIKE VRAČANJA IN DIREKTIVE O VRAČANJU	57
5	ANALIZA VRNjenih OSEB TUJIM VARNOSTNIM ORGANOM	59
5.1	SPREJETI TUJCI V CENTER ZA TUJCE PO DRŽAVLJANSTVU V LETIH 2005, 2006, 2007 in 2008.....	61
5.2	AKTIVNOSTI CENTRA ZA TUJCE.....	63
5.3	ŠTEVILO OSEB, OBRAVNAVANIH ZARADI NEDOVOLJENIH PREHODOV ČEZ DRŽAVNO MEJO	64
5.4	NEDOVOLJENO PREBIVANJE.....	64
5.5	IZVAJANJE MEDDRŽAVNIH SPORAZUMOV O VRAČANJU OSEB.....	66
5.5.1	Vračanje oseb tujim varnostnim organom.....	66
5.5.2	Šprejem oseb od tujih varnostnih organov	66
6	ZAKLJUČEK	67
	LITERATURA IN VIRI	69
	SEZNAM TABEL IN GRAFIKONOV	74
	SEZNAM KRATIC IN OKRAJŠAV	74
	IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA	75

1 UVOD

Slovensko predsedstvo je v okviru predsedovanja Svetu EU v prvi polovici leta 2008 uspešno končalo postopek sprejema direktive Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vrnitev državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo v EU (t. i. direktiva o vračanju). S to direktivo vračanje ne bo več prepuščeno nacionalni zakonodaji, ampak bo urejeno na evropski ravni. Direktiva ureja osnovne pravice ljudi v postopku vračanja, vsakemu daje možnost, da se prostovoljno vrne, poseben poudarek pa je na ranljivih skupinah, saj določa, da je treba, glede na dane možnosti, osebam v postopku vrnitve zagotoviti ohranjanje enotnosti družine, osnovno zdravljenje in mladoletnikom zagotoviti dostop do izobraževanja.

Po oceni Evropske komisije v EU živi od 4,5 do 8 milijonov ljudi brez dovoljenja za bivanje, vsako leto jih na novo pride od 350 tisoč do 500 tisoč. V javnosti prihaja do številnih kritik direktive o vračanju s strani različnih političnih skupin, številne organizacije za človekove pravice (npr. Karitas in Amnesty International) menijo, da gre za kršitev pravic in ne za evropsko dodano vrednost. Številne kritike se nanašajo na predolg čas pridržanja nezakonitih priseljencev, novi ukrepi pa nezakonitim priseljencem naj ne bi zagotavljali varne in dostojne vrnitve v državo izvora, direktiva naj ne bi omogočala legalizacije nezakonitega statusa, pa tudi pravice, ki jih navaja, naj ne bi bile zavezujoče.

Zagovorniki direktive so mnenja, da bo v večini držav narejen pomemben napredek v skrajšanju obdobja omejevanja gibanja in da gre za prvi akt, ki bo na evropski ravni urejal zakonodajo na področju vračanja državljanov tretjih držav, ki v državah članicah nimajo urejenega statusa tujca, in njihove pravice z enotnimi standardi v EU. Menijo, da je cilj določiti jasna, transparentna in poštena skupna pravila o vračanju, odstranjevanju, uporabi prisilnih sredstev, pridržanju in ponovnem vstopu, ki v celoti zagotavljajo spoštovanje človekovih pravic.

Predmet proučevanja:

Predmet proučevanja diplomskega dela je predvsem opredelitev skupnih standardov in postopkov za vrnitev državljanov tretjih držav, ki nezakonito bivajo v EU. V zvezi s tem bom preučil direktivo o vračanju nezakonitih priseljencev, migracijsko politiko EU in Slovenije ter v povezavi s tem tudi druge pravne akte, ki spadajo v ta okvir.

Namen, cilji in trditve diplomskega dela:

Moj namen je čim bolj natančno predstaviti evropsko in slovensko migracijsko politiko, direktivo o vračanju nezakonitih priseljencev ter povezanost le-te z drugimi pravnimi akti in dokumenti ter upoštevanjem načela nevračanja, ki je splošno priznано načelo v mednarodnem običajnem pravu.

Eden izmed ciljev evropske migracijske politike je uspešno vračanje državljanov tretjih držav, ki nezakonito bivajo v EU, v državo izvora, vključno s spoštovanjem

človekovih pravic in svoboščin. Direktiva o vračanju bo ponudila evropski okvir pravnih in postopkovnih jamstev zaščite. V diplomskem delu bom predstavil skladnost slovenske zakonodaje na področju vračanja državljanov tretjih držav, ki nezakonito bivajo v RS, z evropsko zakonodajo in sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice, prenos direktive o vračanju v nacionalni pravni red in njeno izvajanje.

Struktura diplomskega dela:

Delo je sestavljeno iz kazala, uvoda, vsebinskega dela, zaključka (v katerem bom predstavil ugotovitve) ter navedbe uporabljenih virov in literature. Vsebinski del tvori tri večje sklope oziroma glavna poglavja ter peto poglavje, namenjeno statistični raziskavi.

Predstavil bom migracijsko politiko EU in Slovenije, kjer se bom dotaknil tudi področja v zvezi s spoštovanjem temeljnih pravic v evropski politiki in zakonodaji o priseljevanju. Pomembno se mi zdi, da predstavim tudi Stockholmski program in evropski sklad za vračanje za obdobje 2008–2013 v okviru splošnega programa »Solidarnost in upravljanje migracijskih tokov«. V tretjem poglavju bom predstavil pravo Evropske unije in pravne akte, pomembne z vidika migracij.

V osrednjem delu diplomskega dela bom predstavil samo bistvo tega dela, in sicer skupne standarde in postopke za vrnitev državljanov tretjih držav, ki nezakonito bivajo v EU, in tako vsebinsko razčlenil direktivo o vračanju.

Zaključil bom s statistično raziskavo, v kateri bom analiziral število vrnjenih in sprejetih oseb na podlagi mednarodnih sporazumov.

Metode dela:

Pri izdelavi diplomskega dela bom uporabil predvsem literaturo slovenskih avtorjev, in ker gre za aktualno temo, si bom pomagal tudi z določenimi spletnimi stranmi. V pomoč mi bo predvsem stran Ministrstva za notranje zadeve in policije ter spletne strani evropskih inštitucij. Pri zbiranju pisnih virov bom uporabil metodo analize in interpretacije primarnih ter sekundarnih virov, pri čemer se bom opiral predvsem na uradne dokumente in drugo literaturo s področja tujskega prava. V zvezi selekcije teh virov, obdelave in interpretacije bo uporabljena predvsem deskriptivna metoda. Na koncu naloge bom predstavil analizo vrnjenih oseb tujim varnostnim organom. Za prikaz dobljenih podatkov in ugotavljanje obstoječega stanja bom kot instrument raziskovanja uporabil grafe oziroma statistiko. Čim več podatkov iz zadnjih let bom skušal pridobiti iz letnih poročil policije, saj je v Sloveniji za prisilno vračanje tujcev pristojna policija.

2 MIGRACIJE IN MIGRACIJSKA POLITIKA

MIGRACIJE (latinsko: migratio) pomenijo selitve, preseljevanje ljudi, lahko se dogajajo znotraj države ali pa med državami. Z migracijami kot svetovnim pojavom in enim najbolj perečih problemov sodobnega sveta razumemo predvsem preseljevanje izven meja države, kar pomeni, da gre za mednarodne migracije. Migracije so posledica gospodarskih, socialnih, političnih, demografskih, geografskih in drugih vzrokov. Migracije so bodisi izseljevanje (emigracija) iz določene države bodisi priseljevanje (imigracija) v določeno državo. IZSELJENEC/PRISELJENEC (migrant) je oseba, ki se iz različnih vzrokov za stalno ali pa vsaj za daljši čas seli iz svoje države v drugo. Za migrante ne štejemo oseb, ki iz različnih vzrokov¹ za krajši čas obiskujejo druge države (Debelak in Rakočević, 2008, str. 132).

Migracije so dogodki, selitve med različnimi vrstami okolja (mesta, podeželje) ali med nacionalnimi enotami. Migrant je človek, ki živi v državi ali okolju, v katerem ni rojen (OECD v: Verlič Christensen, 2002, str. 18).

Migracije so zunanje ali notranje, glede na državne meje ali pa večletno ali večnacionalno skupnost, kot je EU. Migracijski tokovi označujejo nekatere značilne in množične premike preseljevanja v geografskem pomenu ali vrstah držav – na primer med razvitimi državami in tistimi v razvoju. Migrantske tokove sestavljajo zelo različne skupine: politični ali ekonomski in strokovni migrantje, ljudje, ki iščejo ali so našli delo, družinski člani migranta, študentje ali strokovnjaki na izpopolnjevanju, avanturisti in begunci pred revščino in brezupom različnih konfliktov (Verlič Christensen, 2002, str. 18).

Mednarodno preseljevanje ljudi ima v sedanjem času popolnoma drugačne razsežnosti, kot jih je imelo v bližnji preteklosti. Preseljevanje ljudi, zlasti zaradi iskanja boljših življenjskih razmer, je bil povsem običajen in dobro znan pojav že v zgodovini človeštva. Velike gospodarske in socialne razlike med razvitimi in nerazvitimi državami pa so hkrati s hitrim pretokom informacij in razvojem sodobnih komunikacijskih in transportnih sredstev gotovo eden glavnih razlogov za neverjeten porast migracijskih gibanj sedaj. Problematika migracij, ki ima korenine predvsem v težkih gospodarskih in socialnih razmerah, v katerih živijo ljudje v številnih državah po svetu, postaja eden ključnih problemov sodobnega sveta, saj razsežnosti in posledice, ki jih prinaša, daleč presegajo pričakovanja in predvidevanja o tem.

Poleg omenjenih vzrokov, ki na splošno pogojujejo migracijska gibanja, so na stanje in trende na tem področju pomembno vplivale tudi globoke politične spremembe, ki so se v svetu in posebno v Evropi zgodile ob koncu prejšnjega stoletja. Te spremembe niso spremenile samo politične podobe stare celine, ampak so bistveno povečale tudi obseg priseljevanja. Vojaški spopadi, medetnični konflikti in ekološke

¹ Npr. turistični ali poslovni obiski in podobno.

katastrofe pa prav tako sprožajo množične migracijske valove (Debelak in Rakočević, 2008, str. 132).

2.1 ZAKONITE (LEGALNE) MIGRACIJE

O zakonitih migracijah govorimo, kadar tujci prihajajo in prebivajo v določeni državi zakonito (legalno), to je v skladu s predpisi tiste države. Vsaka država ima suvereno pravico odločati o tem, kdo in na kakšen način ter pod kakšnimi pogoji lahko vstopa in prebiva na njenem ozemlju. Države urejajo ta vprašanja z zakoni in drugimi predpisi, ki se včasih označuje s skupnim izrazom TUJSKO PRAVO. Predpisi, ki urejajo pravni položaj tujcev, so seveda sestavni del »domačega« prava, nanašajo pa se predvsem na pravni položaj tujcev, na njihovo zaščito in pravice, določajo pa tudi nekatere omejitve v primerjavi s položajem državljanov. Takšni predpisi so predvsem Zakon o tujcih, Zakon o nadzoru državne meje, Zakon o mednarodni zaščiti itd. (Debelak in Rakočević, 2008, str. 133).

Vstop v državo in zapustitev države sta dovoljena samo na za to določenih mejnih prehodih. Vlada Republike Slovenije z uredbo določi izjeme glede prestopa državne meje za maloobmejni promet in za posebne kategorije pomorskega prometa, turističnega ladijskega prevoza in obalnega ribolova (ZTuj-1-UPB6, 6. člen).

Tujec² mora za vstop, zapustitev in bivanje v Republiki Sloveniji imeti veljavno potno listino, razen če z zakonom ali mednarodnim sporazumom ni drugače določeno (ZTuj-1-UPB6, 7. člen).

Tujci, ki so zakonito v državi, se lahko v njej svobodno gibljejo in si svobodno izbirajo svoje prebivališče. Omejitve svobode gibanja tujcev, ki je ena od temeljnih človekovih pravic, se lahko določijo samo z zakonom, in še to samo iz razlogov, ki so v skladu s splošno sprejetimi načeli mednarodnega prava. Tujci, ki se zakonito nahajajo v državi, morajo spoštovati njen pravni red in se podrežati ukrepom državnih organov (Debelak in Rakočević, 2008, str. 144).

2.2 NEZAKONITE (ILEGALNE) MIGRACIJE

Nezakonite (ilegalne) migracije so tiste, kadar tujci vstopajo ali prebivajo v državi v nasprotju z njenimi predpisi. Razumljivo je, da vse države skušajo preprečevati nezakonito vstopanje in priseljevanje v državo. Z ilegalnimi migracijami so povezani številni negativni pojavi: nedovoljeni prehodi državne meje, tihotapljenje ljudi čez mejo, nezakonito zaposlovanje tujcev, organizirani kriminal ipd. (Debelak in Rakočević, 2008, str. 133).

² Tujec je vsakdo, ki nima državljanstva Republike Slovenije.

Za nedovoljen vstop tujca v državo se šteje, če:

- vstopi v državo, čeprav mu na podlagi 9. člena ZTuj-1-UPB6 ni bil dovoljen vstop³;
- se izogne mejni kontroli;
- pri vstopu uporabi ponarejene, tuje ali kako drugače spremenjene potne in druge listine, ki so potrebne za vstop, ali če organom mejne kontrole navede lažne podatke (ZTuj-1-UPB6, 11. člen).

Zakonik o schengenskih mejah⁴ v 5. členu določa pogoje za vstop državljanov tretjih držav. Za bivanje, ki ni daljše od treh mesecev v obdobju šestih mesecev, veljajo za državljane tretjih držav naslednji pogoji za vstop:

- posedovati morajo veljavno potno listino ali listino, ki jim dovoljujejo prehod meje;
- posedovati morajo veljaven vizum, če se to zahteva v skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 539/2001 z dne 15. marca 2001 o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve⁵, razen če imajo veljavno dovoljenje za prebivanje;
- upravičujejo namen in pogoje nameravanega bivanja in imajo zadostna sredstva za preživljanje, tako za čas nameravanega bivanja kot tudi za vrnitev v svojo matično državo ali tranzit v tretjo državo, kjer bodo zagotovo sprejeti, ali bodo lahko ta sredstva zakonito pridobili;
- ne gre za osebe, za katere je bil razpisan ukrep v SIS zaradi zavrnitve vstopa;
- ne predstavljajo grožnje javnemu redu, notranji varnosti, javnemu zdravju ali mednarodnim odnosom katerekoli države članice, zlasti če ni bil razpisan noben ukrep v nacionalni zbirki podatkov držav članic za zavrnitev vstopa na isti podlagi.

2.3 MIGRACIJSKA POLITIKA EVROPSKE UNIJE

2.3.1 Zgodovinske izkušnje Evrope pri uravnavanju migracijskih tokov

Države so v preteklosti oblikovale svoje migracijske politike izključno v skladu s svojimi gospodarskimi in razvojnimi interesi. Ko se je na domačih trgih dela pojavilo strukturno pomanjkanje nekvalificirane delovne sile, so jo »uvažali« iz tujine oz. manj razvitih območij, kjer je bila v izobilju in razmeroma lahko dosegljiva. Šlo je izključno za začasne, gostujoče delavce. V obdobjih gospodarske stagnacije in v razmerah povečevanja stopnje domače brezposelnosti pa so poskušale migracijske tokove

³ Tujcu se zavrne vstop v Republiko Slovenijo iz razlogov, določenih v Zakoniku o schengenskih mejah.

⁴ Zakonik Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) je bil uveljavljen z Uredbo (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 in objavljen v Uradnem listu Evropske Unije 13. 4. 2006 (SL).

⁵ UL L 81, 21.3.2001, str. 1. Uredba, kakor je bila nazadnje spremenjena z Uredbo (ES) št. 851/2005 (UL L 141, 4. 6. 2005, str. 3).

omejevat in nadzorovati. Slednje ni prineslo želenih rezultatov, saj se je število tujcev, ki so prihajali v EU iz tretjih držav, od začetka 70. let, podvojilo. Po drugi strani pa je restriktivna migracijska politika v veliki meri prispevala k neustrezni in napačni izbiri migrantov glede na njihove usposobljenosti in posledično njihovi nezaposljivosti.

Zadnjih 150 let lahko grobo razdelimo v nekaj različnih obdobj, v katerih se je spreminjal tudi odnos Evrope do migracij, in sicer:

- Za obdobje od 1850 do druge svetovne vojne je značilno spodbujanje evropske emigracije, predvsem v Severno in Južno Ameriko ter kolonije posameznih evropskih držav (v tem obdobju se je odselilo preko 50 milijonov Evropejcev).
- Obdobje do sredine 70. let prejšnjega stoletja lahko označimo kot obdobje intenzivnega priseljevanja, ki so ga spodbudile zahodnoevropske države same (predvsem Nemčija, Francija, VB pa tudi Belgija, Nizozemska, Švica) zaradi kroničnega pomanjkanja nekvalificirane delovne sile. Privabljalne so predvsem delavce razvitih območij južne in jugovzhodne Evrope (z območja nekdanje Jugoslavije, Grčije, Portugalske, Španije in Italije, Turčije) pa tudi iz drugih celin (nekdanje kolonije – Maroko, Alžirija, Tunizija idr.).
- Naftna kriza sredi 70. let je Evropo pahnila v splošno gospodarsko krizo in obrnila smer migracijskih politik od spodbujanja množične delovne imigracije k t. i. »zero« migracijskim politikam. Delovne migracije so postale nezaželene, priseljevanje so države z restriktivnejšimi in omejevalnimi ukrepi poskušale omejiti (npr. delovna dovoljenja in dovoljenja za prebivanje).
- Neuspešnost teh ukrepov se je zelo jasno pokazala v osemdesetih in na začetku devetdesetih let, ki so jih zaznamovale predvsem sekundarne migracije (npr. zaradi združevanja družine) in humanitarne migracije (velik porast števila azilantov). Omejevalne migracijske politike posameznih evropskih držav so posledično sprožile tudi naraščanje števila ilegalnih migracij, predvsem preko vzpostavljenih socialno-etničnih mrež, ki so se takrat že oblikovale v državah zahodne Evrope. Te spremembe so se zrcalile tudi v tem, da so nekdanje manj razvite države na jugu Evrope počasi postajale ciljne države za migrante – kot druga najboljša rešitev (predvsem Španija, Italija, Grčija, Portugalska – migracijski tokovi iz Latinske Amerike, Azije in Severne Afrike).
- Zadnjih 15 let se Evropa sooča z najbolj množičnimi imigracijami od konca druge svetovne vojne. Pokazalo se je, da je bila Evropa kot celota politično in normativno popolno nepripravljena oz. instrumentalno neopremljena za spopadanje z izzivi globalnih migracijskih pritiskov (Malec, 2007, str. 19).

2.3.2 Vzpostavitev celovite in uravnotežene migracijske in azilne politike EU

Glede na velik gospodarski interes EU na eni in zagotavljanje visoke stopnje varnosti držav članic EU na drugi strani se je izpostavila potreba po oblikovanju uravnoveženega in celovitega obravnavanja fenomena migracij. Postopno oblikovanje prostora, kjer vladajo svoboda, varnost in pravičnost, je bil eden izmed ciljev, ki si ga je zadala Evropska unija v Amsterdamski pogodbi, ki je začela veljati maja 1999.

Že istega leta so predsedniki vlad in vodje držav v Tampereju na Finskem položili temelje oblikovanju skupne migracijske in azilne politike EU za obdobje naslednjih petih let. Kot pomemben dosežek tega programa lahko izpostavimo sprejem zavezujočih zakonodajnih instrumentov, ki predstavljajo prvo fazo vzpostavitve skupnega azilnega sistema, s katero so bili vzpostavljeni skupni minimalni standardi na področju azila. Ti določajo minimalni skupni imenovalec glede statusa beguncev ali oseb, ki kako drugače potrebujejo mednarodno zaščito, pogojev sprejema prosilcev za azil, dodeljevanja začasne zaščite v primeru množičnih pritokov razseljenih oseb, postopkov za podelitev ali odvzem statusa begunca ter odgovornosti posameznih držav članic pri obravnavi prve prošnje za azil.

Naslednji pomemben mejnik oblikovanja skupne migracijske in azilne politike predstavlja t. i. Haaški program, ki ga je Evropski svet sprejel novembra 2004. Program vključuje ključne prioritete vseh vidikov politik, povezanih z vzpostavljanjem območja svobode, varnosti in pravice, vključno z njihovo zunanjo razsežnostjo. Na področju migracij program opredeljuje cilje, dejavnosti in ukrepe pri nadaljnjem razvoju skupnega azilnega sistema (2. faza), promocijo zakonite migracije in boj proti nezakonitemu zaposlovanju, integracijo državljanov tretjih držav, zunanje dimenzije azilne in migracijske politike in upravljanja z migracijskimi tokovi.

Med strateške dokumente, ki bodo močno vplivali na nadaljnji razvoj skupne migracijske in azilne politike, lahko upravičeno uvrstimo tudi decembra 2005 sprejeti Globalni pristop Unije do migracij. Zavzema se za uravnoteženo politiko priseljevanja EU, ki temelji na upravljanju zakonitih migracijskih tokov znotraj Unije za dosego lizbonskih ciljev⁶, kot tudi boja proti ilegalnim migracijam znotraj, na meji in zunaj skupnih meja Unije. Pri tem velja še posebej poudariti, da globalni pristop temelji na sodelovanju med državami članicami, sosednjimi in tretjimi državami ter posledično enakovredno obravnava vse geografske regije (Afrika, vzhodne in jugovzhodne regije) (Malec, 2007, str. 19).

⁶ Npr. zaposlenost dvigniti na 70 % na ravni EU do 2010 ob slabih demografskih gibanjih in staranju prebivalstva.

2.3.3 Oblikovanje enotnejšega okvirja migracijske politike EU

Demografske spremembe, hitro rastoče prebivalstvo v enih regijah, padajoče v drugih, staranje prebivalstva, urbanizacija, epidemije, globalizacija, nastajanje enotnega svetovnega trga in številni drugi dejavniki sprožajo migracije iz enega okolja v drugo in obratno, kar se odraža tudi v socialnem, ekonomskem in političnem življenju držav. Ta težnja se bo z leti samo še nadaljevala, svet ne bo samo številčnejši, ampak se bodo migracijski tokovi iz manj razvitih držav v razvite le še okrepili, danes ciljne države migrantov bodo prav gotovo tudi veliko bolj etnično in kulturno raznovrstne, kot so danes.

Razloge za počasno oblikovanje enotnejše migracijske politike na ravni skupnosti lahko iščemo v:

- različnih potrebah po delovni sili med državami na severu oz. na jugu EU, kar privede do različnih migracijskih politik (države potrebujejo drugačne profile oz. kategorije migrantov);
- formalnemu urejanju legalnih migracij, ki še vedno ostajajo v domeni nacionalnih držav, nacionalni interesi so še vedno pred skupno oz. enovito migracijsko politiko EU (države na ta način lahko tekmujejo za potencialno delovno silo pod najslabšimi pogoji; ostrejša politika v eni DČ lahko preusmeri migracijske tokove v druge DČ).

V zadnjih dvajsetih letih pa so države članice EU spoznale, da same niso sposobne zaustaviti migracijskih tokov, hkrati pa se nekatere še danes premalo zavedajo, da za uravnavanje in zmanjševanje migracijskih pritiskov ni dovolj samo skupna politika in sodelovanje na področju preprečevanja ilegalnih migracij. Države se na področju uravnavanja zakonite migracije vse preveč oklepajo nacionalno vodenih migracijskih politik, ki so v preteklosti že velikokrat prinesle neustrezne in neproduktivne rezultate.

Evropska komisija si že od Evropskega sveta v Tampereju leta 1999 prizadeva sprožiti razpravo glede strateškega projekta o ekonomski migraciji. Na politični ravni je Evropski svet v Solunu junija 2003 poudaril »potrebo po proučitvi pravnih sredstev državljanov tretjih držav za migracijo v Unijo ob upoštevanju sprejemnih zmogljivosti držav članic ...«; novembra 2004 pa poudaril, da bo »EU morala postati sposobna takojšnjega odzivanja na spremenljive potrebe po migracijski delovni sili na trgu delovne sile«.

V tem kontekstu lahko kot prvi resen poskus vzpostavljanja enotnejše migracijske politike na ravni skupnosti štejemo predlog direktive o ekonomskem priseljevanju državljanov tretjih držav iz leta 2001, ki jo je Komisija sprejela z namenom urejanja pogojev vstopa in bivanja vseh državljanov tretjih držav, ki opravljajo plačane dejavnosti in dejavnosti na podlagi samozaposlitve. Predlog je predstavljal splošni okvir za vse tipe ekonomskih migrantov, vendar pa zaradi različnih interesov in pogledov DČ ni dobil zadostne podpore v Svetu. Po tem pa je bilo sprejetih že kar nekaj skupnih ukrepov, ki urejajo pogoje vstopa in bivanja državljanov tretjih držav. Sprejete so bile direktive o pravici do združitve družine, o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, o pogojih za sprejem državljanov tretjih držav za

namene študija, izmenjav učencev, neplačanega usposabljanja ali prostovoljnega dela in direktiva o posebnem postopku za dodelitev vstopa državljanom tretjih držav za namene znanstvenega raziskovanja.

Komisija je v letu 2005 objavila zeleno knjigo o pristopu EU do urejanja ekonomske migracije. Njen namen je bil predvsem sprožiti poglobljeno razpravo o urejanju ekonomskih migracij na ravni Skupnosti in o določitvi skupnih smernic na področju ter pri tem ugotoviti, kakšne bi bile dodatne koristi sprejema takih skupnih ukrepov. Rezultate teh razprav lahko strnemo v naslednje točke:

- potreba po enotnih in skupnih pravilih na ravni EU, ki bi uravnale vsaj pogoje za sprejem nekaterih določenih kategorij ekonomskih migrantov, za katere veljajo skupne potrebe in interesi DČ – visoko kvalificirani in sezonski delavci;
- zahteva za zagotovitev varnega pravnega položaja vseh migrantov v zaposlovanju;
- zahteva, da se predlaga enostavne, nebirokratske in fleksibilne rešitve;
- zahteva po večji informiranosti glede migracijskih zadev;
- izgradnja učinkovitih integracijskih politik;
- nadaljnji razvoj dialoga in odnosov z državami izvora.

Javno posvetovanje je jasno nakazalo potrebo po enotnih in skupnih pravilih na ravni EU, ki bi uravnale vsaj pogoje za sprejem nekaterih določenih kategorij ekonomskih migrantov, ki želijo vstopiti na trge dela v državah članicah. Komisija je predlagala oblikovanje zakonodajnega paketa štirih direktiv s ciljem izdelati nebirokratska in prilagodljiva orodja, ki naj bi uredili pogoje za vstop in bivanje državljanov tretjih držav in možne dopolnitve obstoječih instrumentov na področju zakonitih migracij – splošna direktiva (ureja npr. pravice državljanov tretjih držav pri zaposlovanju in enotno dovoljenje za bivanje/delo) in štiri specifične direktive (urejajo sprejem in bivanje ključnih kategorij delavcev) (Malec, 2007, str. 20).

2.3.4 Oblikovanje globalnega pristopa Unije na področju migracij

Že Evropski svet v Tampereju (1999) je ugotovil, da mora oblikovanje učinkovite imigracijske politike upoštevati tako politična in razvojna vprašanja kot tudi vprašanja s področja spoštovanja človekovih pravic v izvornih in tranzitnih državah in regijah. V tem kontekstu lahko razumemo tudi decembra 2006 sprejete zaključke Evropskega sveta, ki predlagajo različne načine za resnično celovit pristop do migracijske politike EU, ki mora temeljiti na principu solidarnosti med državami članicami, partnerstvu s tretjimi državami izvora in tranzita ter varstvu migrantov, še posebej žensk in otrok. V skladu s potrebo po celovitejši obravnavi migracijskega fenomena sporočilo vključuje tudi ukrepe na področju zakonite migracije in integracije.

Zaključki povzemajo ukrepe in nadaljnje smernice za oblikovanje celovitejše migracijske politike, in sicer:

- Krepitev in poglobljeno sodelovanje ter dialog s tretjimi državami vključuje tesnejše povezovanje migracij in razvoja, vključitev teh politik v programe in politike pomoči, spodbujanje držav tranzita in izvora za krepitev institucij, razvoj nacionalnih načrtov razvoja in strategij za zmanjševanje revščine in oblikovanje nacionalnih migracijskih profilov⁷. V kontekstu krepitve sodelovanja s tretjimi državami je nadvse pomembna tudi učinkovita politika vračanja.
- Krepitev sodelovanja med državami članicami na področju preprečevanja nezakonite migracije predvideva sprejem ukrepov proti delu na črno, to predstavlja enega ključnih »pull« faktorjev za ilegalno priseljevanje, uporabo obstoječih in novih tehnologij v prid dvigu ravni mejne kontrole in lažji identifikaciji oseb in razmislek o uvajanju oz. oblikovanju generaliziranega in avtomatiziranega vstopno/izstopnega sistema za registracijo državljanov tretjih držav.
- Izboljšanje upravljanja zunanje meje EU na podlagi strategije o integriranem upravljanju mej predvideva okrepitev Frontexa (kadri, denar) in zavezujoče datume za izdelavo kataloga resursov, ki bodo na voljo Frontexu, države pa poziva naj dejavno sodelujejo pri tem. Prednostno naj bi se obravnavala ustanovitev omrežja obalnih patrulj v Mediteranu in iskalo soglasje med državami članicami glede pravne podlage za ustanovitev enot za hitro posredovanje.
- V okviru zakonite migracije je treba razvijati takšno migracijsko politiko, ki bo sposobna zadovoljiti sedanje in prihodnje potrebe po delovni sili ter prispevala k trajnostnemu razvoju vseh držav. Treba je okrepiti tudi integracijske procese in medkulturni dialog.
- Vzpostavitev druge faze skupnega azilnega sistema do konca 2010, vzporedno s tem pa krepiti praktično sodelovanje med azilnimi uradi in razmisliti o vzpostavitvi Evropskega podpornega urada.
- Za oblikovanje celovite migracijske politike in implementacije celovitega globalnega pristopa v okviru razvojnega sodelovanja je treba zagotoviti primerna finančna sredstva. Sredstva bodo na voljo v okviru skladov za meje, vračanje, integracijo in begunce. Sredstva bodo zagotovljena tudi iz programa sosedske politike (ENPI), Instrumenta za razvojno sodelovanje in Evropskega razvojnega sklada (Malec, 2007, str. 21).

⁷ Profili bodo med drugim omogočali natančne informacije o specifičnih potrebah na trgu dela v posamezni državi.

2.3.5 Politika vračanja

Vračanje ob polnem spoštovanju temeljnih pravic ostaja temeljni kamen politike priseljevanja EU. Učinkovita politika vračanja je bistvena pri zagotavljanju javne podpore za elemente, kot sta zakonito priseljevanje in azil (EK, 2006, str. 10). ECRE je ravno zaradi tega posebno pozornost namenil temu vprašanju. Države UNHCR, nevladne organizacije in drugi neodvisni strokovnjaki bi morali med seboj sodelovati, da bi si razdelili znanje, izkušnje in vire. Na ta način bi se namreč lahko razvile dobre praktične smernice za usposabljanje tistih, ki sprejemajo odločitve glede ravnanja z manjšinami in drugimi ranljivimi skupinami. Vendar le golo povezovanje informacij med sabo ni dovolj, če so te uporabne informacije ignorirane ali nepravilno uporabljene. Zato mora biti ustanovljen tudi neodvisni nadzor, ki bo lahko identificiral napake in pomanjkljivosti v procesu sprejemanja odločitev. ECRE opozarja tudi na postopke, ki sledijo iregularnemu vstopu. Posameznika se na silo ne sme transportirati nazaj v državo, ki mu ne nudi ustrezne zaščite, ali v državo, ki nima primerne infrastrukture za sprejemanje. Dolgoročne spremembe pa bi morale zajemati resnično razdelitev odgovornosti, ki bi zajemala celoten dostop do protekcije, kjerkoli bi bila prošnja vložena, v sodelovanju s širšimi integracijskimi cilji. Če bo možno, bi naj begunci živeli v državi, kjer imajo najboljše možnosti za integracije, ali kjer imajo locirane družinske člane, možnosti zaposlitve ali glede na kulturne in lingvistične povezave. Sistem, ki bi ponujal hitre, učinkovite in poštene determinacije statusa, kjerkoli je prošnja vložena. Temu bi sledila možnost priznanja begunstva in razporeditev znotraj EU. To bi predstavljalo motivacijo za prosilce za azil, da bi takoj ob prihodu zaprosili za azil, kar bi posledično olajšalo integracijo uspešnih prosilcev. Pri takem sistemu bi profitirala tako EU kot prosilci, saj je tudi v njihovem interesu, da se oblastem prijavijo, raje kot pa da se gibljejo iregularno. Taka možnost pa optimizira tudi begunčev potencial, da se integrira v EU (ECRE v: Zmazek, 2009, str. 83).

Oblasti so dolžne s posamezniki, ki jim je bila prošnja za azil zavrnjena, ravnati humano in jih vrniti na varno ter s spoštovanjem. Po vrnitvi pa bi se moralo te posameznike še vedno spremljati, da se ugotovi, ali je politika vračanja dejansko varna in uspešna. To bi za tiste, ki so jih vrnili, pomenilo neko dodatno varnost, hkrati pa bi država izpolnila svojo dolžnost do mednarodnega prava, da se posameznika zaščiti pred vračanjem v zanj nevarno okolje (ECRE v: Zmazek, 2009, str. 84).

VRAČANJE IN PONOVI SPREJEM

Direktiva o vračanju⁸ bo ponudila evropski okvir pravnih in postopkovnih jamstev zaščite⁹, kot npr. dejansko pravico do pritožbe na sklep o vračilu pred pristojnim sodiščem, upravnim organom ali pristojnim neodvisnim organom ter brezplačno pravno pomoč in zastopanje, nekatera jamstva glede vračanja, pogojev zadržanja itd.

⁸ Direktiva 2008/115/ES.

⁹ Npr. členi 12(1) in (2), 13(1) in (2), 13(3) in (4) ter 14(1) in (2) direktive.

EESO, številne organizacije civilne družbe in neodvisni strokovnjaki Sveta ZN za človekove pravice¹⁰ opozarjajo na številna razhajanja med skupnim sistemom, ki ga uvaja navedena direktiva, in temeljnimi pravicami priseljencev. Potreben bo podroben nadzor prenosa na nacionalno raven in dejanskega izvajanja ukrepov za izgon, zadržanje, pritožbo in ravnanje z ranljivimi osebami. Odbor predlaga, da bi morala evropska politika o vračanju temeljiti na prostovoljnem sistemu in v čim večji meri upoštevati humanitarne vrednote. Od tega bosta odvisni legitimnost in verodostojnost evropske politike o priseljevanju drugod po svetu. Izjeme, navedene na primer v členu 7(4) direktive (načelo tveganja pobega), bi lahko ogrozile element prostovoljnosti, če bodo imele države članice diskrecijsko pravico pri njenem prenosu in izvajanju. Po mnenju EESO direktiva ne zagotavlja resnične zaščite oseb, ki ostanejo v pravni praznini in čakajo na izgon, ravno tako ne v zvezi s pogoji, ki opravičujejo zadržanje¹¹, ki lahko traja do šest mesecev (in se lahko podaljša še za nadaljnjih 12 mesecev)¹².

19. člen Listine EU o temeljnih pravicah izrecno prepoveduje kolektivni izgon in določa, da nihče ne sme biti odstranjen, izgnan ali izročen državi, v kateri obstaja zanj resna nevarnost, da bo podvržen smrtni kazni, mučenju ali drugemu nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju ali kaznovanju – načelo nevračanja (4. in 19. člen Listine). Direktiva krepi spoštovanje temeljnih pravic. Kljub temu pa so UNHCR in številne nevladne organizacije obsodile primere kolektivnega izгона in izгона nezakonitih priseljencev in prosilcev za azil v države, kjer se kršijo človekove pravice.

Členi 3, 5, 6, 8 in 13 Evropske konvencije o človekovih pravicah in členi 3, 4, 19, 24 in 47 Listine vsebujejo določbe, ki veljajo za vse evropske politike o nezakonitem priseljevanju, s posebnim poudarkom na zaščiti v primeru vračanja, izгона in izročitve. Veliko nezakonitih priseljencev se znajde v težkih humanitarnih razmerah, zato se morajo zakoni in prakse, ki se izvajajo, pripraviti in uporabljati v skladu s strogimi humanitarnimi standardi in moralnimi načeli, ki temeljijo na solidarnosti (EESO, 2009, str. 9).

Pravna država ščiti temeljne pravice vseh ljudi do učinkovitih pravnih sredstev v skladu z določbami 47. in 48. člena Listine. Poleg tega 6(2). člen Zakonika o schengenskih mejah določa, da mejni organi ne smejo nikogar diskriminirati glede na njihov spol, etnično pripadnost, vero ali prepričanje, invalidnost, starost ali spolno usmerjenost. Ravno tako imajo v skladu s 13. členom državljani tretjih držav, ki jim ni dovoljen vstop, pravico do pritožbe, prejeti pa morajo tudi obrazložitev, zakaj jim ni dovoljen vstop¹³.

¹⁰ Sporočilo za javnost, *UN experts express concern about proposed EU Return Directive*, 18. julij 2008.

¹¹ Člen 15(1).

¹² Člena 15(5) in (6).

¹³ Uredba 562/2006 (Zakonik o schengenskih mejah), UL L 105, 13. 4. 2006, str. 1.

Evropsko sodišče za človekove pravice je 3. člen Evropske konvencije o človekovih pravicah razložilo¹⁴ tako, da oseb s težko obliko telesne ali duševne invalidnosti ni mogoče pridržati ali izgnati, saj potrebujejo zdravstveno oskrbo. Položaj mladoletnih oseb ravno tako zahteva posebno pozornost in zaščito.

EESO meni, da je spoštovanje človekovih pravic osnovni pogoj za podpis sporazumov o vračanju s tretjimi državami, in je proti temu, da bi EU ali države članice sklepale sporazume o vračanju ali nadzoru meja z državami, ki niso podpisale glavnih mednarodnih dokumentov o varstvu človekovih pravic ali za katere obstajajo dokazi, da kršijo te pravice. Posebno pozornost je treba nameniti temeljni pravici do učinkovitega sodnega varstva prosilcev za azil¹⁵ (EESO, 2009, str. 10).

2.3.6 Spoštovanje temeljnih pravic v evropski politiki in zakonodaji o priseljevanju

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo Evropskega ekonomsko-socialnega odbora (EESO) je na lastno pobudo pripravila mnenje¹⁶ o spoštovanju temeljnih pravic v evropski politiki in zakonodaji o priseljevanju. EESO se je odločil za pripravo mnenja na lastno pobudo, da bi predlagal, naj politike in zakonodaja EU o priseljevanju ustrezno upoštevajo človekove pravice ter v ospredje postavijo svobodo in varnost vseh posameznikov. EU vzpostavlja – z veliko političnimi težavami v Svetu – skupni zakonodajni okvir na področju priseljevanja z nadvladajočimi pravicami in jamstvi, ki presega spreminjajoče se (in včasih omejujoče) politike držav članic. EESO gleda pozitivno na doseženi napredek, saj priprava skupne zakonodaje sedemindvajsetih držav ni lahka naloga, zlasti na tako občutljivem področju, kot je priseljevanje. Kljub temu pa minimalistični način usklajevanja mnogih predpisov otežuje in omejuje možnost za obstoj celovitih in ustreznih jamstev za varstvo človekovih pravic. Po drugi strani v nekaterih državah članicah prenos evropskih direktiv v nacionalno zakonodajo ne poteka ustrezno z vidika varstva temeljnih pravic.

V zadnjih letih je EESO pripravil več mnenj s ciljem, da bi skupna politika priseljevanja temeljila na celovitem pristopu, ki ne bi upošteval zgolj potreb držav članic EU ter sodelovanja z državami izvora, temveč tudi človekove pravice priseljencev. Evropski svet je 16. oktobra 2008 sprejel Evropski pakt o priseljevanju in azilu, ki izraža močno politično voljo EU za napredek na področju skupne politike priseljevanja. Med švedskim predsedovanjem EU je bil sprejet Stockholmski program¹⁷.

¹⁴ 19. člen Listine o temeljnih pravicah vključuje sodno prakso sodišča v Strasbourgu, predvsem sodbo z dne 17. decembra 1996 v zadevi Ahmed proti Avstriji, *Reports* 1996, VI-2006, in sodbo *Soring* z dne 7. Julija 1989.

¹⁵ To je potrdilo Evropsko sodišče v zadevi Evropski parlament proti Svetu, C-133/06.

¹⁶ SOC/335 (Bruselj, 22. oktober 2009).

¹⁷ Večletni program 2010–2014 o območju svobode, varnosti in pravice.

Z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe dne 1. decembra 2009 je bil dan nov zagon razvoju politik na področju priseljevanja, ki se bodo sprejemale po običajnem zakonodajnem postopku, in ki je Listini temeljnih pravic dala pravno zavezujoč značaj. V zadnjih letih je EESO okrepil sodelovanje z organizacijami civilne družbe in vzpostavil stalno povezanost z njimi prek evropskega foruma za vključevanje¹⁸. EESO se je odločno zavzel za to, da bi bila pri oblikovanju politike vključevanja udeležena tudi civilna družba (glej EESO, 2009, str. 1).

STOCKHOLMSKI PROGRAM

Stockholmski program je oznaka Resolucije Evropskega parlamenta z dne 25. novembra 2009 o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu: območje svobode, varnosti in pravice za državljane. Evropski parlament opredeljuje, da na mnogih področjih pravosodja in notranjih zadev nacionalne rešitve niso več primerne in je zato treba oblikovati evropske odgovore na mednarodne izzive, ki jih med drugim prinašajo tudi migracije. Prav tako poziva, naj se politike Skupnosti vključevanja, priseljevanja in azila oblikujejo ob popolnem spoštovanju temeljnih pravic in Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, da se zagotovi učinkovito varstvo človekovih pravic državljanov tretjih držav ter popolno spoštovanje načela nevračanja; poudarja, da bi politike priseljevanja in azila morale odgovarjati tudi na potrebe najbolj ranljivih skupin, kot so begunci, prosilci za azil in zlasti mladoletniki in mladoletniki brez spremstva; poziva k oblikovanju skladnega in celovitega pravnega okvira, ki bo olajšal zakonite migracije.

Program spodbuja k oblikovanju odločnejše politike priseljevanja v tesni povezavi z drugimi politikami Skupnosti, zlasti s politiko zaposlovanja, za vzpostavitev zakonitega priseljevanja kot alternative nezakonitemu in za doseganje čim ugodnejšega učinka za države članice in dobrobit samih priseljencev. Evropski parlament vztraja, da je potrebno okrepiti celovit pristop Evropske unije k priseljevanju, ki bo nudil možnost za nove načine političnega dialoga in sodelovanje s tretjimi državami za izboljšanje migracijskih tokov in preprečevanje humanitarnih nesreč. Treba je doseči veliko skladnost migracijskih in razvojnih politik ter okrepiti dialog z državami izvora in tranzitnimi državami, zlasti zaradi preprečevanja problema nezakonite migracije. Države članice bi z učinkovitimi skupnimi ukrepi proti nezakonitemu priseljevanju pridobile boljše izhodišče za urejanje zakonite migracije.

V zvezi z azilom poziva k nadaljnjemu razvoju skupnega evropskega azilnega sistema za vzpostavitev »Evrope azila«, kakor predvideva evropski pakt o migracijah in azilu, saj bi enoten postopek moral zagotoviti večjo doslednost in boljšo kakovost sprejemanja odločitev o azilu v vseh državah članicah, da se zmanjšajo razlike v Evropi. Azil je pravica, ki jo je treba zagotoviti vsem ljudem, ki bežijo pred konflikti in nasiljem. Prepovedano je vračanje in kolektivni izgoni v države, ki ne spoštujejo človekovih pravic ali niso podpisale Konvencije ZN o statusu beguncev.

¹⁸ Evropski forum o integraciji in spletna stran EU o integraciji.

Potreben je skupen partnerski pristop z državami izvora in tranzita za zagotavljanje njihovega dejanskega prispevka k upravljanju migracijskih tokov, da se prepreči nedovoljeno priseljevanje z obveščanjem morebitnih migrantov o možnih tveganjih in za vzpostavitev učinkovite kampanje obveščanja o možnostih za zakonit vstop in/ali delo v državah članicah EU. Vsi sporazumi z državami izvora in tranzita, kot sta na primer Turčija in Libija, bi morali vključevati poglavja o sodelovanju na področju priseljevanja, ob upoštevanju razmer v državah članicah, ki so najbolj izpostavljene migracijskim tokovom, ter ob osredotočanju na boj proti nedovoljenemu priseljevanju in trgovino z ljudmi, s spodbujanjem dela agencije Frontex¹⁹.

Potrebno je nadaljnje sodelovanje pri krepitevi ukrepov za zagotavljanje učinkovitega in hitrega vračanja nezakonitih priseljencev, ki ne potrebujejo zaščite, ob dajanju prednosti prostovoljnemu vračanju. Državljanom tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državah članicah, bi morala biti zagotovljena pravica do združitve z družino. Migrantom je treba omogočiti dostop do sodnega varstva, izobraževanja in zdravstvenega varstva med drugim v skladu z Mednarodno konvencijo Združenih narodov o zaščiti pravic vseh delavcev migrantov in članov njihovih družin. Spodbujati bi bilo treba krožno migracijo, vendar ta ukrep ne sme voditi do plačnega in socialnega dampinga in ne sme prezreti potrebe po ukrepih vključevanja (po Stockholmskem programu, 2009).

TEMELJNE ČLOVEKOVE PRAVICE IN POLITIKE PRISELJEVANJA

Med raznimi mednarodnimi instrumenti je tudi Splošna deklaracija o človekovih pravicah, ki razglša univerzalnost skupnega sistema načel in vrednot. Evropska konvencija o človekovih pravicah (EKČP), ki so jo podpisale vse države članice, ter Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) sta podlaga in jamstvo za spoštovanje človekovih pravic na celotnem ozemlju EU. Evropsko sodišče je priznalo, da sta Evropska konvencija o človekovih pravicah in sodna praksa ESČP del evropskega pravnega reda in med njegovimi glavnimi načeli. To je potrdil tudi 6. člen Pogodbe o EU, ki je okrepil jamstvo temeljnih pravic v evropskem pravnem sistemu ter pristojnost Evropskega sodišča za nadzor nad spoštovanjem le-teh v okviru delovanja evropskih institucij in držav članic na področjih, ki so v pristojnosti pravnega reda Skupnosti. Čeprav imajo države suvereno pravico, da nadzirajo vstop in izdajajo dovoljenja za bivanje državljanom tretjih držav, bi morale po mnenju EESO spoštovati obveznosti, ki izhajajo iz mednarodnih in evropskih instrumentov in konvencij o temeljnih človekovih pravicah ter njihove razlage (in izvajanja) na pristojnih sodiščih (EESO, 2009, str. 2).

Listina EU o temeljnih pravicah

Listina EU o temeljnih pravicah vsebuje nove pravice, ki jih ni bilo v Evropski konvenciji o človekovih pravicah²⁰. Poleg tega veliko teh pravic velja ne glede na državljanstvo posameznika. Z ratifikacijo Lizbonske pogodbe je listina postala

¹⁹ Evropska agencija za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah držav članic.

²⁰ UL C 303/1, 14. 12. 2007.

zavezujoča, s čimer se je povečala tudi pravna varnost zaščite temeljnih pravic. Listina je zavezujoča za evropske institucije in države članice, zlasti pri uporabi zakonodaje Skupnosti, s tem pa se bo okrepilo spoštovanje temeljnih pravic na področju priseljevanja (EESO, 2009, str. 2).

Agencija Evropske unije za temeljne pravice²¹

Človekove pravice in temeljne svoboščine so skupne vrednote vseh držav članic Evropske unije. Kot piše v 6. členu Pogodbe EU: »Unija spoštuje temeljne pravice, kakršne zagotavlja Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisana v Rimu 4. novembra 1950, in ki kot splošna načela prava Skupnosti izhajajo iz skupnih ustavnih tradicij držav članic.«

EESO je podprl²² ustanovitev Agencije EU za temeljne pravice. Evropski svet je leta 2008 sprejel večletni okvir za delo Agencije na devetih področjih, med drugim na področju rasizma in ksenofobije, diskriminacije, azila, priseljevanja in vključevanja, vizumov in nadzora meja. EESO želi biti vključen v delo Agencije, da bi okrepil vlogo organizirane civilne družbe v njenih dejavnostih. Kljub tem instrumentom in strukturam EU so številne organizacije civilne družbe in poročila neodvisnih in univerzitetnih raziskovalcev pokazale, da temeljne pravice niso dovolj upoštevane v nekaterih nacionalnih in evropskih zakonih in politikah. Tudi v zvezi s politikami Skupnosti je veliko poročil o kršenju človekovih pravic priseljencev v več državah članicah, v nekaterih primerih pa evropske politike legitimizirajo prakso v posameznih državah, ki je nezdržljiva z varstvom človekovih pravic in pravno državo. Temeljne pravice morajo veljati za vse ljudi, ne samo za državljane Unije. Prosilce za azil in priseljence ščiti Evropska konvencija o človekovih pravicah in Listina temeljnih pravic EU. Evropska zakonodaja o priseljevanju in mejah ter sodna praksa Evropskega sodišča poleg tega ponujata več zagotovil in pravic, ki presegajo diskrecijsko pravico držav članic (EESO, 2009, str. 3).

Univerzalnost človekovih pravic

Evropa se sooča z velikim problemom: zagotoviti človekove pravice za vse v okviru pravnih sistemov EU in držav članic, ki temeljijo na tradicionalnem pojmovanju državljanstva, ki nekatere od teh pravic ne priznava nedržavljanom, in na pravnem razlikovanju državljanov od tujcev ter zakonitih od nezakonitih priseljencev. Evropske zakonodaje o priseljevanju priseljencem ne zagotavljajo primerne statusa, v skladu s katerim bi bili obravnavani kot osebe s pravicami in osebe, ki so upravičene do zaščite. Tesna povezava med dovoljenjem za delo in dovoljenjem za bivanje jasno kaže na to, da države priseljence ne dojemajo kot osebe temveč kot delovno silo, orodje v službi trga dela, ki nima možnosti, da ohrani zakonito bivanje, ko po njem ni več potreb. To pomeni, da v primeru spremenjenega upravnega statusa izgubijo veliko pravic in ostanejo »brez dokumentov«. Človekove pravice so univerzalne in

²¹ Agencija EU za temeljne pravice (Agency for Fundamental Rights – FRA je bila ustanovljena na Dunaju z Uredbo Sveta (ES) št. 168/2007 z dne 15. februarja 2007 (UL L 53/2, 22. 2. 2007).

²² Mnenje EESO, UL C 88, 11. 4. 2006.

neodtujljive ter ščitijo vse, ne glede na njihovo stanje in pravni položaj (EESO, 2009, str. 4).

2.3.7 Splošni program »Solidarnost in upravljanje migracijskih tokov«

Republika Slovenija je v okviru Finančne perspektive EU 2007–2013 upravičena za črpanje sredstev finančnih instrumentov v okviru podnaslova 3a Svoboda, varnost in pravice, in sicer na treh področjih in treh okvirnih programih. Okvirni program "Solidarnost in upravljanje migracijskih tokov s področja svobode" sestavljajo štiri skladi, ustanovljeni z odločbami Evropskega parlamenta in Sveta. To so:

- Evropski sklad za vključevanje državljanov tretjih držav za obdobje 2007–2013 (2007/435/ES),
- Sklad za zunanje meje za obdobje 2007–2013 (574/2007/ES),
- Evropski sklad za begunce za obdobje 2008–2013 (573/2007/ES),
- Evropski sklad za vračanje za obdobje 2008–2013 (575/2007/ES).

Kot odgovorni organ za vse štiri navedene sklade je bilo s sklepom Vlade Republike Slovenije št. 20000-1/2007/7 z dne 26. 4. 2007 določeno Ministrstvo za notranje zadeve, ki se je moralo pripraviti na črpanje sredstev EU in zato vzpostaviti ustrezen sistem upravljanja in nadzora. Vzpostavljen sistem upravljanja in nadzora je enak in velja za vse štiri sklade, zato je bil s sklepom Vlade RS št. 06001-6/2007/6 z dne 22. 11. 2007 kot koordinacijsko telo ustanovljen Nadzorni odbor za spremljanje Sklada za zunanje meje, Evropskega sklada za vključevanje državljanov tretjih držav, Evropskega sklada za begunce in Evropskega sklada za vračanje. Vsaka država članica predlaga na podlagi strateških smernic Komisije osnutek večletnega programa, ki mora zajemati vnaprej določene elemente. Komisija v skladu s postopkom odobri večletni program v treh mesecih po uradni predložitvi. Večletni program, ki ga je odobrila Komisija, se izvaja z letnim delovnim programom. Komisija državam članicam do 1. julija vsako leto sporoči oceno dodeljenih zneskov za naslednje leto (glede na skupna odobrena proračunska sredstva v okviru letnega proračunskega postopka). Finančni prispevek v okviru Sklada ima obliko donacij. Posamezni skladi so financirani s strani Skupnosti v višini 75 odstotkov. Za okvirni program "Solidarnost in upravljanje migracijskih tokov s področja svobode" so predvidena finančna sredstva v višini 4020.37 M € za obdobje 2007–2013.

Republiki Sloveniji bodo v obdobju 2007–2013 v okviru programa "Solidarnost in upravljanje migracijskih tokov s področja svobode" predvidoma dodeljena naslednja evropska sredstva: Sklad za zunanje meje za obdobje 2007–2013 – 39 M €, Evropski sklad za vračanje za obdobje 2008–2013 – 5 M €, Evropski sklad za vključevanje državljanov tretjih držav za obdobje 2007–2013 – 5 M € in Evropski sklad za begunce za obdobje 2008–2013 – 4 M € (MNZ, 2007).

EVROPSKI SKLAD ZA VRAČANJE ZA OBDOBJE 2008–2013

Evropski sklad za vračanje²³ je eden od štirih finančnih instrumentov splošnega programa „Solidarnost in upravljanje migracijskih tokov“, ki spodbuja pošteno delitev odgovornosti med državami članicami, ki izhajajo iz uvedbe integriranega upravljanja zunanjih meja in iz izvajanja skupnih politik azila in priseljevanja. Vzpostavlja mehanizem finančne solidarnosti, da bi podprli prizadevanja držav članic za izboljšanje upravljanja vračanja v vseh njegovih razsežnostih, in sicer z uporabo koncepta integriranega upravljanja vračanja ob dajanju prednosti prostovoljnemu vračanju ter z namenom podpiranja poštenega in učinkovitega izvajanja skupnih standardov vračanja. Sklad podpira tudi skupne operacije vračanja, v katere je vključenih več držav članic. Skupni proračun tega sklada za obdobje 2008–2013 znaša 676 milijonov EUR in je razdeljen takole:

- znesek 632,9 milijona EUR je razdeljen med države članice na podlagi objektivnih meril, tj. na podlagi števila državljanov tretjih držav, ki so ali so bili podvrženi ukrepom vračanja;
- znesek 43,1 milijona EUR (7 % skupnega zneska letnih sredstev vsako leto od leta 2009) upravlja neposredno Komisija, namenjen pa je ukrepom Skupnosti.

Komisija je sprejela večletni program v okviru Evropskega sklada za vračanje za obdobje 2008–2013 za Slovenijo v okvirni vrednosti 8 milijonov EUR, skupaj s prvim letnim programom (za leto 2008).

Podpredsednik Evropske komisije, Jacques BARROT, pristojen za pravosodje, svobodo in varnost, je pozdravil sprejetje prvega večletnega programa za izvajanje Evropskega sklada za vračanje. „Z izvajanjem tega večletnega programa bo Slovenija okrepila programe prostovoljnega vračanja in ponovnega vključevanja v sodelovanju z nevladnimi in drugimi mednarodnimi organizacijami ter še nadalje izboljšala učinkovitost operacij vračanja,“ je povedal Barrot.

Slovenija se je odločila za izvajanje vseh štirih strateških prednostnih nalog Sklada:

- razvoj strateškega pristopa k upravljanju vračanja;
- sodelovanje med državami članicami pri upravljanju vračanja;
- posebna inovativna nacionalna ali mednarodna orodja za upravljanje vračanja;
- podpora za standarde Skupnosti in najboljše prakse glede upravljanja vračanja.

V okviru letnega programa za leto 2008 so bili v Sloveniji financirani naslednji projekti:

- razvoj in izvajanje programov prostovoljnega vračanja in ponovnega vključevanja v sodelovanju z nevladnimi in drugimi mednarodnimi organizacijami,
- organizacija povratnih letov v sodelovanju z drugimi državami članicami in agencijo FRONTEX,
- vzpostavitev stabilnega in uspešnega operativnega sodelovanja s tujimi konzularnimi predstavništvi in organi, pristojnimi za priseljevanje, v tretjih državah (Evropa, 2009).

²³ Ustanovljen je z Odločbo št. 575/2007/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. maja 2007.

2.4 MIGRACIJSKA POLITIKA SLOVENIJE

Migracijska politika vsake države mora imeti podlago v pravnem redu. Temeljna načela in smernice priseljevanja in integriranja tujcev v družbo morajo biti urejene v ustreznih predpisih. Ustrezna migracijska politika se v sodobnem svetu lahko oblikuje in izvaja samo v mednarodnih okvirih. Mednarodno sodelovanje in mednarodna koordinacija sta na področju migracij ključnega pomena. To pa pomeni, da posamezna država – ne glede na izključno pristojnost države na tem področju – pri pravnem urejanju statusa tujcev ni v celoti »suverena«. Pri oblikovanju ustreznih pravnih temeljev in migracijske politike mora vsaka država upoštevati splošno sprejeta mednarodna pravna načela in standarde na tem področju, obenem pa zaščititi svoje nacionalne interese (Debelak in Rakočevič, 2008, str. 133–135).

2.4.1 Resolucija o migracijski politiki

Državni zbor Republike Slovenije na predlog Vlade Republike Slovenije sprejme resolucijo o migracijski politiki, s katero določi gospodarske, socialne in druge ukrepe ter dejavnosti, ki jih bo sprejela Republika Slovenija na tem področju, kakor tudi sodelovanje z drugimi državami in mednarodnimi organizacijami na tem področju. Vlada Republike Slovenije lahko, v skladu z resolucijo o migracijski politiki, vsako leto določi število (kvoto) dovoljenj za prebivanje v Republiki Sloveniji, ki se jih lahko izda tujcem v tekočem letu. V kvote se ne vštejejo dovoljenja za začasno prebivanje, izdana zaradi združevanja družine, dovoljenja za začasno prebivanje, izdana ožjim družinskim članom slovenskih državljanov, dovoljenja za začasno prebivanje, izdana akreditiranim novinarjem, in dovoljenja za začasno prebivanje, izdana umetnikom (ZTuj-1-UPB6, 5. člen).

Resolucija je programski dokument najvišjega zakonodajnega organa v državi in pomeni okvir in podlago za delovanje vseh drugih organov v določenem obdobju (Debelak in Rakočevič, 2008, str. 135).

NAČELA MIGRACIJSKE POLITIKE REPUBLIKE SLOVENIJE

Glede na svoj univerzalni pomen se temeljna načela oblikovanja migracijske politike Republike Slovenije, ki so bila opredeljena v predhodni resoluciji, ne spreminjajo in so:

- načelo solidarnosti, mednarodne delitve bremen in odgovornosti;
- načelo odgovornosti do državljanov in države;
- načelo spoštovanja prava in človekovih pravic;
- načelo dolgoročne makroekonomske koristnosti, ki opredeljuje relativno svobodne migracije;
- načelo zgodovinske odgovornosti;
- načelo enakopravnosti, svobode in vzajemnega sodelovanja, ki se predvsem nanaša na integracijsko politiko (ReMPRS, 3. člen).

TEMELJI MIGRACIJSKE POLITIKE

V skladu z določbami Ustave Republike Slovenije in načeli migracijske politike opredeljujejo temelji migracijske politike posamezne cilje komplementarnih delov te politike, ki so:

- svetovna solidarnost in dejavno delovanje na področju preprečevanja vzrokov množičnih migracij;
- aktivna slovenska politika v evropskem prostoru;
- aktivna slovenska politika s sosednjimi državami v srednji in jugovzhodni Evropi;
- zaščita in pomoč beguncem ter drugim iskalcem azila ter osredotočenje na možnost prostovoljnega vračanja;
- regulacija priseljevanja;
- preprečevanje nezakonitih migracij;
- integracija;
- stalno spremljanje razmer v Sloveniji in po svetu (ReMPRS, 5. člen).

UKREPI ZA UVELJAVITEV MIGRACIJSKE POLITIKE

Ukrepi za učinkovito in usklajeno izvajanje migracijske politike med drugim zajemajo:

- aktivno sodelovanje pri oblikovanju mednarodne migracijske in begunske oziroma azilne politike na globalnem in regionalnem evropskem nivoju, pri upravljanju z migracijskimi tokovi in posameznimi migranti ter odpravljanju vzrokov za nastanek množičnih migracijskih gibanj;
- usklajevanje z evropskim pravnim redom;
- analizo usklajenosti pravnega reda na področjih izobraževanja, socialnega varstva in skrbstva, zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja, kulture, delovnih razmerij in drugih področij;
- uveljavitev izhodišč integracijske politike;
- pripravo programov za objektivno obveščanje javnosti o različnih vidikih, vzrokih in posledicah migracijskih gibanj, kot tudi predpostavke za preprečevanje morebitnega razraščanja ksenofobije in odklonilnega odnosa do priseljencev;
- vzpostavitev institucij za funkcionalno in racionalno izvajanje upravnih postopkov, za usklajeno delovanje horizontalnih in vertikalnih ravni državnih organov in za vodenje celotne migracijske politike;
- sodelovanje z znanstvenoraziskovalnimi in izobraževalnimi ustanovami ter nevladnimi organizacijami, ki delujejo na področju migracij (ReMPRS, 8. člen).

2.4.2 Resolucija o imigracijski politiki Republike Slovenije

Državni zbor RS je leta 1999 sprejel Resolucijo o imigracijski politiki. Namen resolucije je določitev stališč in smeri vodenja imigracijske politike Republike Slovenije, ki bo v skladu z njenimi interesi ter mednarodnimi in humanitarnimi

obveznostmi prispevala k blaginji njenih prebivalcev, družbenemu razvoju, zaščiti zdravja, varnosti in miru. Stališča in cilji imigracijske politike spoštujejo zavezujoča načela spoštovanja prava, človekovih pravic, demokratičnosti, socialne pravičnosti in kulturnega pluralizma. Vsebina resolucije opredeljuje:

- glavne cilje imigracijske politike, zastavljene v obliki načel, dovolj prožnih za stabilno in dosledno imigracijsko politiko pa tudi za uspešno spopadanje z izzivi, ki so težko predvidljivi;
- splošne smeri ukrepanj in dejavnosti za doseganje ciljev na področjih azila, bivanja, zaposlitve, legalne in družbene integracije.

Pomen resolucije je v njeni vlogi krovnega in integrativnega vodila za izvršno-pravno in izvajalsko-upravno raven imigracijske politike ter v njeni informativni vrednosti različnim interesnim skupnostim in posameznikom tako doma kot v tujini. Resolucija predpostavlja, da bo na podlagi stališč in načel resolucije potekal nenehen proces prilagajanja in časovne aktualizacije politike že po svoji naravi dinamičnim migracijskim, ekonomskim, družbenim in političnim procesom (ReIPRS, 2. člen).

TEMELJI IMIGRACIJSKE POLITIKE

Upoštevajoč,

- da imajo mednarodne migracije zunanjepolitične in notranjepolitične razsežnosti,
- da ima vsakdo pravico do odselitve iz katerekoli države, vključno svoje, in vrnitve v državo svojega državljanstva,
- mednarodne obveznosti ter načelo, da ima vsaka država pravico, da suvereno odloča pod kakšnimi pogoji lahko tujec vstopi, dela in biva na njenem ozemlju,
- da ima država pri uveljavljanju te pravice določene omejitve in da mora spoštovati temeljne človekove pravice in se izogibati nacionalni, rasni, verski in spolni diskriminaciji
- ter ustavne določbe,

bodo temelji imigracijske politike Republike Slovenije:

- svetovna solidarnost in dejavno delovanje na področju preprečevanja vzrokov množičnih migracij,
- aktivna slovenska politika v evropskem prostoru,
- aktivna slovenska politika s sosednjimi državami v srednji in jugovzhodni Evropi,
- zaščita in pomoč beguncem ter drugim iskalcem azila ter osredotočenje na možnosti vračanja,
- regulacija priseljevanja,
- preprečevanje nezakonitih migracij,
- integracija,
- stalno spremljanje razmer v Sloveniji in po svetu (ReIPRS, 4. člen).

Imigracijska politika se seveda ne more uspešno izvajati le prek državne uprave ali policije, temveč zahteva tudi tesno sodelovanje z organizacijami civilne družbe, ki

imajo kljub morda različnim prednostnim nalogam in dejavnostim večinoma enake interese. Velik del uspešnega izvajanja imigracijske politike bo odvisen prav od sodelovanja državne uprave in lokalnih skupnosti, nevladnih in humanitarnih domačih in mednarodnih organizacij in končno vseh posameznikov družbe. To se nanaša tudi na sodelovanje s tujimi državnimi, meddržavnimi in nadržavnimi strukturami, kot so med drugimi Svet Evrope, Schengenski sporazum in Evropska unija (ReIPRS, 5. člen).

2.4.3 Usklajenost slovenske migracijske politike z zakonodajo Evropske unije

Evropska unija združuje elemente klasične mednarodne organizacije in nekakšne zveze suverenih držav. Temelji na spoštovanju človekovega dostojanstva in pravic (vključno s pravicami pripadnikov manjšin), svobode, demokracije, enakosti in pravne države. Glavni cilji Evropske unije so:

- doseči uravnotežen in trajnosten razvoj na vseh področjih;
- uveljaviti identiteto Evropske unije na mednarodnem prizorišču;
- razvijati državljanstvo Evropske unije;
- ohranjati in razvijati Evropsko unijo kot območje svobode, varnosti in pravice;
- ohranjati in izpolnjevati pravni red Evropske unije;
- zagotoviti štiri temeljne svoboščine: prost pretok blaga, storitev, kapitala in ljudi (Mali in Režek, 2009, str. 10).

Pravni red Republike Slovenije je na celotnem področju migracij v veliki meri usklajen s pravnim redom Evropske unije. Gibanje in prebivanje tujcev v Republiki Sloveniji ureja Zakon o tujcih (ZTuj1-UPB6). Pravni red Republike Slovenije na področju vračanja in izгона predstavljajo Zakon o tujcih, Zakon o nadzoru državne meje (ZNDM-2), Zakon o zaposlovanju in delu tujcev (ZZDT-UPB2) in Zakon o policiji (ZPol-UPB7).

Novi Zakon o tujcih omogoča učinkovitejše izvajanje izгона in posebno varstvo mladoletnikov, policiji pa daje tudi pooblastilo, da lahko tujca, ki je ilegalno v državi oziroma mu ni več dovoljeno legalno bivanje, privede do diplomatsko-konzularnega predstavništva države, katere državljan je, ga napoti čez državno mejo ali izroči predstavnikom tuje države. V primeru, da tujca ni možno takoj odstraniti, se zanj odredi bivanje v Centru za tujce. Določba Zakona o tujcih, v povezavi z Zakonom o policiji, omejuje bivanje tujca pod strožjim policijskim nadzorom za največ šest mesecev. Podatki o ukrepu prepovedi vstopa se vnesejo v informacijski sistem Ministrstva za notranje zadeve. Na podlagi teh podatkov lahko policija pri mejni kontroli in policija ali upravni organ ob prijavi bivanja tujca preprečijo prihod ali bivanje v državi v času veljavnosti ukrepa. Realizacijo vseh odstranitvev tujcev iz države policijske enote sproti beležijo v informacijski sistem Ministrstva za notranje zadeve, kar omogoča nadzor nad policijskimi postopki in je hkrati vir podatkov za pripravo ter izvajanje ukrepov za preprečevanje ilegalnih migracij (Služba Vlade RS za razvoj in evropske zadeve, 2009).

3 PRAVO EVROPSKE UNIJE IN PRAVNI AKTI, POMEMBNI Z VIDIKA MIGRACIJ

Pravo Evropske unije sestavljajo primarno pravo, sekundarno pravo in mednarodne pogodbe, ki jih je Evropska unija sklenila z drugimi državami ali organizacijami. Temu se po letu 1999, na podlagi Amsterdamske pogodbe in Schengenskega protokola, pridruži še schengensko pravo – Schengen acquis (Mali in Režek, 2009, str. 10).

3.1 LIZBONSKA POGODBA

Lizbonska pogodba²⁴ ali Reformna pogodba je bila podpisana 13. decembra 2007 na Evropskem vrhu v Lizboni. Veljati je začela 1. decembra 2009 po ratifikaciji s strani vseh 27 držav članic. Do sprejema Lizbonske pogodbe so evropski pravni red vsebinsko določale Pogodba o Evropski uniji ali Maastrichtska pogodba in Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti (Rimska pogodba s spremembami in dopolnitvami). Po ratifikaciji v državah članicah pa evropski pravni red vsebinsko določa Lizbonska pogodba kot sprememba Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (glej Cvikel, 2008, str. 59).

OBMOČJE SVOBODE, VARNOSTI IN PRAVICE

Na področju območja svobode, varnosti in pravice velja deljena pristojnost med Unijo in državami članicami. Unija si deli pristojnost z državami članicami, če ji pogodbi dodeljujeta pristojnost, ki se ne nanaša na področja, ki so iz izključne pristojnosti ali pa iz pristojnosti za ukrepe za podporo, uskladitev ali dopolnitev ukrepov držav članic (PDEU, 4. člen).

Na področju deljene pristojnosti tako Unija kot države članice izdajajo zakonodajne in sprejemajo pravno zavezujoče akte. Države članice izvajajo svojo pristojnost, če Unija svoje pristojnosti ne izvaja. Ko Unija preneha izvajati svojo pristojnost, države članice ponovno izvajajo svojo pristojnost (Cvikel, 2008, str. 84).

Unija vzpostavi območje svobode, varnosti in pravice ob spoštovanju temeljnih pravic in različnih pravnih sistemov in izročil držav članic. Prav tako zagotovi, da se pri prehajanju notranjih meja ne izvaja kontrola oseb, in oblikuje skupno politiko o azilu, priseljevanju in nadzoru zunanjih meja na podlagi solidarnosti med državami članicami, ki je pravična do državljanov tretjih držav. Za namene tega naslova se osebe brez državljanstva obravnavajo enako kakor državljani tretjih držav (PDEU, 67. člen).

²⁴ Ratificiral jo je Državni zbor Republike Slovenije 29. januarja 2008 in je objavljena v Uradnem listu RS (Ur. l. RS – MP, št. 4; Ur. l. RS, št. 20 z dne 27. 2. 2008). Prav tako je objavljena v Uradnem listu Evropske unije 2007/C 306/01 z dne 17. decembra 2007.

Unija oblikuje skupno politiko priseljevanja, s katero v vseh fazah zagotovi učinkovito upravljanje migracijskih tokov, pravično obravnavo državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državah članicah, in preprečevanje nezakonitega priseljevanja in trgovine z ljudmi ter okrepljene ukrepe za boj proti temu. V zvezi s tem Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku sprejmeta ukrepe na naslednjih področjih:

- pogoji vstopa in prebivanja ter standardi glede postopkov držav članic za izdajo vizumov in dovoljenj za prebivanje za daljši čas, tudi tistih zaradi združitve družine;
- opredelitev pravic državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državi članici, in pogojev, ki urejajo svobodo gibanja in prebivanja v drugih državah članicah;
- nezakonito priseljevanje in nedovoljeno prebivanje, tudi odstranitev in vračanje oseb, ki prebivajo brez dovoljenja;
- boj proti trgovini z ljudmi, zlasti z ženskami in otroci.

Unija lahko s tretjimi državami sklene sporazume o ponovnem sprejemu državljanov tretjih držav, ki ne izpolnjujejo ali ne izpolnjujejo več pogojev za vstop, zadrževanje ali bivanje na ozemlju ene od držav članic, v države iz katerih izvirajo ali prihajajo (PDEU, 79. člen).

3.2 SEKUNDARNI PRAVNI VIRI EU

Sekundarni pravni viri so navedeni v 288. členu (prejšnji 249. člen PES) Pogodbe o delovanju Evropske unije. Za izvajanje pristojnosti Unije institucije sprejemajo uredbe, direktive, sklepe, priporočila in mnenja. Uredba se splošno uporablja. Zavezujoča je v celoti in se neposredno uporablja v vseh državah članicah. Direktiva je za vsako državo članico, na katero je naslovljena, zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar prepušča nacionalnim organom izbiro oblike in metod. Sklep je v celoti zavezujoč. Če določa tiste, na katere je naslovljen, je zavezujoč samo zanje. Priporočila in mnenja niso zavezujoča (PDEU, 288. člen).

Ker je tema diplomskega dela direktiva o vračanju, bom v nadaljevanju predstavil pravno naravo direktive. Direktiva je predpis, ki ga ne moremo primerjati s podobnim predpisom v domači zakonodaji. Pravzaprav je unikatni predpis. Direktive praviloma niso neposredno uporabne in jih ni mogoče uspešno uporabljati na tistih področjih, kjer je cilj poenotenje pravne ureditve, temveč služijo predvsem kot sredstvo za približevanje (harmonizacijo) pravnih ureditev med državami članicami. Gre za splošni predpis in direktive so naslovljene na države članice, ki so njihove zahteve dolžne uresničiti tako, da jih izvedejo v zavezujoče predpise (Ilešič v: Knez, 2004, str. 58).

297. člen PDEU (prejšnji 254. člen PES) deli direktive na tiste, ki so naslovljene na vse države članice, in na direktive, ki so naslovljene le na nekatere države članice. V

nasprotju z uredbami direktive niso neposredno uporabne²⁵; zahtevajo namreč zakonodajno (ali drugačno) ukrepanje držav članic, saj je treba njihovo vsebino v vsakem primeru prenesti v državno zakonodajo. Države članice si direktive želijo kot temeljno sredstvo prava Skupnosti, ker jim omogočajo nadzor nad prevzemanjem nadnacionalnega prava. Za doseg harmonizirane ureditve bo morala vsaka država:

- preveriti obstoječo zakonodajo in ugotoviti, ali že ustreza zahtevam direktive;
- sprejeti predpis v tistih primerih, ko neko področje ali vprašanje v posamezni državi še ni urejeno;
- spremeniti predpis, ki to vprašanje ureja na način, ki ni skladen s cilji, ki jih državam članicam nalaga direktiva, ali sprejeti nov predpis (po Knezu, 2004, str. 58–59).

3.3 SODNA PRAKSA EU

Znotraj prava EU obstaja – v veliki meri nepisano – splošno evropsko upravno pravo. PDEU in pravni akti sekundarnega prava sicer vsebujejo posamezne določbe, ki se uvrščajo v področje splošnega upravnega prava, vendar pa je bilo evropsko upravno pravo pravzaprav utemeljeno na podlagi sodne prakse Sodišča Evropske unije. V ta okvir spadajo pomembne upravno-pravne podlage, kot so princip zakonitosti uprave, pridržek zakona, načelo sorazmernosti, načelo pravne varnosti, načelo varovanja zaupanja, načelo enakega obravnavanja in načelo pravice zaslišanja. Evropsko upravno pravo se (kot vsako pravo EU) uporablja prednostno, pred nacionalnimi pravnimi predpisi (glej Westphal in Stoppa, 2003, str. 72).

V skladu z Lizbonsko pogodbo Sodišče EU sestavljajo tri sodišča: Sodišče, Splošno sodišče in specializirana sodišča (glej PDEU, členi 251 do 257). Njihovi glavni nalogi sta nadzor nad zakonitostjo aktov Skupnosti ter zagotavljanje enotne razlage in uporabe prava Skupnosti. Naloge Sodišča EU so določene v skladu z določbami pogodb:

- odloča o tožbah, ki jih vloži država članica, institucija, fizična ali pravna oseba;
- na predlog nacionalnih sodišč predhodno odloča o vprašanjih glede razlage prava Unije ali veljavnosti aktov, ki so jih sprejele institucije;
- odloča o drugih zadevah, ki so predvidene v pogodbah.

3.4 SCHENGENSKI PRAVNI RED

Slovenija je postala država članica schengenskega območja 21. decembra 2007, ko je odpravila nadzor na notranjih kopenskih in morskih mejah s članicami Evropske unije. 30. marca 2008 pa je sprostila nadzor še na zračnih mejah.

Schengenski sporazum (oz. Sporazum o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah) je leta 1985 v luksemburški vasi Schengen podpisalo pet držav članic Evropske unije (Belgija, Francija, Luksemburg, Nemčija in Nizozemska). Želele so

²⁵ Razen v primerih, če država zamudi rok, v katerem bi morala direktivo prenesti v državno zakonodajo ali tega ne stori pravilno.

okrepiti sodelovanje med svojimi policijskimi in carinskimi organi, predvsem pa zagotoviti hitrejši pretok blaga in ljudi oz. odpraviti dolge čakalne dobe na mejnih prehodih. Še pomembnejši dokument je **Schengenska konvencija** (oz. Konvencija o izvajanju Schengenskega sporazuma), ki omogoča izvedbo ciljev Schengenskega sporazuma (MNZ, 2007, str. 6).

Slovenija je z vstopom v Evropsko unijo 1. maja 2004 nase prevzela vse odgovornosti članstva, med katerimi je tudi vzpostavitev ustreznega schengenskega režima. Takrat je Slovenija že začela delno izvajati določila schengenskega pravnega reda, in sicer z izvajanjem določil vizumske politike Evropske unije in preprečevanja nezakonitega priseljevanja. Slovenija je morala vzpostaviti varnostni, carinski in inšpekcijski nadzor na svojem delu zunanje meje EU s Hrvaško in zagotoviti, da se izvaja po standardih Evropske unije. Z vstopom v »schengen« smo prevzeli torej zelo odgovorno nalogo – v imenu vseh držav članic varovati skupno zunanjo mejo po schengenskih standardih. Učinkovito izvajanje nalog na državni meji pa je tudi v varnostnem interesu Slovenije, saj bomo z ukrepi na zunanji meji in v notranjosti preprečevali ilegalne migracije in druge oblike čezmejne kriminalitete (MNZ, 2007, str. 4).

SCHENGENSKO PRAVO V RAZMERJU DO PRAVA EVROPSKE UNIJE

Konvencija o izvajanju schengenskega sporazuma v 134. členu (končne določbe) določa uporabo določb sporazuma le v primeru, če so v skladu z določbami prava Skupnosti. Iz tega izhaja, da ima **pravo EU prednost pred schengenskim pravom**. Schengensko pravo ne predstavlja niti primarnega niti sekundarnega prava Skupnosti. Prav tako ni primerljivo z mednarodnimi pogodbami, ki jih je sklenila ES. Gre za adoptirano pravo »sui generis«.

Na podlagi protokola k Amsterdamski pogodbi, imenovanega Protokol o vključitvi schengenskega pravnega reda v pravni okvir Evropske unije, je celoten schengenski pravni red postal sestavni del prava EU. Svet Evropske unije za pravosodje in notranje zadeve mora definirati pravno podlago za vsako posamično schengensko določbo in schengenski sklep, kar pomeni, da le-te uvršča v 1. (Evropske skupnosti) ali v 3. (Sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev) steber. Pravne akte, ki so uvrščeni v 1. steber, je možno naknadno, v postopku sprejemanja pravnih norm v skladu s PDEU, spreminjati s pravnimi akti EU (praviloma s pomočjo uredb in direktiv).

Dokler za posamezni pravni akt ni definirana pravna podlaga, je schengensko pravo uvrščeno v 3. steber (področje medvladnega sodelovanja). Uvrščanje v 1. steber še ne pomeni, da imajo te določbe pravni učinek uredb ali direktiv ES in da se na ta način uporabljajo prednostno pred določbami nacionalnega pravnega reda. Prevzete schengenske norme v svoji naravi ostanejo mednarodno pravo. Posamezne norme (v kolikor se ne uporabljajo neposredno) še naprej pomenijo in prinašajo zgolj obveznosti posameznih držav. Njihovo razmerje do nacionalnega pravnega reda se definira na podlagi posamičnega razmerja, ki velja med nacionalnim in mednarodnim pravom. Če pa se določbe schengenskega prava spremenijo na podlagi uredbe ES, taka določba doseže isti pravni učinek, kot ga ima uredba ES. Taka določba postane

del sekundarnega prava ES z vsemi posledicami, med drugim uživa prednostno uporabo v smislu pravnih aktov prava Skupnosti.

Čeravno je Schengenska konvencija na podlagi vključitve schengenskega pravnega reda postala pravo EU, se načeloma še nadalje ohrani dosedanje razmerje v rangu (glej 134. čl. SK). Tako na primer še zlasti svoboda gibanja (na podlagi 21., 45., 49., 56. čl. PDEU²⁶) še nadalje uživa prednost pred določbami SK (glej Westphal in Stoppa, 2003, str. 71).

23. člen KISS je nadomestila Direktiva 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav. Ta direktiva mnogo podrobneje kot dosedanje pravo Skupnosti ureja odstranitev in prisilno odstranitev državljanov tretjih držav. 23. člen KISS, prav tako kot zavrnitev vstopa na podlagi 13. člena Zakonika o schengenskih mejah, temelji na skupnem interesu schengenskih držav, da preprečijo ali vsaj zaključijo nezakonito bivanje državljanov tretjih držav v schengenskem prostoru. Ker kontrole na notranjih mejah ni več, obstaja nevarnost, da se tujci, ki nezakonito bivajo v eni državi članici, preselijo v druge države članice, kjer potem nezakonito bivajo. Cilj Direktive 2008/115 je podoben. Ta vsebuje mnogo natančnejše določbe o ravnanju s tujci, ki bivajo v schengenskem prostoru, čeprav ne izpolnjujejo ali ne izpolnjujejo več pogojev za bivanje. 11. člen Zakonika o schengenskih mejah (domneva o izpolnjevanju pogojev glede trajanja bivanja) v razmerju do Direktive 2008/115 ne določa nepotrebnih posebnih pravil. Nasprotno se morajo v prihodnje tudi pri odstranitvi na podlagi domneve o prekoračitvi trajanja bivanja upoštevati zahteve Direktive (glej Sodišče Evropske unije, 2009, zadeva C-261/08 in C-348/08).

²⁶ Prejšnji 18., 39., 43., 49. čl. PES.

4 DIREKTIVA O VRAČANJU IN SKLADNOST NACIONALNE ZAKONODAJE

Direktiva o vračanju je bila sprejeta v postopku soodločanja Evropskega parlamenta in Sveta EU dne 16. decembra 2008.

4.1 UVODNA IZJAVA DIREKTIVE O VRAČANJU

Evropski parlament in Svet Evropske unije sta ob upoštevanju Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti in zlasti 63(3)(b). člena Pogodbe, ob upoštevanju predloga Komisije, v skladu s postopkom, določenim v 251. členu Pogodbe²⁷, upoštevala naslednja dejstva.

Evropski svet je v Tampereju 15. in 16. oktobra 1999 vzpostavil usklajen pristop na področju priseljevanja in azila, ki istočasno obravnava oblikovanje skupnega azilnega sistema, zakonito politiko priseljevanja in boj proti nezakonitemu priseljevanju.

Evropski svet v Bruslju 4. in 5. novembra 2004 je pozval k ustanovitvi učinkovite politike odstranitve in repatriacije, ki temelji na skupnih standardih, da se osebe vrnejo na human način in ob polnem spoštovanju njihovih temeljnih pravic in dostojanstva.

Dne 4. maja 2005 je odbor ministrov Sveta Evrope sprejel »Dvajset smernic o prisilnem vračanju«.

Za učinkovito politiko vračanja je treba kot nujen sestavni del migracijske politike z dobrim upravljanjem določiti jasna, pregledna in poštena pravila.

Ta direktiva bi morala vzpostaviti vrsto horizontalnih ukrepov, ki se uporabljajo za vse državljane tretjih držav, ki ne izpolnjujejo ali ne izpolnjujejo več pogojev za vstop, bivanje ali prebivanje v državi članici.

Države članice bi morale zagotoviti, da se nezakonito prebivanje državljanov tretjih držav zaključi po poštemem in preglednem postopku. V skladu s splošnimi načeli zakonodaje EU bi morale biti odločbe, izdane v skladu s to direktivo, sprejete za vsak primer posebej in bi morale temeljiti na nepristranskih merilih, pri čemer se ne bi smelo upoštevati zgolj nezakonitega prebivanja. Pri uporabi standardnih obrazcev za izdajo odločb v zvezi z vrnitvijo, kot so odločbe o vrnitvi ter, če so izdane, odločbe o prepovedi vstopa in določbe o odstranitvi, bi morale države članice upoštevati navedeno načelo in v celoti ravnati v skladu z vsemi veljavnimi določbami te direktive.

Poudariti je treba potrebo po sporazumih Skupnosti in dvostranskih sporazumih s tretjimi državami o ponovnem sprejemu za poenostavitev procesa vračanja. Mednarodno sodelovanje z državami izvora v vseh fazah procesa vračanja je predpogoj za doseg trajne vrnitve.

²⁷ Mnenje Evropskega parlamenta z dne 18. junija 2008 in Sklep Sveta z dne 9. decembra 2008.

Priznava se, da države članice lahko zakonito vrnejo nezakonito prebivajoče državljane tretjih držav, če obstajajo pravični in učinkoviti azilni sistemi, ki v celoti upoštevajo načelo nevračanja.

V skladu z direktivo Sveta 2005/85/ES z dne 1. decembra 2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah²⁸ državljana tretje države, ki je v državi članici zaprosil za azil, ne bi smeli obravnavati kot nezakonito prebivajočega na ozemlju te države članice, dokler ne začne veljati odločba o zavrnitvi prošnje ali odločba o prenehanju pravice te osebe do statusa prosilca za azil.

Če ni razlogov, zaradi katerih bi lahko verjeli, da bi bil namen postopka vračanja s tem ogrožen, bi morala imeti **prostovoljna vrnitev prednost pred prisilno vrnitvijo**, omogočiti pa bi bilo treba tudi obdobje za prostovoljni odhod. Kadar se zaradi posebnih okoliščin v posameznem primeru to izkaže za nujno, bi bilo treba omogočiti, da se obdobje za prostovoljni odhod podaljša. Za spodbujanje prostovoljne vrnitve bi morale države članice zagotoviti večjo pomoč pri vračanju in svetovanje, pa tudi kar najbolje uporabiti ustrezne možnosti financiranja, ki so na voljo v okviru Evropskega sklada za vračanje.

Vzpostaviti bi bilo treba **skupne minimalne ukrepe pravnega varstva za odločbe v zvezi z vrnitvijo**, da se zagotovi učinkovito varstvo interesov zadevnih posameznikov. Osebam, ki nimajo zadostnih sredstev, bi bilo treba nuditi potrebno pravno pomoč. Države članice bi morale v svoji nacionalni zakonodaji določiti, v katerih primerih je potrebna pravna pomoč.

Obravnavati bi bilo treba položaj državljanov tretjih držav, ki prebivajo nezakonito, ampak njihova odstranitev še ni mogoča. Osnovne pogoje za njihovo bivanje bi bilo treba določiti v skladu z nacionalno zakonodajo. Da bi lahko dokazale poseben položaj v primeru upravnih kontrol ali preverjanj, bi morale te osebe **prejeti pisno potrdilo o svojem položaju**. Države članice bi morale imeti veliko svobode pri določanju glede oblike in obrazca pisnega potrdila, ki bi ga lahko vključile tudi v odločbe v zvezi z vrnitvijo, sprejete v skladu s to direktivo.

Pri uporabi prisilnih ukrepov bi bilo treba izrecno upoštevati **načeli sorazmernosti in učinkovitosti glede na uporabljene ukrepe in zastavljene cilje**. Vzpostaviti bi bilo treba minimalne varovalne ukrepe za izvajanje prisilnega vračanja, ob upoštevanju Odločbe Sveta 2004/573/ES z dne 29. aprila 2004 o organiziranju skupnih letov zaradi odstranitve državljanov tretjih držav, ki so predmet posameznih odredb o odstranitvi, z ozemlja dveh ali več držav članic²⁹. Državam članicam bi morala biti omogočena uporaba različnih možnosti za spremljanje prisilnega vračanja.

Učinki nacionalnih ukrepov vračanja bi morali na podlagi uveljavljanja prepovedi vstopa, ki prepoveduje vstop v vse države članice in prebivanje na njihovem ozemlju, dobiti **evropsko razsežnost. Trajanje prepovedi vstopa** bi bilo treba določiti ob upoštevanju vseh ustreznih okoliščin posameznega primera, običajno pa **naj ne bi bila daljša od petih let**. V tem okviru bi bilo treba posebej upoštevati dejstvo, da je bila za zadevnega državljana tretje države že izdana več kot ena odločba o vrnitvi

²⁸ UL L 326, 13. 12. 2005, str. 13.

²⁹ UL L 261, 6. 8. 2004, str. 28.

ali odredba o odstranitvi ali da je ta državljan vstopil na ozemlje države članice med prepovedjo vstopa.

Državam članicam bi moralo biti prepuščeno, da odločijo, ali pregled odločb v zvezi z vrnitvijo organ ali telo za pregled pooblašča, da predhodno odločbo nadomesti s svojo odločbo v zvezi z vrnitvijo.

Uporaba pridržanja z namenom odstranitve bi morala biti omejena in bi morala v zvezi z uporabljenimi ukrepi in zastavljenimi cilji upoštevati **načelo sorazmernosti**. Pridržanje je upravičeno samo z namenom priprave vrnitve ali izvedbe postopka odstranitve in če **uporaba milejših prisilnih ukrepov ni zadostna**.

S pridržanimi državljanji tretjih držav bi bilo treba ravnati **humano in dostojanstveno**, ob spoštovanju njihovih temeljnih pravic in v skladu z mednarodnim in nacionalnim pravom. Brez poseganja v prvo prijetje s strani organov pregona, ki ga ureja nacionalna zakonodaja³⁰, bi se moralo pridržanje praviloma izvajati v posebnih centrih za pridržanje³¹.

Države članice bi morale imeti **hiter dostop do informacij o prepovedih vstopa, ki so jih izdale druge države članice**. Ta izmenjava informacij bi morala potekati v skladu z Uredbo (ES) št. 1987/2006 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 20. decembra 2006 o vzpostavitvi, delovanju in uporabi druge generacije Schengenskega informacijskega sistema (SIS II)³².

Sodelovanje med institucijami na vseh ravneh procesa vračanja ter izmenjava in spodbujanje najboljših praks bi moralo spremljati izvajanje te direktive ter zagotavljati evropsko dodano vrednost.

Ker cilja te direktive, in sicer **določitve skupnih pravil o vračanju, odstranitvi, uporabi prisilnih ukrepov, pridržanju in prepovedi vstopa**, države članice same ne morejo zadovoljivo doseči, in ker ta cilj zaradi njegovega obsega in učinkov lažje doseže Skupnost, lahko Skupnost sprejme ukrepe v skladu z **načelom subsidiarnosti** iz 5. člena Pogodbe³³. Skladno z načelom sorazmernosti iz navedenega člena, ta direktiva ne prekoračuje okvirov, ki so potrebni za doseganje navedenega cilja.

Države članice bi morale izvajati to direktivo **brez diskriminacije** glede na spol, raso, barvo, etnično ali družbeno poreklo, genetskih značilnosti, jezik, vero ali

³⁰ V Republiki Sloveniji je prvo pridržanje urejeno v Zakonu o policiji (uradno prečiščeno besedilo) (ZPol-UPB7). Oseba, ki jo je treba izročiti tujim varnostnim organom, ali je bila sprejeta od tujih varnostnih organov in jo je treba izročiti pristojnemu organu, sme biti pridržana največ 48 ur. Pridržanje se odredi z odločbo, ki mora biti izdana in vročena pridržani osebi v roku šest ur od odvzema prostosti. Pridržana oseba ima, dokler traja pridržanje, pravico do pritožbe zoper odločbo o pridržanju. O pritožbi mora odločiti pristojno okrožno sodišče v roku 48 ur (ZPol-UPB7, 43. člen).

³¹ V skladu s 56. členom Zakona o tujcih (uradno prečiščeno besedilo) (ZTuj-1-UPB6) za tujca, ki ne zapusti države v določenem roku in ga iz kakršnih koli razlogov ni mogoče takoj odstraniti, odredi policija, do njegove odstranitve iz države, nastanitev v centru za tujce ali izven centra, a ne dalj kot za šest mesecev.

³² UL L 381, 28. 12. 2006, str. 4.

³³ 5. člen PES na novo ureja 5. člen PEU. V skladu z načelom subsidiarnosti Unija deluje na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, le če in v kolikor države članice ciljev predlaganih ukrepov ne morejo zadovoljivo doseči na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni, temveč se zaradi obsega ali učinkov predlaganih ukrepov lažje dosežejo na ravni Unije.

prepričanje, politično ali drugo mnenje, pripadnost narodni manjšini, imetje, rod, prizadetost, starost ali spolno usmerjenost.

V skladu s Konvencijo Združenih narodov o otrokovih pravicah iz leta 1989 bi morale države članice pri izvajanju te direktive največjo pozornost posvečati »**največjim koristim otroka**«. V skladu z Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin bi moralo biti spoštovanje družinskega življenja najpomembnejše vodilo držav članic pri izvajanju te direktive.

Uporaba te direktive ne posega v obveznosti, ki izhajajo iz Ženevske konvencije z dne 28. julija 1951, ki se nanaša na status beguncev, kakor je bila spremenjena z Newyorškim protokolom z dne 31. januarja 1967.

Ta direktiva spoštuje temeljne pravice in sprejeta načela, zlasti načela Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

V skladu s 1. in 2. členom Protokola o stališču Danske, ki je priložen k Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti, **Danska ne sodeluje pri sprejetju te direktive, ki zato zanjo ni zavezujoča niti se v njej ne uporablja**. Glede na to, da ta direktiva, kolikor se uporablja za državljane tretjih držav, ki ne izpolnjujejo ali ne izpolnjujejo več pogojev vstopa v skladu z Zakonikom o schengenskih mejah³⁴, temelji **na schengenskem pravnem redu** v skladu z določbami naslova IV tretjega dela Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, se Danska v skladu s 5. členom navedenega protokola v šestih mesecih po sprejetju te direktive odloči, ali jo bo izvajala v svoji nacionalni zakonodaji.

Kolikor se uporablja za državljane tretjih držav, ki ne izpolnjujejo ali ne izpolnjujejo več pogojev vstopa v skladu z Zakonikom o schengenskih mejah, ta **direktiva pomeni nadaljnji razvoj določb schengenskega pravnega reda**, v katerem Združeno kraljestvo ne sodeluje, v skladu s Sklepom Sveta 2000/365/ES z dne 29. maja 2000 o prošnji Združenega kraljestva Velike Britanije in Severne Irske za sodelovanje pri izvajanju nekaterih določb schengenskega pravnega reda³⁵; nadalje, v skladu s 1. in 2. členom Protokola o stališču Združenega kraljestva in Irske, ki je priložen k Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti, in brez poseganja v 4. člen navedenega protokola, **Združeno kraljestvo ne sodeluje pri sprejetju te direktive, ki zato zanj ni zavezujoča niti se v njem ne uporablja**.

Kolikor se uporablja za državljane tretjih držav, ki ne izpolnjujejo ali ne izpolnjujejo več pogojev vstopa v skladu z Zakonikom o schengenskih mejah, ta direktiva pomeni nadaljnji razvoj določb schengenskega pravnega reda, pri katerem Irska ne sodeluje, v skladu s Sklepom Sveta 2002/192/ES z dne 28. februarja 2002 o prošnji Irske, da sodeluje pri izvajanju nekaterih določb schengenskega pravnega reda³⁶; nadalje, v skladu s 1. in 2. členom Protokola o stališču Združenega kraljestva in Irske, ki je

³⁴ Uredba (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (UL L 105, 13. 4. 2006, str. 1).

³⁵ UL L 131, 1. 6. 2000, str. 43.

³⁶ UL L 64, 7. 3. 2002, str. 20.

priložen k Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti, in brez poseganja v 4. člen navedenega protokola, **Irska ne sodeluje pri sprejemanju te direktive, ki zato zanjo ni zavezujoča niti se v njej ne uporablja.**

Ta direktiva predstavlja za Islandijo in Norveško, kolikor se uporablja za državljane tretjih držav, ki ne izpolnjujejo ali ne izpolnjujejo več pogojev vstopa v skladu z Zakonikom o schengenskih mejah, nadaljnji razvoj določb schengenskega pravnega reda v smislu Sporazuma med Svetom Evropske unije ter Republiko Islandijo in Kraljevino Norveško o pridružitvi teh dveh držav k izvajanju, uporabi in razvoju schengenskega pravnega reda, ki sodijo na področje iz točke C 1. člena Sklepa Sveta 1999/437/ES³⁷ o nekaterih izvedbenih predpisih za uporabo navedenega sporazuma.

Ta direktiva predstavlja za Švico, kolikor se uporablja za državljane tretjih držav, ki ne izpolnjujejo ali ne izpolnjujejo več pogojev vstopa v skladu z Zakonikom o schengenskih mejah, nadaljnji razvoj določb schengenskega pravnega reda v smislu Sporazuma med Evropsko unijo, Evropsko skupnostjo in Švicarsko konfederacijo o pridružitvi Švicarske konfederacije k izvajanju, uporabi in razvoju schengenskega pravnega reda, ki sodijo na področje iz točke C 1. člena Sklepa Sveta 1999/437/ES v povezavi s 3. členom Sklepa Sveta 2008/146/ES³⁸ o sklenitvi navedenega sporazuma v imenu Skupnosti.

Ta direktiva predstavlja za Lihtenštajn, kolikor se uporablja za državljane tretjih držav, ki ne izpolnjujejo ali ne izpolnjujejo več pogojev vstopa v skladu z Zakonikom o schengenskih mejah, nadaljnji razvoj določb schengenskega pravnega reda v smislu Protokola med Evropsko unijo, Evropsko skupnostjo, Švicarsko konfederacijo in Kneževino Lihtenštajn o pristopu Kneževine Lihtenštajn k sporazumu med Evropsko unijo, Evropsko skupnostjo in Švicarsko konfederacijo o pridružitvi Švicarske konfederacije k izvajanju, uporabi in razvoju schengenskega pravnega reda, ki sodijo na področje iz točke C 1. člena Sklepa 1999/437/ES v povezavi s 3. členom Sklepa Sveta 2008/261/ES z dne³⁹ o podpisu, v imenu Evropske skupnosti, ter o začasni uporabi nekaterih določb navedenega sporazuma (Direktiva 2008/115/ES, uvodna izjava).

4.2 SPLOŠNE DOLOČBE DIREKTIVE O VRAČANJU

4.2.1 Predmet urejanja

Ta direktiva določa skupne standarde in postopke, ki se uporabljajo v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav, v skladu s

³⁷ UL L 176, 10. 7. 1999, str. 31.

³⁸ UL L 53, 27. 2. 2008, str. 1.

³⁹ UL L 83, 26. 3. 2008, str. 3.

temeljnimi pravicami kot splošnimi načeli prava Skupnosti in mednarodnega prava, vključno z obveznostmi, ki se nanašajo na zaščito beguncev in človekove pravice (Direktiva 2008/115/ES, 1. člen).

4.2.2 Področje uporabe

Direktiva o vračanju **se uporablja** za državljane tretjih držav, ki nezakonito prebivajo na ozemlju države članice.

Države članice se lahko odločijo, da te direktive ne uporabljajo za državljane tretjih držav, ki:

- a. jim je bil zavrnen vstop v skladu s 13. členom Zakonika o schengenskih mejah, ali ki so jih pristojni organi prijeli ali prestregli pri nezakonitem prestopu kopenske, morske ali zračne zunanje meje države članice in po tem niso pridobili dovoljenja ali pravice do prebivanja v tej državi članici;
- b. se morajo v skladu z nacionalno zakonodajo vrniti zaradi kazenske sankcije ali zaradi posledice kazenske sankcije ali pa so v postopku izročitve.

13. člen Zakonika o schengenskih mejah določa, da se državljanu tretje države, ki ne izpolnjuje vseh pogojev za vstop, določenih v 5(1). členu⁴⁰, in ne spada v kategorije oseb iz 5(4). člena⁴¹, zavrne vstop na ozemlje držav članic. To pa ne posega v uporabo posebnih določb, ki se nanašajo na pravico do azila in mednarodne zaščite ali izdaje vizuma za daljše bivanje.

Vstop se lahko zavrne le z utemeljeno odločitvijo, ki določa natančne razloge za zavrnitev. Odločitev sprejme organ, ki je za to pooblaščen, v skladu z nacionalno zakonodajo. Učinkovati začne takoj.

⁴⁰ Državljan tretje države mora posedovati veljavno potno listino ali listino, ki mu dovoljuje prehod meje. Imeti mora veljaven vizum, če se to zahteva, in upravičiti mora namen in pogoje nameravanega bivanja ter imeti zadostna sredstva za preživljanje, tako za čas nameravanega bivanja kot tudi za vrnitev v svojo matično državo ali tranzit v tretjo državo. Prav tako za državljana tretje države ne sme biti razpisan ukrep v SIS zaradi zavrnitve vstopa in ne sme predstavljati grožnje javnemu redu, notranji varnosti, javnemu zdravju ali mednarodnim odnosom katerekoli države članice.

⁴¹ Npr.: državljani tretjih držav, ki ne izpolnjujejo vseh pogojev za vstop, imajo pa dovoljenja za prebivanje ali vizum za ponovni vstop, ki ga je izdala ena od držav članic, ali državljan tretje države, ki mu je država članica dovolila vstop na svoje ozemlje iz humanitarnih razlogov, na podlagi nacionalnega interesa ali zaradi mednarodnih obveznosti.

Direktiva o vračanju **se ne uporablja** za osebe, ki uživajo pravico Skupnosti do prostega gibanja, kakor je opredeljena v 2(5). členu⁴² Zakonika o schengenskih mejah (Direktiva 2008/115 ES, 2. člen).

4.2.3 Opredelitev pojmov

Za namene direktive o vračanju se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

- »**državljan tretje države**« pomeni katerokoli osebo, ki ni državljan Unije v smislu 17(1). člena⁴³ Pogodbe in ne uživa pravice Skupnosti do prostega gibanja, kakor je opredeljena v 2(5). členu Zakonika o schengenskih mejah;
- »**nezakonito prebivanje**« pomeni prisotnost državljan tretje države na ozemlju države članice, ki ne izpolnjuje ali ne izpolnjuje več pogojev za vstop iz 5. člena Zakonika o schengenskih mejah ali drugih pogojev za vstop, bivanje ali stalno prebivališče v tej državi članici;
- »**vrnitev**« pomeni proces vračanja državljan tretje države – bodisi prostovoljno izpolnitev obveznosti vrnitve ali prisilno vrnitev – v:
 - državo izvora ali
 - državo tranzita, v skladu s sporazumi Skupnosti ali dvostranskimi sporazumi o ponovnem sprejemu ali drugimi sporazumi, ali
 - drugo tretjo državo, v katero se zadevni državljan tretje države vrne prostovoljno, pod pogojem, da ga ta država sprejme;
- »**odločba o vrnitvi**« pomeni upravno ali sodno odločbo ali akt, ki navaja ali opredeljuje, da je prebivanje državljan tretje države nezakonito, ter nalaga ali navaja obveznost vrnitve;
- »**odstranitev**« pomeni izvršitev obveznosti vrnitve, in sicer fizični prevoz iz države članice;
- »**prepoved vstopa**« pomeni upravno ali sodno odločbo ali akt, ki prepoveduje vstop in prebivanje na ozemlju držav članic za določeno obdobje, skupaj z odločbo o vrnitvi;

⁴² To so državljani Unije v smislu 17(1). člena Pogodbe in državljani tretjih držav, ki so družinski člani državljan Unije in uveljavljajo svojo pravico do prostega gibanja, za katere se uporablja Direktiva 2004/38/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov, da se prosto gibajo in prebivajo na ozemlju držav članic, kakor tudi državljani tretjih držav in njihovi družinski člani ne glede na njihovo državljanstvo, ki imajo v skladu s pogodbami med Skupnostjo in njenimi državami članicami na eni strani in temi tretjimi državami na drugi strani pravico do prostega gibanja, ki je enakovredna pravici državljanov Unije.

⁴³ Prejšnji 17. člen PES sedaj ureja 20. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije, ki določa, da se s Pogodbama uvede državljanstvo Unije. Državljan Unije so vse osebe z državljanstvom ene od držav članic. Državljanstvo Unije se doda nacionalnemu državljanstvu in ga ne nadomešča.

- »**nevarnost pobega**« pomeni, da v posameznem primeru obstajajo razlogi na podlagi objektivnih meril, opredeljenih z zakonom, zaradi katerih se domneva, da bi državljan tretje države, ki je v postopku vrnitve, lahko pobegnil;
- »**prostovoljni odhod**« pomeni izpolnitev obveznosti vrnitve v roku, ki je bil za to določen v odločbi o vrnitvi;
- »**ranljive osebe**« pomeni mladoletnike, mladoletnike brez spremstva, invalide, starejše ljudi, nosečnice, starše samohranilce z mladoletnimi otroki in osebe, ki so bile izpostavljene mučenju, posilstvu ali drugim resnim oblikam psihološkega, fizičnega ali spolnega nasilja (Direktiva 2008/115 ES, 3. člen).

4.2.4 Ugodnejše določbe

Direktiva o vračanju ne posega v ugodnejše določbe:

- dvostranskih ali večstranskih sporazumov med Skupnostjo ali Skupnostjo in njenimi državami članicami ter eno ali več tretjimi državami;
- dvostranskih ali večstranskih sporazumov med eno ali več državami članicami ter eno ali več tretjimi državami.

Direktiva o vračanju ne posega v določbe, ki bi lahko bile ugodnejše za državljana tretje države, določene v pravnem redu Skupnosti v zvezi s priseljevanjem in azilom.

Prav tako ne vpliva na pravico držav članic, da sprejmejo ali ohranijo določbe, ki so ugodnejše za osebe, za katere se uporabljajo, če so takšne določbe združljive s to direktivo (Direktiva 2008/115 ES, 4. člen).

IZVZETOST DRŽAVLJANOV TRETJIH DRŽAV S PODROČJA UPORABE DIREKTIVE

V zvezi z državljanji tretjih držav, ki so izvzeti s področja uporabe direktive o vračanju v skladu s členom 2(2)(a)⁴⁴, države članice:

- zagotovijo, da njihova obravnava in raven varstva nista manj ugodni, kot je določeno v členu 8(4) in (5) (omejitve glede uporabe prisilnih ukrepov), členu 9(2)(a) (odložitev odstranitve), členu 14(1)(b) in (d) (nujna zdravstvena

⁴⁴ Gre za državljanje tretjih držav, ki jim je bil zavrnen vstop v skladu s 13. členom Zakonika o schengenskih mejah ali ki so jih pristojni organi prijeli ali prestregli pri nezakonitem prestopu kopenske, morske ali zračne zunanje meje države članice in po tem niso pridobili dovoljenja ali pravice do prebivanja v tej državi članici.

- oskrba in upoštevanje potreb ranljivih oseb) ter členih 16 in 17 (pogoji pridržanja), ter
- spoštujejo načelo nevračanja (Direktiva 2008/115 ES, 4. člen).

4.2.5 Nevračanje, največje koristi otroka, družinsko življenje in zdravstveno stanje

Države članice morajo pri izvajanju direktive o vračanju ustrezno upoštevati:

- največje koristi otroka,
- družinsko življenje,
- zdravstveno stanje zadevnega državljana tretje države
- in spoštujejo načelo nevračanja (Direktiva 2008/115 ES, 5. člen).

NAČELO NEVRAČANJA (NON-REFOULEMENT)

V določenih primerih prisilno odstranitev tujca iz države preprečuje t. i. načelo nevračanja (NON-REFOULEMENT), ki prepoveduje vračanje oseb v države, v katerih jim preti nevarnost preganjanja ali je ogroženo njihovo življenje, osebna integriteta ali svoboda. To načelo, ki je splošno sprejeto in široko uveljavljeno, je na različne načine vsebovano v najpomembnejših in univerzalnih mednarodnih konvencijah, s katerimi se zagotavlja spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter njihovo mednarodno varstvo.

Načelo nevračanja so nekatere evropske države vključile v zakone o azilu oziroma mednarodni zaščiti ali o tujcih, Republika Slovenija pa v oba predpisa. Načelo nevračanja kot univerzalno načelo, ki ščiti določene človekove pravice in temeljne svoboščine v vsakem primeru ne glede na okoliščine, za evropske države, podpisnice EKČP, izhaja iz 3. člena te konvencije, ki pravi: *»Nikogar se ne sme mučiti ali nečloveško in ponižujoče z njim ravnati ali ga kaznovati.«* Prepoved vračanja tu sicer ni eksplicitno navedena, vendar pa iz citirane določbe jasno izhaja. Zaščita človekove integritete v smislu 3. člena EKČP ne bi imela namreč nobenega smisla, če bi neka država določeno osebo izročila oziroma izgnala v državo, kjer bi ji bila njena osebna integriteta na tak način ogrožena (Debelak in Rakočevič, 2008, str. 169).

VRAČANJE lahko označimo kot dejanje, s katerim se neka oseba izžene iz države ali izroči drugi državi, v kateri ji grozi preganjanje ali nevarnost grdega ravnanja. Načelo nevračanja pa prepoveduje vračanje oseb v takšne države, torej v države, v katerih bi bilo v nevarnosti njihovo življenje, osebna integriteta ali svoboda. To načelo je na različne načine, eksplicitno ali posredno, vsebovano v številnih mednarodnih aktih o beguncih in človekovih pravicah, sprejeto pa je tudi v zakonodaje mnogih držav. Načelo nevračanja je izrecno določeno v 33. členu Ženevske konvencije (v skladu z 42. členom te konvencije velja, da glede tega člena niso dopustni nobeni pridržki s strani držav podpisnic):

»1. Nobena država podpisnica ne bo izgnala ali vrnila (refouler) begunca na katerikoli način na meje oziroma ozemlja, kjer je njegovo življenje ali svoboda ogrožena zaradi njegove rase, vere, narodnosti, pripadnosti posebni družbeni skupini ali politične opredelitve.

2. Prednosti teh določil pa ne more uveljavljati begunec, za katerega obstajajo razumni razlogi, da bi lahko ogrožal nacionalno varnost države, v kateri se nahaja, ali ki je bil s končno sodbo obsojen zaradi posebno resnega zločina, ter zaradi tega predstavlja nevarnost za skupnost v državi« (Debelak in Rakočević, 2008, str. 208).

Načelo nevračanja, kot je opredeljeno v Ženevski konvenciji, v določenih okoliščinah torej ne zagotavlja zaščite vsem, isto načelo v EKČP pa vsem, ne glede na okoliščine, vendar pa jim hkrati ne zagotavlja podobnih pravic kot jih Ženevska konvencija beguncem.

V nacionalnih zakonodajah posameznih držav je to vprašanje rešeno na različne načine. Določbi o prepovedi vračanja oziroma prisilni odstranitvi oseb, ki pomenita zakonsko uveljavitev načela nevračanja, sta v obeh slovenskih zakonih – v ZTuj in ZMZ, vendar na žalost ne dovolj konsistentni z bistvom tega načela in med seboj tudi ne popolnoma usklajeni. ZMZ v 20. členu pod naslovom »načelo nevračanja« določa: *»Prisilna odstranitev ali vrnitev osebe v državo, kjer bi bilo njeno življenje ali svoboda ogroženo zaradi njene rase, vere, narodnosti, pripadnosti posebni družbeni skupini ali politični opredelitvi, ni dovoljena« (Debelak in Rakočević, 2008, str. 213).*

Besedilo 51. člena ZTuj pod naslovom »prepoved prisilne odstranitve« določa, da se tujca ne sme prisilno odstraniti ali vrniti v državo iz naslednjih razlogov:

- ker bi bilo njegovo življenje ali svoboda ogrožena zaradi njegove rase, vere, narodnosti, pripadnosti posebni družbeni skupini ali političnega prepričanja, ali
- ker bi bil lahko izpostavljen mučenju ali nečloveškemu in poniževalnemu ravnanju ali kazni.

Omenjene razloge, ki preprečujejo odstranitev tujca iz države (spoštovanje načela nevračanja), mora policija preveriti po uradni dolžnosti.

V ta namen mora policija v primeru najmanjšega dvoma o obstoju razlogov, ki začasno zadržijo prisilno odstranitev tujca, zaprositi za ažurno poročilo o splošnem stanju človekovih pravic v državi vračanja. Prošnja za poročilo se naslovi na informacijsko-dokumentacijski center, ki deluje v okviru Direktorata za migracije in integracijo. To poročilo mora vsebovati podatke in informacije o splošnem stanju človekovih pravic v zadevni državi vračanja na podlagi vladnih, mednarodnih in nevladnih virov. Namen tega poročila je, da predstavi objektivno stanje človekovih pravic v zadevni državi, pri čemer se mora poročilo sklicevati na verodostojne informacije ne glede na njihov izvor. Na koncu mora poročilo vsebovati tudi oceno o trenutnem stanju človekovih pravic v državi vračanja, kot to izhaja iz navedenih dejstev in podatkov.

Policija mora preveriti, ali v konkretnem primeru obstajajo razlogi za upoštevanje načela nevračanja v luči poročila IDC o stanju človekovih pravic v državi vračanja in tudi na podlagi drugih virov, ki so dostopni policiji. Ta presoja poteka na podlagi ugotavljanja subjektivnih in objektivnih kriterijev, kot to določajo Smernice za izvajanje Zakona o mednarodni zaščiti št. 007-146/2009/3 (11–19), na straneh 3–5. V primeru, da uradna oseba ugotovi obstoj razlogov za nevračanje, se tujcu izda dovoljenje za zadrževanje, kot to predpisuje 52. člen ZTuj (USMERITVE za izvajanje ZTuj, 2009, str. 1).

Zadrževanje po ZTuj pomeni dovoljenje tujcu, ki mu je bil določen rok za zapustitev države, oziroma tujcu, ki se ga mora prisilno odstraniti, da začasno ostane v Republiki Sloveniji. Zadrževanje v Republiki Sloveniji se dovoli, če:

- bi bila prisilna odstranitev v nasprotju z 51. členom ZTuj (načelo nevračanja);
- odstranitev ni možna iz drugih razlogov.

Dovoljenje za zadrževanje izda pristojni organ na prošnjo tujca ali po uradni dolžnosti za dobo šestih mesecev z možnostjo ponovnega podaljšanja, dokler trajajo razlogi iz prejšnjega odstavka. Pristojni organ z odločbo, s katero dovoli tujcu zadrževanje v Republiki Sloveniji, določi kraj prebivanja na določenem naslovu. Obveznost tujca, da zapusti državo, z dovolitvijo zadrževanja ne preneha in se ne spremeni (ZTuj-1-UPB6, 52. člen).

4.3 KONEC NEZAKONITEGA PREBIVANJA

4.3.1 Odločba o vrnitvi

Brez poseganja v izjeme iz odstavkov 2 do 5 6. člena direktive o vračanju države članice izdajo odločbo o vrnitvi vsakemu državljanu tretje države, ki nezakonito prebiva na njenem ozemlju.

Drugi odstavek 6. člena direktive o vračanju določa, da državljani tretje države, ki nezakonito prebivajo na ozemlju države članice in imajo veljavno dovoljenje za prebivanje ali drugo dovoljenje, ki jim daje pravico do prebivanja, ki ga je izdala druga država članica, **morajo takoj oditi na ozemlje te druge države članice**. Če zadevni državljan tretje države ne izpolni te zahteve ali če se njegov takojšnji odhod zahteva zaradi javnega reda ali državne varnosti, se mu izda odločba o vrnitvi.

Tretji odstavek 6. člena določa, da se države članice lahko **vzdržijo izdaje odločbe o vrnitvi** državljanu tretje države, ki nezakonito prebiva na njihovem ozemlju, če zadevnega državljana tretje države na podlagi dvostranskih sporazumov ali ureditev, ki veljajo na dan začetka veljavnosti te direktive, sprejme druga država članica. V tem primeru država članica, ki je sprejela zadevnega državljana tretje države uporabi

odstavek 1 (izda odločbo o vrnitvi vsakemu državljanu tretje države, ki nezakonito prebiva na njenem ozemlju).

Države članice se lahko kadarkoli odločijo za izdajo **nevezanega dovoljenja za prebivanje** ali drugega dovoljenja, ki iz sočutja, humanitarnih razlogov ali drugih razlogov zagotavlja pravico do prebivanja državljanu tretje države, ki nezakonito prebiva na njihovem ozemlju. V tem primeru se odločba o vrnitvi ne izda. Če je bila odločba o vrnitvi že izdana, se prekliče ali začasno razveljavi za čas trajanja veljavnosti dovoljenja za prebivanje ali drugega dovoljenja, ki daje pravico do prebivanja.

Če je državljan tretje države, ki nezakonito prebiva na ozemlju države članice, vključen v še nedokončan postopek za izdajo njegovega dovoljenja za prebivanje ali drugega dovoljenja, ki daje pravico do prebivanja, ta država članica preuči možnost, da odločbe o vrnitvi ne izda, dokler se postopek ne zaključi, brez poseganja v odstavek 6.

Odstavek 6 določa, da direktiva o vračanju državam članicam ne preprečuje sprejetja **odločitve o prenehanju zakonitega prebivanja** skupaj z odločbo o vrnitvi in/ali odločbo o odstranitvi in/ali prepovedjo vstopa v enotni upravni ali sodni odločbi ali aktu, kakor je predvideno v njihovi nacionalni zakonodaji, brez poseganja v postopkovne varovalne ukrepe iz poglavja III in iz drugih ustreznih določb zakonodaje Skupnosti in nacionalne zakonodaje (Direktiva 2008/115/ES, 6. člen).

V skladu z ZTuj dovoljenje za stalno prebivanje preneha veljati, če:

- je dovoljenje razveljavljeno⁴⁵;
- je tujcu odpovedano prebivanje⁴⁶;
- je tujcu v Republiki Sloveniji izrečena pravnomočna stranska kazen izгона tujca iz države, ali če je tujcu druga država članica Evropske unije izrekla pravnomočno odločitev o izgonu, zaradi katerega bo prisilno odstranjen iz Republike Slovenije;
- se tujec odreče dovoljenju, in sicer z dnem podane izjave o odreku dovoljenju za stalno prebivanje;
- tujec pridobi državljanstvo Republike Slovenije;

⁴⁵ Dovoljenje za stalno prebivanje pristojni organ (na prvi stopnji je to upravna enota), ki ga je izdal, ali pristojni organ, na območju katerega tujec prebiva, razveljavi, če je tujec namenoma dal napačne podatke o svoji istovetnosti ali druge netočne podatke ali je namenoma prikril okoliščine, ki so pomembne za izdajo dovoljenja.

⁴⁶ Tujcu, ki ima v Republiki Sloveniji dovoljenje za stalno prebivanje, se lahko prebivanje odpove, če je bil s pravnomočno sodbo obsojen zaradi kaznivega dejanja na nepogojno zaporno kazen, daljšo od treh let ali če obstaja utemeljen sum, da bi lahko ogrožal varnost države, javno varnost ali mir. Razen teh razlogov se lahko tujcu, ki sicer zakonito prebiva v Republiki Sloveniji, prebivanje odpove, če: prebiva v nasprotju z namenom, zaradi katerega mu je bilo dovoljenje izdano; ogroža javni red in mir; zavrača izpolnjevanje odločitev državnih organov; je bil obsojen za kaznivo dejanje na nepogojno zaporno kazen, daljšo od treh mesecev; ostane brez sredstev za preživljanje in mu preživljanje za čas prebivanja v Republiki Sloveniji ni kako drugače zagotovljeno.

- se tujec izseli, ali če ostane izven območja držav članic Evropske unije neprekinjeno eno leto ali dlje, razen v primeru, če je poslan na delo, študij ali zdravljenje;
- se tujec izseli ali ostane izven območja Republike Slovenije neprekinjeno šest let ali dlje, pri čemer občasna, kratkotrajna vračanja v Republiko Slovenijo za čas do treh mesecev ne prekinejo navedenega obdobja;
- tujec v drugi državi članici Evropske unije pridobi status rezidenta za daljši čas⁴⁷;
- tujec umre (ZTuj-1-UPB6, 45. člen).

4.3.2 Prostovoljni odhod

V odločbi o vrnitvi se določi ustrezno obdobje za prostovoljni odhod, in sicer **od sedem do trideset dni**, brez poseganja v izjeme iz odstavkov 2 in 4. Države članice lahko v svoji nacionalni zakonodaji navedejo, da je tako obdobje zagotovljeno le, če zadevni državljani tretje države za to zaprosi. V tem primeru države članice obvestijo zadevne državljane tretjih držav o možnosti vložitve takšne vloge.

Obdobje, določeno v prejšnjem odstavku, ne izključuje možnosti, da zadevni državljani tretje države odidejo prej.

Države članice lahko, kadar je to potrebno, obdobje za prostovoljni odhod podaljšajo za ustrezno obdobje, ob upoštevanju posebnih okoliščin posameznega primera, kot so dolžina prebivanja, šoloobvezni otroci ter druge družinske in socialne vezi.

V obdobju za prostovoljni odhod se lahko naložijo določene obveznosti, namenjene preprečevanju nevarnosti pobega, kot so redno javljanje organom, položitev ustrezne finančne garancije, predložitev dokumentov ali obveznost zadrževanja na določenem mestu.

Če obstaja nevarnost pobega, ali če je bila vloga za zakonito prebivanje zavržena kot očitno neutemeljena ali lažna ali če zadevna oseba ogroža javni red, javno varnost ali državno varnost se države članice lahko vzdržijo odobritve obdobja za prostovoljni odhod ali odobrijo obdobje, krajše od sedmih dni (Direktiva 2008/115/ES, 7. člen).

Prostovoljno odstranitev v Republiki Sloveniji ureja 50. člen ZTuj. Pri prostovoljni odstranitvi tujec sodeluje s policijo, le-ta pa lahko sodeluje tudi z drugimi državnimi organi, mednarodnimi ali nevladnimi organizacijami. Prostovoljna odstranitev tujca, ki

⁴⁷ Rezident za daljši čas je tujec, ki ni državljani države članice Evropske unije in ima v državi članici Evropske unije dovoljenje za stalno ali dolgotrajno prebivanje, izdano z veljavnostjo najmanj pet let na predpisanem obrazcu Evropske unije o enotni obliki dovoljenja za prebivanje za državljane tretjih držav, na katerem je pri vrsti dovoljenja označeno, da je rezident za daljši čas.

mu je izrečena stranska kazen ali stranska sankcija izгона tujca iz države, ni mogoča (ZTuj-1-UPB6, 50. člen).

4.3.3 Odstranitev

Države članice sprejmejo vse potrebne ukrepe za izvršitev odločbe o vrnitvi, če v skladu s 7(4). členom ni bilo odobreno obdobje za prostovoljni odhod ali če obveznost vrnitve ni bila izpolnjena v obdobju za prostovoljni odhod, odobrenem v skladu s 7. členom.

Če je država članica v skladu s 7. členom odobrila obdobje za prostovoljni odhod, je mogoče odločbo o vrnitvi izvršiti le po izteku obdobja, razen če se v tem obdobju pojavi nevarnost oziroma ogrožanje iz 7(4). člena⁴⁸.

Države članice lahko sprejmejo ločeno upravno ali sodno odločbo ali akt, ki odreja odstranitev.

V primerih, ko države članice – kot zadnjo možnost – uporabijo prisilne ukrepe za izvajanje odstranitve državljana tretje države, ki se upira odstranitvi, so takšni ukrepi sorazmerni in ne prekoračujejo razumne sile. Izvajajo se v skladu s temeljnimi pravicami in z ustreznim spoštovanjem dostojanstva in telesne integritete zadevnega državljana tretje države, kot je predvideno v nacionalni zakonodaji.

Pri odstranjevanju po zračni poti države članice upoštevajo Skupne smernice o varnostnih določbah za skupne odstranitve po zračni poti, priložene Odločbi 2004/573/ES. Države članice morajo zagotoviti učinkovit sistem za spremljanje prisilnega vračanja (Direktiva 2008/115/ES, 8. člen).

Trije elementi podpirajo **organizacijo skupnih povratnih letov**:

- Odločba Sveta 2004/573/ES določa pravno podlago za takšne lete;
- skupni standardi in postopki za vračanje in Evropski sklad za vračanje 2008–2013 v okviru splošnega programa »Solidarnost in upravljanje migracijskih tokov« zagotavljajo finančne pogoje;
- komunikacijska podpora, ki jo zagotavlja spletna mreža ICONet, omogoča potrebno izmenjavo podatkov med državami članicami.

Agencija FRONTEX zagotavlja potrebno pomoč za organizacijo in uskladitev skupnih operacij vračanja držav članic. Direktiva Sveta 2003/110/ES krepi sodelovanje med državami članicami v primeru zračnega tranzita (glej EK, 2006, str. 10).

⁴⁸ Če obstaja nevarnost pobega, ali če je bila vloga za zakonito prebivanje zavržena kot očitno neutemeljena ali lažna, ali če državljan tretje države ogroža javni red, javno varnost ali državno varnost.

Tujec, ki nezakonito prebiva v Republiki Sloveniji, mora državo zapustiti nemudoma oziroma v roku, ki mu je bil postavljen. Za nezakonito prebivanje tujca v Republiki Sloveniji se šteje, če:

- je nedovoljeno vstopil;
- mu je bil razveljavljen vizum ali je potekel rok za katerega je bil izdan ali prebiva v Republiki Sloveniji v nasprotju s vstopnim naslovom oziroma mu je potekel čas, ko je na podlagi zakona ali mednarodnega sporazuma lahko v Republiki Sloveniji;
- nima dovoljenja za prebivanje ali je dovoljenje prenehalo veljati (ZTuj-1-UPB6, 47. člen).

V skladu z nacionalno zakonodajo se tujca, ki ne zapusti ozemlja Republike Slovenije, nemudoma oziroma v roku, ki mu je bil postavljen, iz države odstrani. Tujec, ki mu je bila izrečena stranska kazen⁴⁹ izгона tujca iz države ali stranska sankcija⁵⁰ izгона tujca iz države in tujca, ki prostovoljno ne zapusti države, se iz države prisilno odstrani. Tujec se lahko prisilno odstrani iz države samo, če je odločba, na podlagi katere je dolžan zapustiti državo, izvršljiva. Tujca, ki se ga mora v skladu z zakonom prisilno odstraniti iz države, policija privede do državne meje in ga napoti čez mejo ali izroči organom te države. Policija privede do državne meje in napoti čez mejo in izroči organom te države tudi tujca, ki se ga vrača na podlagi mednarodnega sporazuma (ZTuj-1-UPB6, 50. člen).

4.3.4 Odlog odstranitve

Države članice odložijo odstranitev:

- če bi odstranitev kršila načelo nevračanja ali
- toliko časa, za kolikor se v skladu s 13(2). členom⁵¹ direktive o vračanju zagotovi suspenzivni učinek.

Države članice lahko ob upoštevanju posebnih okoliščin posameznega primera odložijo odstranitev za ustrezno obdobje. Pri tem upoštevajo zlasti:

- fizično ali duševno stanje državljana tretje države;

⁴⁹ KZ-1 več ne določa stranske kazni izгона tujca iz države. V prehodnih in končnih določbah v svojem 379. členu določa, da če je bila izrečena stranska kazen izгона tujca iz države po 40. členu Kazenskega zakonika pred uveljavitvijo tega zakonika, se ta kazen zoper obsojenca izvrši tudi po začetku veljavnosti tega zakonika.

⁵⁰ ZP-1-NPB7 v 4. členu med sankcijami za prekrške določa tudi stransko sankcijo izгона tujca iz države. 24. člen navedenega zakona pravi, da sme sodišče izreči tujcu sankcijo izгона iz Republike Slovenije, če je bila z dejanjem povzročena nevarnost za nastanek hude posledice oziroma je z dejanjem nastala škodljiva posledica. Izgon se izreče v trajanju od šest mesecev do petih let. Sankcija izгона se šteje od dneva izvršitve sodbe o prekršku. Čas, ko je bila storilcu v postopku odvzeta prostost, se ne všteje v čas trajanja te sankcije.

⁵¹ Pristojni sodni ali upravni organ ali pristojno telo, katerega člani so nepristranski in neodvisni, je pristojno za pregled odločb v zvezi z vrnitvijo, vključno z možnostjo začasne odložitve njihove izvršitve.

- tehnične razloge, kot je pomanjkanje prevoznih zmogljivosti ali neizvedljivost odstranitve zaradi pomanjkanja identifikacijskih podatkov.

Če se odstranitev odloži, kot je določeno v odstavkih 1 in 2 9. člena, se lahko zadevnemu državljanu tretje države naložijo obveznosti iz 7(3). člena⁵² direktive o vračanju (Direktiva 2008/115/ES, 9. člen).

4.3.5 Vračanje in odstranitev mladoletnikov brez spremstva

Preden se izda odločba o vrnitvi mladoletnika brez spremstva, se mora zagotoviti pomoč ustreznih organov, ki niso organi, ki izvajajo prisilno vračanje, pri tem pa se upošteva največja korist otroka. Preden je mladoletnik brez spremstva odstranjen z ozemlja države članice, se morajo organi te države prepričati, da bo vrnjen članu družine, izbranemu skrbniku ali ustreznim sprejemnim centrom v državi vrnitve (Direktiva 2008/115/ES, 10. člen).

Postopek z mladoletnimi tujci v Republiki Sloveniji ureja 60. člen ZTuj. Tako je treba mladoletnega tujca brez spremstva staršev ali drugih zakonitih zastopnikov, ki je nezakonito vstopil, ali ki nezakonito prebiva v Republiki Sloveniji, takoj vrniti v državo, iz katere je prišel, oziroma izročiti predstavnikom države, katere državljan je. Če to ni mogoče, policija obvesti center za socialno delo, ki mora mladoletniku nemudoma postaviti skrbnika za posebni primer. Policija mladoletnega tujca začasno nastani v centru, v posebnem oddelku za mladoletnike. Na predlog skrbnika za posebni primer ali ob njegovem predhodnem soglasju, lahko policija mladoletniku določi tudi drugo, primernejšo obliko nastanitve, če med postopkom oceni, da je za mladoletnika koristnejša nastanitev pod nadzorom organa socialnega varstva.

Mladoletnika brez spremstva se ne sme vrniti v matično državo ali v tretjo državo, ki ga je pripravljena sprejeti, dokler mu tam ni zagotovljen primeren sprejem. V nobenem primeru pa se mladoletnika brez spremstva ne sme vračati v nasprotju s Konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spremenjeno s protokoli št. 3, 5 in 8 ter dopolnjeno s Protokolom št. 2 ter njenimi protokoli št. 1, 4, 6, 7, 9, 10 in 11 (Ur. list RS-MP, št. 7/94), Evropsko konvencijo o preprečevanju mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (Ur. list RS-MP, št. 1/94) ali Konvencijo o otrokovih pravicah (Ur. list RS-MP, št. 9/92) in Evropsko konvencijo o uresničevanju otrokovih pravic (Ur. list RS-MP, št. 26/99). Do vrnitve v drugo državo se mladoletniku dovoli zadrževanje v skladu z določbami ZTuj. Zoper mladoletnega tujca brez spremstva ni mogoče odrediti bivanja pod strožjim policijskim nadzorom (ZTuj-1-UPB6, 60. člen).

V postopkih, ko gre za mladoletne tujce, morajo policija in drugi pristojni organi znotraj MNZ posebno pozornost nameniti upoštevanju načela najboljših koristi otroka in načela posebne skrbi za mladoletnike, kot to izhaja iz 6. člena Zakona o zakonski

⁵² Npr. redno javljanje organom, položitev ustrezne finančne garancije, predložitev dokumentov ali obveznost zadrževanja na določenem mestu.

zvezi in družinskih razmerjih (Ur. l. RS, št. 89/04, v nadaljevanju ZZZDR) ter 3., 22. in 34. člena Konvencije o otrokovih pravicah (Ur. l. RS – MP, št. 9/92).

Če se v Republiko Slovenijo zateče mladoletni tujec brez spremstva, ki v Republiki Sloveniji prebiva nezakonito, oziroma ki je vanjo nezakonito vstopil, mora policijska enota, pri kateri se mladoletnik nahaja, preveriti, ali obstajajo indici, ki izkazujejo da je bil mladoletnik žrtev spolnega ali drugega nasilja, oziroma da je žrtev trgovine z ljudmi. Pri tem policija postopa po usmeritvah, opomnikih in priporočilih s področja boja proti trgovini z ljudmi, ki jih je v ta namen izdelala Uprava kriminalistične policije Generalne policijske uprave. V teh primerih policija sodeluje s centri za socialno delo na podlagi 214. člena ZZZDR in smiselne uporabe 4. in 5. člena Pravilnika o sodelovanju organov ter o delovanju centrov za socialno delo, multidisciplinarnih timov in regijskih služb pri obravnavi nasilja v družini (Ur. l. RS, št. 31/09) (Usmeritve za izvajanje ZTuj, 2009, str. 3).

4.3.6 Prepoved vstopa

Odločbam o vrnitvi se priloži prepoved vstopa, če:

- a) obdobje za prostovoljni odhod ni bilo odobreno ali
- b) obveznost vrnitve ni bila spoštovana.

V drugih primerih se odločbam o vrnitvi lahko priloži prepoved vstopa. Trajanje prepovedi vstopa se določi ob upoštevanju vseh ustreznih okoliščin posameznega primera in **načeloma ne traja več kot pet let**. Pet let se lahko prekorači, če državljan tretje države predstavlja resno grožnjo javnemu redu, javni varnosti ali državni varnosti.

Države članice preučijo preklic ali začasen odlog prepovedi vstopa, če lahko državljan tretje države, za katerega je bila izdana prepoved, ker obveznost vrnitve ni bila spoštovana, dokaže, da je zapustil ozemlje države članice v celoti v skladu z odločbo o vrnitvi.

Za žrtve nedovoljene trgovine z ljudmi, katerim je bilo odobreno dovoljenje za prebivanje po Direktivi Sveta 2004/81/ES z dne 29. aprila 2004 o dovoljenju za prebivanje, izdanem prebivalcem tretjih držav, ki so žrtve nedovoljene trgovine z ljudmi ali so bili predmet dejanj omogočanja nezakonitega priseljevanja, ki sodelujejo s pristojnimi organi⁵³, **ne velja prepoved vstopa**, razen, če obveznost vrnitve ni bila spoštovana in pod pogojem, da zadevni državljan tretje države ne predstavlja grožnje za javni red, javno varnost ali nacionalno varnost.

⁵³ UL L 261, 6. 8. 2004, str. 19.

Države članice se lahko v posameznih primerih vzdržijo izdaje prepovedi vstopa, jo prekličijo ali začasno odložijo iz humanitarnih razlogov. Prav tako lahko države članice v posameznih primerih ali določenih vrstah primerov prekličijo ali začasno odložijo prepoved vstopa iz drugih razlogov. Kadar država članica obravnava izdajo dovoljenja za prebivanje ali drugo dovoljenje, ki zagotavlja pravico do prebivanja državljanu tretje države, za katerega je druga država članica izdala prepoved vstopa, se najprej posvetuje z državo članico, ki je prepoved vstopa izdala, in upošteva njene interese v skladu s 25. členom Konvencije o izvajanju schengenskega sporazuma⁵⁴ (Direktiva 2008/115 ES, 11. člen).

Peto poglavje Konvencije o izvajanju schengenskega sporazuma z naslovom »Dovoljenja za prebivanje in razpisi ukrepa zavrnitve vstopa« v 25. členu določa, da kadar pogodbenica obravnava izdajo dovoljenja za prebivanje tujcu, za katerega je bil razpisan ukrep zavrnitve vstopa, se najprej posvetuje s pogodbenico, ki je ukrep razpisala, in upošteva njene interese; dovoljenje za prebivanje se izda samo iz utemeljenih razlogov, kakor so humanitarni razlogi ali mednarodne obveznosti.

Če se dovoljenje za prebivanje izda, pogodbenica, ki je ukrep razpisala, ukrep prekličie, vendar pa lahko tujca uvrsti na svoj nacionalni seznam razpisanih ukrepov.

Če se izkaže, da je bil ukrep zavrnitve vstopa razpisan za tujca z veljavnim dovoljenjem za prebivanje, ki ga je izdala ena od pogodbenic, se pogodbenica, ki je ukrep razpisala, posvetuje s pogodbenico, ki je izdala dovoljenje za prebivanje, da bi ugotovili, ali obstajajo zadostni razlogi za razveljavitev dovoljenja za prebivanje.

Če se dovoljenje za prebivanje ne razveljavi, pogodbenica, ki je ukrep razpisala, ta ukrep prekličie, vendar pa lahko tujca uvrsti na svoj nacionalni seznam razpisanih ukrepov (KISS, 25. člen).

Odstavki 1 do 4 11. člena direktive o vračanju (določbe o prepovedi vstopa) se uporabljajo **brez poseganja v pravico do mednarodne zaščite** v državah članicah v skladu z 2(a). členom Direktive Sveta 2004/83/ES z dne 29. aprila 2004 o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca ali osebe, ki iz drugih razlogov potrebuje mednarodno zaščito, in o vsebini te zaščite⁵⁵ (Direktiva 2008/115 ES, 11. člen).

⁵⁴ UL L 239, 22. 9. 2000, str. 19.

⁵⁵ UL L 304, 30. 9. 2004, str. 12.

2(a). člen Direktive Sveta 2004/83/ES opredeljuje pojem mednarodne zaščite, in sicer le-ta pomeni status begunca (priznanje državljan tretje države ali osebe brez državljanstva kot begunca⁵⁶ s strani države članice) in status subsidiarne zaščite (priznanje državljan tretje države ali osebe brez državljanstva kot osebe, upravičene do subsidiarne zaščite⁵⁷ s strani države članice) (Direktiva 2004/83/ES, 2. člen).

V skladu z nacionalno zakonodajo odločbo o odpovedi prebivanja izda upravna enota, na območju katere tujec prebiva. V odločbi o odpovedi prebivanja se določi tudi rok, v katerem mora tujec zapustiti Republiko Slovenijo in koliko časa mu je prepovedan ponovni vstop v državo, pri čemer ta čas ne more biti krajši od enega leta in ne daljši od pet let (ZTuj-1-UPB6, 49. člen).

4.4 POSTOPKOVNI VAROVALNI UKREPI

4.4.1 Oblika odločb po direktivi

Odločbe o vrnitvi in, če so bile izdane, odločbe o prepovedi vstopa in odločbe o odstranitvi se morajo izdati v **pisni obliki** ter navajati dejanske in pravne razloge ter informacije o razpoložljivih pravnih sredstvih. Informacije o dejanskih razlogih so lahko omejene, če nacionalna zakonodaja dovoljuje omejitev pravice do obveščenosti, zlasti z namenom varovanja nacionalne varnosti, obrambe, javne varnosti ter preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja in pregona kaznivih dejanj.

Države članice morajo na zahtevo v jeziku, ki ga državljan tretje države razume ali za katerega se lahko smiselno domneva, da ga razume, zagotoviti pisni ali ustni prevod glavnih elementov odločb v zvezi z vrnitvijo, vključno z informacijami o razpoložljivih pravnih sredstvih. Za državljane tretjih držav, ki so nezakonito vstopili na ozemlje države članice in zato niso dobili dovoljenja ali pravice do prebivanja v tej državi, se države članice lahko odločijo, da ne zagotovijo pisnega ali ustnega prevoda glavnih elementov odločb v zvezi z vrnitvijo. V takšnem primeru se odločbe v zvezi z vrnitvijo izdajo na standardnem obrazcu, ki je določen v nacionalni zakonodaji.

⁵⁶ »Begunec« pomeni državljan tretje države, ki se zaradi utemeljenega strahu pred preganjanjem zaradi rasne, verske, nacionalne pripadnosti, političnega prepričanja ali pripadnosti določeni družbeni skupini nahaja izven države, katere državljan je, in ne more ali zaradi tega strahu noče izkoristiti zaščite te države, ali osebo brez državljanstva, ki se nahaja izven prejšnje države stalnega prebivališča zaradi enakih razlogov, kot so navedeni zgoraj, in se zaradi tega strahu noče vrniti vanjo, in za katero se ne uporablja 12. člen Direktive Sveta 2004/83/ES (izključitev ob obstoju tehtnih razlogov za domnevo, da je zadevni državljan storil določena kazniva dejanja).

⁵⁷ »Oseba, upravičena do subsidiarne zaščite« pomeni državljan tretje države ali osebo brez državljanstva, ki ni opredeljena kot begunec, a je bilo v zvezi z njim dokazano, da obstajajo utemeljeni razlogi za prepričanje, da bi se zadevna oseba, če bi se vrnila v izvorno državo, ali v primeru osebe brez državljanstva, v prejšnjo državo stalnega prebivališča, soočila z utemeljenim tveganjem, da utрпи resno škodo (smrtna kazen ali usmrtitev; ali mučenje ali nehumano ali poniževalno ravnanje ali kazen prosilca v izvorni državi; ali resna in individualna grožnja za življenje ali osebnost civilista zaradi samovoljnega nasilja v situacijah mednarodnega ali notranjega oboroženega spopada), in za katero se člen 17(1) in (2) Direktive Sveta 2004/83/ES (izključitev, če obstajajo tehtni razlogi za domnevo, da je zadevni državljan storil določena kazniva dejanja) ne uporablja, in ki zaradi takega tveganja noče izkoristiti zaščite te države.

Države članice morajo dati na voljo splošne informacije z razlago glavnih elementov standardnega obrazca v vsaj petih jezikih, ki jih nezakoniti priseljenci, ki v zadevno državo članico vstopajo, najbolj pogosto uporabljajo ali razumejo (Direktiva 2008/115/ES, 12. člen).

ZTuj-1-UPB6 v 63. členu določa subsidiarno uporabo določb zakona, ki ureja splošni upravni postopek. V primeru nezakonitega prebivanja po 47. členu ZTuj se izda odločba. Kazensko določbo v primeru nezakonitega prebivanja pa določa 98. člen ZTuj, ki pravi, da se tujec kaznuje za omenjeni prekršek z globo od 500 do 1200 evrov.

ZUP-NPB5 v 13. poglavju in sicer od 210. do 218. člena določa obliko, način izdaje in sestavne dele odločbe. Odločba se mora izdati pisno. Pristojni organ pa lahko odloči tudi ustno v primeru, ko gre za nujne ukrepe v javnem interesu (npr. če obstaja nevarnost za življenje in zdravje ljudi, za javni red in mir, za javno varnost ali za premoženje večje vrednosti), ki jih ni mogoče odlagati, pa so dejstva, na katera se mora opirati odločba, ugotovljena ali vsaj verjetno izkazana. V tem primeru mora stranki izdati pisno odločbo v osmih dneh od ustne odločitve (po ZUP-NPB5, 211. člen). Jezik v postopku pa določa 62. člen ZUP-NPB5, in sicer stranka, ki ne zna jezika, v katerem teče postopek ali ga ne more uporabljati zaradi invalidnosti, ima pravico spremljati potek postopka po tolmaču. Organ jo je dolžan o tem poučiti.

Tudi ZMZ-NPB1 napotuje na uporabo določb zakona, ki ureja splošni upravni postopek, če ni s tem zakonom drugače določeno (ZMZ-NPB1, 30. člen). V 8. členu ZMZ-NPB1 so določena temeljna postopkovna jamstva. V postopkih po ZMZ-NPB1 ima vsak prosilec naslednja jamstva:

- v jeziku, ki ga razume, mora biti obveščen o azilnem postopku v Republiki Sloveniji;
- dostopne mu morajo biti storitve tolmačenja, kot jih določa ta zakon;
- pravica do komuniciranja z Visokim komisariatom ali organizacijo, ki deluje v njegovem imenu v RS;
- prejeti mora pisno odločitev pristojnega organa v roku, ki ga določa ta zakon, in sicer v jeziku, ki ga razume (po ZMZ-NPB1, 8. člen).

4.4.2 Pravna sredstva

Zadevnemu državljanu tretje države se mora zagotovi učinkovito pravno sredstvo, da se lahko pritoži zoper odločbo v zvezi z vrnitvijo iz člena 12(1) Direktive 2008/115/ES ali zagotovi njen ponovni pregled pred pristojnim sodnim ali upravnim organom ali pred pristojnim telesom, katerega člani so nepristranski in neodvisni. Sodni ali upravni organi ali telo je pristojno za pregled odločb v zvezi z vrnitvijo, vključno z možnostjo začasne odložitve njihove izvršitve, razen če se začasna odložitve že uporablja v nacionalni zakonodaji. Zadevni državljan tretje države ima možnost dostopa do pravnega svetovanja, zastopanja in, kadar je potrebno, prevajalske pomoči. Države članice morajo zagotoviti, da se na zahtevo zagotovi potrebna pravna pomoč in/ali pravno zastopanje brezplačno v skladu z ustrežno nacionalno zakonodajo ali pravili glede pravne pomoči, ter lahko določijo, da za takšno

brezplačno pravno pomoč in/ali pravno zastopstvo veljajo pogoji iz člena 15(3) do (6) Direktive 2005/85/ES (Direktiva 2008/115/ES, 13. člen).

Tretja točka 15. člena Direktive 2005/85/ES z dne 1. decembra 2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah določa, da države članice lahko v nacionalni zakonodaji predvidijo, da se brezplačna pravna pomoč in/ali zastopanje zagotovi:

- samo za postopke pred sodiščem v skladu s Poglavjem V⁵⁸ in ne za katerekoli naknadne pritožbe ali preglede, ki jih predvideva nacionalna zakonodaja, vključno s ponovnim obravnavanjem pritožbe, ki sledi naknadni pritožbi ali pregledu, in/ali
- samo tistim, ki nimajo zadosti sredstev, in/ali
- samo s strani pravnih in drugih svetovalcev, ki jih nacionalno pravo izrecno imenuje za pomoč in/ali zastopanje prosilcev za azil, in/ali
- samo kadar je verjetno, da bo pritožba ali pregled uspešen (v tem primeru morajo države članice zagotoviti, da pravna pomoč in/ali zastopanje, nista samovoljno omejevana).

Podrobna pravila za vložitev in obravnavanje prošenj za pravno pomoč in/ali zastopanje lahko določijo države članice. Poleg tega lahko države članice:

- določijo denarne in/ali časovne omejitve za opravljanje brezplačne pravne pomoči in/ali zastopanja, pod pogojem, da takšne omejitve ne omejujejo samovoljno dostopa do pravne pomoči in/ali zastopanja;
- predvidijo, da obravnava prosilcev v zvezi s honorarji in drugimi stroški ni ugodnejša od obravnave njihovih državljanov v zadevah, ki se nanašajo na pravno pomoč.

Države članice lahko zahtevajo, da se jim v celoti ali delno povrne vse odobrene stroške, če in kadar se finančni položaj prosilca znatno izboljša ali če je bila odločitev o dodelitvi takšnih ugodnosti sprejeta na podlagi neresničnih podatkov, ki jih je predložil prosilec (Direktiva 2005/85/ES, 15. člen).

V skladu z 49. členom ZTuj se tujec lahko pritoži zoper odločbo o odpovedi prebivanja, katero je izdala upravna enota na prvi stopnji, v roku treh dni. Pri presoji, koliko časa je tujcu prepovedan prihod v državo, organ, ki izda odločbo o odpovedi prebivanja, upošteva vrsto in težo okoliščin, zaradi katerih je tujčevo prebivanje v Republiki Sloveniji nezaželeno. Prav tako ZTuj v svojem 63. členu določa subsidiarno uporabo določb zakona, ki ureja splošni upravni postopek za postopke po ZTuj. V skladu s 65. členom ZTuj o pritožbah zoper odločbe in ukrepe, ki so jih na prvi stopnji izdale upravne enote ali policija, odloča ministrstvo, pristojno za notranje zadeve. ZTuj pa v tretjem odstavku 64. člena opredeljuje policijo kot prekrškovni

⁵⁸ Poglavje V Direktive 2005/85/ES z naslovom Pritožbeni postopki med drugim opredeljuje pravico prosilca za azil do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem zoper: odločbo, izdano v zvezi z njegovo prošnjo za azil; zavrnitev ponovnega odprtja obravnavanja prošnje po njegovi prekinitvi; odločbo, da se naknadna prošnja ne bo obravnavala; odločbo o prepovedi vstopa in odločbo o odvzemu statusa begunca.

organ za odločanje o prekrških po tem zakonu. Tako mora policija na podlagi 46. člena ZP-1-NPB7 o storitvi prekrška, o sankciji in o drugih vprašanih postopka o prekršku odločiti z odločbo, zoper katero so dopustna pravna sredstva, ki jih določa ta zakon. Kot pisna odločba o prekršku velja tudi plačilni nalog. V devetem poglavju ZP-1-NPB7 je opredeljena pravica do zahteve za sodno varstvo zoper odločbo o prekršku, ki jo je na prvi stopnji izdal prekrškovni organ po hitrem postopku. Zahteva za sodno varstvo zadrži izvršitev odločbe o prekršku. V primeru, da kršitev ni bila osebno zaznana in je na podlagi 57/a. člena ZP-1-NPB7 izdan posebni plačilni nalog, zahteva za sodno varstvo ni dovoljena, kršitelj pa ima pravico do ugovora v osmih dneh od vročitve plačilnega naloga.

ZMZ-NPB1 opredeljuje pravna sredstva v devetem poglavju. Zoper odločbo, izdano na prvi stopnji, je mogoče vložiti tožbo na upravno sodišče. Zoper odločbo, izdano v rednem postopku, se lahko vloži tožba v 15 dneh od vročitve. Zoper odločbo, izdano v pospešenem postopku, se lahko vloži tožba v treh dneh od vročitve. Zoper vse sklepe, izdane na podlagi tega zakona (razen sklepa policije, da se državljan tretje države ali oseba brez državljanstva v primeru vložitve zahtevka za uvedbo ponovnega postopka nastani pri organu, ki je pristojen za odstranitev iz države), se tožba lahko vloži v treh dneh od vročitve. Tožba zoper odločbo o zavrnitvi prošnje zadrži izvršitev. Zoper sodbe, ki jih izda upravno sodišče, je dovoljena pritožba na vrhovno sodišče (po ZMZ-NPB1, 74. člen).

4.4.3 Varovalni ukrepi pred vrnitvijo

Razen v primerih iz členov 16 (Pogoji pridržanja) in 17 (Pridržanje mladoletnikov in družin) Direktive 2008/115/ES, države članice zagotovijo, da se za državljane tretjih držav v obdobju za prostovoljni odhod, odobrenem v skladu s členom 7⁵⁹, in v obdobjih, za katera je bila odstranitev odložena v skladu s členom 9⁶⁰ Direktive 2008/115/ES, po možnosti upoštevajo naslednja načela:

- ohrani se enotnost družine z družinskimi člani, prisotnimi na njihovem ozemlju;
- zagotovi se nujna zdravstvena oskrba in osnovno zdravljenje;
- mladoletnikom se zagotovi dostop do osnovnega izobraževalnega sistema ob upoštevanju dolžine prebivanja;
- upoštevajo se posebne potrebe ranljivih oseb.

Države članice v skladu z nacionalno zakonodajo navedenim osebam izročijo pisno potrdilo, da je bilo obdobje za prostovoljni odhod podaljšano v skladu s členom 7(2)⁶¹

⁵⁹ Od sedem do trideset dni z možnostjo podaljšanja za ustrezno obdobje ali odobritve obdobja krajšega od sedmih dni.

⁶⁰ V primeru, če bi odstranitev kršila načelo nevračanja ali zaradi zagotovitve suspenzivnega učinka ter upoštevanje posebnih okoliščin posameznega primera (fizično ali duševno stanje državljana tretje države, tehnični razlogi).

⁶¹ Upoštevajo se posebne okoliščine posameznega primera, kot so dolžina prebivanja, šoloobvezni otroci ter druge družinske in socialne vezi.

Direktive 2008/115/ES ali da se odločba o vrnitvi začasno ne izvrši (Direktiva 2008/115/ES, 14. člen).

Združitev družine in pravico do celovitosti družine opredeljuje tudi ZTuj v 36. členu. Tujcu, ki v Republiki Sloveniji prebiva na podlagi dovoljenja za stalno prebivanje, in tujcu, ki v Republiki Sloveniji zadnje leto prebiva na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje in ima dovoljenje za začasno prebivanje, izdano z veljavnostjo najmanj enega leta, se ob pogojih in v skladu z ZTuj prizna pravica do združitve družine, ohranitve in ponovne pridobitve celovitosti družine z ožjimi družinskimi člani, ki so tujci. Za ožje družinske člane tujca se po ZTuj štejejo: zakonec; mladoletni neporočeni otroci tujca; mladoletni neporočeni otroci zakonca; starši mladoletnega tujca; polnoletni neporočeni otroci in starši tujca ali zakonca, katere je tujec ali zakonec po zakonu države, katere državljan je, dolžan preživljati. Izjemoma lahko pristojni organ, po prostem preudarku, za ožjega družinskega člana šteje tudi drugega sorodnika tujca, če posebne okoliščine govorijo v prid združitvi družine v Republiki Sloveniji (ZTuj-1-UPB6, 36. člen).

Nujno zdravstveno varstvo v skladu z zakonom, ki ureja zdravstveno varstvo in zdravstveno zavarovanje in osnovna oskrba je opredeljeno v 55. členu ZTuj, in sicer kot pravica tujca, ki mu je dovoljeno začasno zadrževanje. Šoloobvezni mladoletni tujci pa imajo tudi pravico do osnovnega šolstva. V skladu z 38. a členom ZTuj so navedene pravice zagotovljene tudi žrtvi trgovine z ljudmi, kateri je izdano dovoljenje za začasno prebivanje in nima sredstev za preživljanje. ZTuj pojma »ranljive osebe« ne navaja, le v 60. členu so opredeljeni postopki z mladoletnimi tujci.

4.5 PRIDRŽANJE Z NAMENOM ODSTRANITVE

4.5.1 Pidržanje

Razen če v določenem primeru ni možno učinkovito uporabiti drugih zadostnih, vendar manj prisilnih ukrepov, lahko države članice pridržijo državljana tretje države, ki je v postopku vračanja, le da pripravijo vrnitev in/ali izvedejo postopek odstranitve, zlasti če:

- obstaja nevarnost pobega ali
- se zadevni državljan tretje države izogiba ali ovira pripravo vrnitve ali postopek odstranitve.

Obdobje pridržanja mora biti kar se da kratko in trajati le toliko časa, kolikor trajajo postopki za ureditev odstranitve, ti pa se morajo izvesti skrbno. Pidržanje smejo odrediti upravni ali sodni organi. Odredba mora biti pisna, v njej morajo biti navedeni dejanski ali pravni razlogi. Če so pridržanje odredili upravni organi, morajo države članice:

- zagotoviti hiter sodni pregled zakonitosti pridržanja, o kateri odločijo kar se da hitro po začetku pridržanja⁶²;
- ali zadevnemu državljanu tretje države zagotoviti pravico, da začne postopek, s katerim se zakonitost pridržanja hitro pregleda, kar se da hitro po sprožitvi ustreznega postopka. V tem primeru države članice nemudoma obvestijo zadevnega državljana tretje države o možnosti uvedbe takega postopka.

Če je pridržanje nezakonito, se zadevnega državljana tretje države nemudoma izpusti. V vsakem primeru se na zahtevo zadevnega državljana tretje države ali po uradni dolžnosti pridržanje pregleda v razumnih časovnih presledkih. V primeru podaljšanja pridržanja mora pregled nadzirati sodni organ.

Kadar s pravnega vidika ali iz drugih razlogov ni več upravičeno pričakovati odstranitve ali ker ne obstaja več nevarnost pobega ali se državljan tretje države več ne izogiba ali ne ovira pripravo vrnitve ali postopek odstranitve, pridržanje ni več upravičeno in zadevna oseba se mora nemudoma izpustiti. Pridržanje lahko traja, dokler obstaja nevarnost pobega, ali se zadevni državljan tretje države izogiba ali ovira pripravo vrnitve ali postopek odstranitve in kolikor je to potrebno, da se zagotovi uspešna odstranitev. Vsaka država članica mora določiti omejeno obdobje pridržanja, ki **ne sme presegati šest mesecev**.

Države članice ne smejo podaljšati obdobja iz prejšnjega odstavka, razen za omejeno obdobje, ki v skladu z nacionalno zakonodajo **ne sme presegati dvanajst mesecev**, kadar obstaja verjetnost, da bo postopek odstranitve kljub vsem ustreznim prizadevanjem trajal dlje zaradi:

- nezadostnega sodelovanja zadevnega državljana tretje države ali
- zamud pri pridobivanju potrebne dokumentacije iz tretjih držav (Direktiva 2008/115/ES, 15. člen).

Sodišče Evropskih skupnosti⁶³ je v zadevi C-357/09 PPU⁶⁴, katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi členov 68 PES in 234 PES, ki ga je vložilo Administrativen sad Sofia-grad (Bolgarija) z odločbo z dne 10. avgusta 2009, ki je prispela na sodišče 7. septembra 2009, izreklo sodbo, ki se nanaša na 15. člen, od (4) do (6) – **Obdobje pridržanja – Upoštevanje obdobja, v katerem je bila izvršitev odločbe o odstranitvi prekinjena – Pojem upravičenega pričakovanja odstranitve**. Sodišče (veliki senat) je razsodilo:

- *Člen 15(5) in (6) Direktive 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav je treba razlagati*

⁶² Izjema je v času nujnih razmer, če nenavadno veliko število državljanov tretjih držav, ki se morajo vrniti, predstavlja nepredvideno veliko breme za zmogljivosti centrov za pridržanje v državi članici ali za njeno upravno ali sodno osebje. V tem primeru lahko država članica v času takšnih izrednih razmer dovoli daljša obdobja za sodni pregled (Člen 18).

⁶³ V skladu z 251. členom PDEU je novo poimenovanje Sodišče Evropske unije.

⁶⁴ UL C 267, 7. 11. 2009.

tako, da mora najdaljše možno obdobje pridržanja, ki je v njem določeno, vključevati obdobje pridržanja, ki je preteklo, preden je začela veljati ureditev iz te direktive.

- *Obdobja, v katerem je bila oseba nastanjena v centru za začasno nastanitev na podlagi odločbe, sprejete v skladu za nacionalnimi določbami in določbami Skupnosti v zvezi s prosilci za azil, **ni mogoče šteti za pridržanje z namenom odstranitve** v smislu člena 15 Direktive 2008/115.*
- *Člen 15(5) in (6) Direktive 2008/115 je treba razlagati tako, da se **obdobje, v katerem je bila izvršitev odredbe o prisilni odstranitvi prekinjena zaradi sodnega postopka na podlagi tožbe**, ki jo je zadevni tujec vložil zoper to odločbo, **upoštevata pri izračunavanju obdobja pridržanja z namenom odstranitve, če je med tem postopkom zadevni tujec še naprej bival v centru za začasno nastanitev.***
- *Člen 15(4) Direktive 2008/115 je treba razlagati tako, da ga je mogoče uporabiti le, **če so možnosti za podaljšanje pridržanja**, določene v členu 15(6) Direktive 2008/115, **izčrpane ob sodnem pregledu pridržanja zadevne osebe.***
- *Člen 15(4) Direktive 2008/115 je treba razlagati tako, da zgolj **stvarno pričakovanje**, da bo odstranitev ob upoštevanju obdobj, določenih v členu 15(5) in (6) te direktive, uspešna, **ustreza upravičenemu pričakovanju odstranitve** in da to tako, kadar je **malo verjetno**, da bo tretja država sprejela zadevnega tujca ob upoštevanju navedenih obdobj.*
- *Člen 15(4) in (6) Direktive 2008/115 je treba razlagati tako, da **če se je najdaljše možno obdobje pridržanja**, določeno s to direktivo, **izteklo, ne dovoljuje, da zadevni tujec ni takoj izpuščen**, ker nima veljavnih dokumentov, ker se vede agresivno in ker nima sredstev za preživljanje niti stanovanja ali sredstev, ki bi mu jih za to zagotovila država (Sodišče, sodba C-357/09 PPU).*

Nacionalna zakonodaja v ZTuj-1-UPB6 namesto pridržanja z namenom odstranitve določa strožji policijski nadzor (pomeni omejitev svobode gibanja na prostore centra, v skladu s hišnim redom centra) v 57. členu. Zoper tujca, ki mora zapustiti državo, lahko policija s sklepom odredi bivanje pod strožjim policijskim nadzorom v centru za tujce, če:

- obstaja sum, da se bo skušal tujec prisilni odstranitvi izogniti, oziroma se je takemu ukrepu že izognil;
- to terjajo razlogi javnega reda, varnosti države ali mednarodnih odnosov.

Bivanje pod strožjim policijskim nadzorom se odredi za čas, ki je nujno potreben za njegovo odstranitev, vendar ne več kot za šest mesecev. Na podlagi 58. člena ZTuj-1-UPB6 pa se navedeni rok lahko podaljša za nadaljnjih šest mesecev, če je realno

pričakovati, da bo mogoče tujca v tem času odstraniti, zlasti še, če je postopek za ugotavljanje istovetnosti še v teku, če je v teku pridobivanje dokumentov za tujčevo odstranitev, ali če podaljšanje terjajo varnosti razlogi. Glede maksimalnega časa pridržanja je ZTuj-1-UPB6 skladen z direktivo o vračanju in celo milejši, saj dopušča možnost bivanja pod strožjim policijskim nadzorom največ 12 mesecev. Direktiva pa dopušča možnost pridržanja največ 18 mesecev. Tujcu se lahko do odstranitve določi drug kraj bivanja izven centra, pri čemer mora tujec upoštevati pravila bivanja izven centra, sicer se ga lahko ponovno nastani v center. Skladna z direktivo o vračanju glede pregleda pridržanja v razumnih časovnih presledkih na zahtevo državljana tretje države je tudi določba 58. člena ZTuj-1-UPB6. Zoper sklep policije, s katerim je tujcu odrejeno bivanje pod strožjim policijskim nadzorom, se lahko tujec pritoži ministru, pristojnemu za notranje zadeve, v roku osmih dni od prejema pisnega odpravka sklepa. Pritožba ne zadrži izvršitve sklepa. O pritožbi mora odločiti minister v osmih dneh. Zoper odločitev o pritožbi je dopusten upravni spor. O tožbi zoper nastanitev tujca v centru in odreditev bivanja pod strožjim policijskim nadzorom mora upravno sodišče odločiti v osmih dneh.

Obveznost zapustitve Republike Slovenije ureja ZMZ-NPB1 v 76. členu. Če oseba ne zapusti ozemlja Republike Slovenije nemudoma oziroma v določenem roku po izvršljivosti odločitve, se iz države odstrani v skladu z zakonom, ki ureja področje tujcev v Republiki Sloveniji. Policija mora pristojni organ ažurno obveščati o odstranitvi oseb iz Republike Slovenije, ki so bile v postopkih po tem zakonu (ZMZ-NPB1).

4.5.2 Pogoji pridržanja

Pridržanje se praviloma izvaja v posebnih centrih za pridržanje. Če država članica ne more zagotoviti nastanitve v posebnem centru za pridržanje in mora za to uporabiti nastanitve v zaporu, so državljani tretjih držav v pridržanju ločeni od navadnih zapornikov⁶⁵. Državljanom tretjih držav v pridržanju se na zahtevo dovoli, da pravočasno vzpostavijo stik z zakonitimi zastopniki, družinskimi člani in pristojnimi konzularnimi organi. Posebno pozornost morajo države članice posvetiti razmeram ranljivih oseb. Zagotoviti se jim mora nujna zdravstvena oskrba in osnovno zdravljenje.

Ustrezne in pristojne nacionalne, mednarodne in nevladne organizacije ter organi imajo možnost obiskati centre za pridržanje iz odstavka 1, kolikor so ti uporabljeni za pridržanje državljanov tretjih držav v skladu s tem poglavjem. Za takšne obiske se lahko zahteva dovoljenje. Pridržanim državljanom tretjih držav se morajo redno zagotavljati informacije, ki pojasnjujejo pravila v centru in določajo njihove pravice in obveznosti. Te informacije vključujejo tudi informacije o pravici – v skladu z nacionalno zakonodajo – do stikov z ustreznimi in pristojnimi nacionalnimi,

⁶⁵ Država članica lahko odstopi od teh pogojev le v primeru izrednih razmer kot jih določa člen 18 Direktive 2008/115/ES.

mednarodnimi in nevladnimi organizacijami ter organi (Direktiva 2008/115/ES, 16. člen).

Po nacionalni zakonodaji je omejitev gibanja tujca, ki mora zapustiti državo, določena v 56. členu ZTuj-1-UPB6. Za tujca, ki ne zapusti države v določenem roku in ga iz kakršnih koli razlogov ni mogoče takoj odstraniti ali v primeru, ko ni znana istovetnost tujca, odredi policija, do njegove odstranitve iz države, nastanitev v centru za tujce (v skladu s pravilnikom je med bivanjem v centru gibanje tujcev omejeno na prostore centra in v skladu s hišnim redom tudi na okolico centra, izjemoma pa se lahko tujcu dovoli gibanje zunaj območja centra) ali izven centra. Na podlagi 59. člena ZTuj-1-UPB6 pa lahko policija kadarkoli nadomesti obvezno nastanitev tujca v centru z milejšimi ukrepi⁶⁶, če meni, da lahko tudi tako uresniči svoj namen. V tem primeru lahko policija tujcu dovoli bivanje izven centra, pri čemer mu lahko določi tudi kraj bivanja. Če je tujcu dovoljeno bivanje izven centra, lahko policija tujcu omeji gibanje samo na kraj prebivanja in mu določi obveznost rednega javljanja najbližji policijski postaji.

Glede zagotovitve nujne zdravstvene oskrbe in osnovnega zdravljenja je nacionalna zakonodaja v skladu z direktivo. V skladu s Pravilnikom o posebnih pravilih bivanja in gibanja v centru za tujce, se tujcu, za katerega se ugotovi, da potrebuje zdravniško oskrbo, ta praviloma zagotovi v prostorih centra, razen če je potrebna bolnišnična oskrba. Zdravniški pregled (ugotovi se zdravstveno in psihofizično stanje) tujca pa se praviloma opravi pred njegovo nastanitvijo v centru, sicer pa prvi delovni dan po sprejemu v centru (glej Pravilnik, 7. člen).

Oseba, ki ji je na podlagi zakonodaje Republike Slovenije odvzeta prostost na območju Republike Slovenije, ima zagotovljene temeljne človekove pravice in svoboščine, ki jih določajo Ustava Republike Slovenije, mednarodne konvencije in drugi predpisi, ki urejajo ravnanje policije z osebami, ki jim je odvzeta prostost. Oseba, ki je pridržana po Zakonu o policiji (npr. oseba, ki jo je potrebno izročiti tujim varnostnim organom na podlagi 43. člena ZPol-UPB7), Zakonu o prekrških ali Zakonu o kazenskem postopku ali zadržana po Zakonu o nadzoru državne meje, mora biti v svojem materinem jeziku ali jeziku, ki ga razume, takoj obveščena, da ji je odvzeta prostost in o razlogih za odvzem prostosti, ter poučena, da ni dolžna ničesar izjaviti, da ima pravico do takojšnje pravne pomoči zagovornika, ki ga svobodno izbere, in se na njeno zahtevo o odvzemu prostosti obvestijo njeni najbližji.

ZMZ-NPB1 in podzakonski akti⁶⁷, izdani na njegovi podlagi, med drugim določajo pravice prosilcev za mednarodno zaščito. Prosilec za mednarodno zaščito (azil) ima pravico do bivanja od dneva vložitve prošnje do končanega postopka priznanja mednarodne zaščite (azila). Pravico ima do začasnega prebivanja, ki pa ni enako začasnemu prebivanju po Zakonu o tujcih. Če živi v azilnem domu, mora upoštevati njegov hišni red. Uradna oseba (»inšpektor za azil«) azilnega doma izda izkaznico prosilcu za mednarodno zaščito takoj po vložitvi prošnje in velja kot dovoljenje za

⁶⁶ Pogoje in postopek za uporabo milejših ukrepov je predpisal generalni direktor policije s Pravilnikom o posebnih pravilih bivanja in gibanja tujcev v centru za tujce in pogojih ter postopku za uporabo milejših ukrepov (Ur. list RS št., 97/00, 92/03, 49/07).

⁶⁷ Npr. Pravilnik o obliki, vsebini in načinu prejema prošnje za mednarodno zaščito; Pravilnik o pravicah prosilcev za mednarodno zaščito.

začasno prebivanje. Omenjena izkaznica potrjuje, da je tujec prosilec za mednarodno zaščito in ob morebitni policijski kontroli je to dokaz, da ni nelegalno v Sloveniji. Na podlagi 10. člena ZMZ-NPB1 ima prosilec pravico do spremljanja postopka v jeziku, ki ga razume. Pristojni organ mora zato zagotoviti spremljanje postopka preko tolmača. Zakon prav tako celovito ureja pravico do informiranja in sicer je v času nastanitve v sprejemnih prostorih prosilcu na voljo brošura v jeziku, ki ga razume. V brošuri so zajete koristne informacije v zvezi s postopkom, pravicami in dolžnosti prosilca ter druge koristne informacije. Prosilec ima pravico do osnovne oskrbe ob nastanitvi v azilnem domu, pravico do prebivanja na zasebnem naslovu in finančne pomoči, pravico do brezplačne pravne pomoči (v primeru zavržene prošnje), zdravstvenega varstva, izobraževanja, dela in zaposlovanja, humanitarne pomoči in dostopa do institucij.

4.5.3 Pridrzanje mladoletnikov in družin

Mladoletniki brez spremstva in družine z mladoletniki se pridržijo le, ko so izrabljena vsa druga sredstva in za najkrajše ustrezno obdobje. Družinam, pridržanim pred odstranitvijo, se mora zagotoviti ločena namestitev, kjer je zagotovljena ustrezna zasebnost⁶⁸. Pridržani mladoletniki se lahko v prostem času ukvarjajo z dejavnostmi, vključno z igrami in rekreacijskimi dejavnostmi, primernimi njihovi starosti, ter imajo, odvisno od dolžine prebivanja, dostop do izobraževanja. Mladoletnikom brez spremstva pa se mora, kolikor je le mogoče, zagotoviti namestitev v ustanovah, ki imajo osebje in zmogljivosti, ki upoštevajo potrebe oseb njihove starosti. Pri pridržanju mladoletnikov pred odstranitvijo je najpomembneje ravnati v korist otroka (Direktiva 2008/115/ES, 17. člen).

V primeru, da v Republiko Slovenijo nezakonito vstopijo oziroma se v njej nezakonito nahajajo člani družine z mladoletniki, pri čemer ima eden od staršev formalno urejeno bivanje v Republiki Sloveniji po ZTuj, mora pooblaščen oseba v policiji, ki vodi postopek, upoštevati načelo ohranitve celovitosti družine in načelo koristi mladoletnika. Članom takšne družine se načeloma dovoli nastanitev na naslovu tistega od staršev, ki ima urejeno bivanje v Republiki Sloveniji, če za to obstajajo ustrezni pogoji (še posebej glede nastanitvenih zmogljivosti). Za odločanje o nastanitvi mora pooblaščen oseba izvesti postopek po 59. členu ZTuj, po zakonu, ki ureja splošni upravni postopek, in po Pravilniku o posebnih pravilih bivanja in gibanja tujcev v centru za tujce in pogojih ter postopku za uporabo milejših ukrepov, vključno z zaslišanjem strank (Po Usmeritvah za izvajanje ZTuj, 2009, str. 3).

4.5.4 Nujne razmere

⁶⁸ Le v času izrednih razmer lahko država članica sprejme nujne ukrepe v zvezi s pogoji pridržanja, ki odstopajo od tega pogoja (člen 18 Direktive 2008/115/ES).

Če nenavadno veliko število državljanov tretjih držav, ki se morajo vrniti, predstavlja nepredvideno veliko breme za zmogljivosti centrov za pridržanje v državi članici ali za njeno upravno ali sodno osebje, lahko ta država članica v času takšnih izrednih razmer dovoli obdobja za sodni pregled, ki so daljša od obdobj iz tretjega pododstavka člena 15(2), in sprejme nujne ukrepe v zvezi s pogoji pridržanja, ki odstopajo od tistih iz členov 16(1) in 17(2). Če se zadevna država članica zateče k takšnim izrednim ukrepom, mora o tem obvestiti Komisijo. Slednjo obvesti tudi takoj, ko ni več vzrokov za uporabo teh izrednih ukrepov.

Nič v tem členu se ne sme razumeti kot dovoljenje državam članicam, da odstopajo od svoje splošne obveznosti za sprejetje vseh ustreznih, bodisi splošnih ali posebnih, ukrepov, da zagotovijo izpolnjevanje svojih obveznosti iz Direktive o vračanju (Direktiva 2008/115/ES, 18. člen).

4.6 KONČNE DOLOČBE DIREKTIVE O VRAČANJU

4.6.1 Poročanje

Komisija mora vsaka tri leta Evropskemu parlamentu in Svetu poročati o uporabi direktive o vračanju v državah članicah, če je primerno, predlaga spremembe. Komisija mora prvič poročati do 24. decembra 2013 in se pri tem osredotočiti zlasti na uporabo členov 11 (prepoved vstopa), 13(4) (zagotovitev potrebne pravne pomoči in/ali brezplačnega pravnega zastopanja) in 15 (pridržanje) v državah članicah. V zvezi s členom 13(4) mora Komisija oceniti zlasti dodatne finančne in upravne učinke v državah članicah (Direktiva 2008/115/ES, 19. člen).

4.6.2 Prenos direktive

Države članice morajo sprejeti zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev z direktivo o vračanju, najpozneje do 24. decembra 2010. V zvezi s členom 13(4) države članice sprejmejo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, najpozneje do 24. decembra 2011. Besedilo teh določb takoj sporočijo Komisiji. Države članice se morajo v sprejetih predpisih sklicevati na to direktivo ali pa sklic nanjo navesti ob njihovi uradni objavi. Način sklicevanja lahko določijo države članice. Države članice morajo predložiti Komisiji besedilo temeljnih predpisov nacionalne zakonodaje, sprejetih na področju, ki ga zajema direktiva o vračanju (Direktiva 2008/115/ES, 20. člen).

4.6.3 Povezava s schengensko konvencijo

Direktiva o vračanju **nadomešča** določbe členov 23 in 24 Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma (Direktiva 2008/115/ES, 21. člen).

23. člen Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma določa, da tujci, ki ne izpolnjujejo več pogojev za kratkoročno bivanje na ozemlju pogodbenice, morajo načeloma nemudoma zapustiti ozemlje pogodbenic.

Tujci, ki imajo veljavno dovoljenje za prebivanje ali začasno dovoljenje za prebivanje, ki ga je izdala druga pogodbenica, morajo nemudoma oditi na ozemlje te pogodbenice. Če taki tujci ne odidejo prostovoljno ali če se lahko domneva, da tega ne bodo storili, ali če se njihov takojšnji odhod zahteva zaradi državne varnosti ali javnega reda, jih je treba prisilno odstraniti z ozemlja pogodbenice, v kateri so bili prijeti, v skladu z nacionalno zakonodajo te pogodbenice. Če ta zakonodaja ne dopušča prisilne odstranitve, lahko ta pogodbenica dovoli zadevnim osebam, da ostanejo na njenem ozemlju.

Taki tujci se lahko prisilno odstranijo z ozemlja te pogodbenice v njihovo državo izvora ali v katerokoli drugo državo, ki jih je pripravljena sprejeti, zlasti v skladu z ustreznimi določbami sporazumov o ponovnem sprejemu, ki jih sklenejo pogodbenice.

Prejšnji odstavek ne izključuje uporabe nacionalnih določb o pravici do azila, Ženevske konvencije o statusu beguncev z dne 28. julija 1951, kakor je bila spremenjena z Newyorškim protokolom z dne 31. januarja 1967, odstavka 2 tega člena ali člena 33(1)⁶⁹ te konvencije (KISS, 23. člen).

V skladu z ustreznimi merili in praktično ureditvijo, ki jih opredeli Izvršni odbor, pogodbenice druga drugi poravnajo vsa finančna neravnovesja, ki nastanejo zaradi obveznosti prisilne odstranitve iz 23. člena, če take prisilne odstranitve ni mogoče opraviti na stroške tujca (KISS, 24. člen).

4.6.4 Začetek veljavnosti in naslovniki

Direktiva o vračanju je začela veljati dvajseti dan po objavi⁷⁰ v Uradnem listu Evropske unije (Direktiva 2008/115/ES, 22. člen). Naslovljena je na države članice v skladu s Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti (Direktiva 2008/115/ES, 23. člen).

4.7 MNENJA GLEDE POLITIKE VRAČANJA IN DIREKTIVE O VRAČANJU

O številu oseb, ki v EU bivajo nezakonito, ni zanesljivih podatkov. V letu 2004 so nacionalne vlade izdale 650.000 odredb o vrnitvi, od česar je bilo 164.000 prisilnih vrnitev, 48.000 pa prostovoljnih vrnitev. Po ocenah prečka Sredozemsko morje letno 120.000 priseljencev, ki so na poti v Evropo. Večinoma poskušajo z afriške obale doseči bližnje evropske kraje, predvsem španske Kanarske otoke, otok Lampedusa v Italiji in Malto. Približno 10.000 oseb naj bi pri tem že utonilo. Če prej ne pristanejo v zaporu, iščejo zaposlitev po vsej Evropski uniji. Zaradi pomanjkanja splošnih pravil pa je upravljanje z omenjenimi migracijskimi tokovi oteženo (EP, 2007).

Evropska unija oblikuje enotno politiko priseljevanja, ki bo zajemala tri temeljna področja:

⁶⁹ Določa, da če je prosilec za azil med postopkom za pridobitev azila nezakonito na ozemlju druge pogodbenice, je pristojna pogodbenica dolžna sprejeti prosilca za azil nazaj.

⁷⁰ Direktiva o vračanju je bila objavljena v Uradnem listu Evropske unije dne 24. 12. 2008.

- boj proti nezakonitemu priseljevanju;
- spodbude za zakonito priseljevanje delovne sile in
- kazni za delodajalce, ki bi zaposlovali nezakonite priseljence.

Cilj direktive je zagotoviti skupna pravila vračanja, odstranitve, uporabe prisilnih ukrepov, začasne omejitve prostosti in ponovnega vstopa državljanov tretjih držav, ki nezakonito vstopijo in prebivajo v EU, ne glede na razloge nezakonitosti bivanja (EP, 2008).

Poslanec Manfred WEBER je direktivo označil kot kompleksno, vendar pa je odbor za državljanske svoboščine z veliko večino podprl kompromis. Zakonodaja se ne tiče pravice do azila, ampak priseljevanja, ob čemer nudi zaščito otrokom in mladoletnikom brez spremstva ter omogoča dostop do zdravstvenega varstva in izobraževanja. Direktiva tudi upošteva smernice Sveta Evrope in je korak k močnejši, bolj humanitarni Uniji. Jean LAMBERT (Zeleni/EFA, UK): *»Storili bomo vse, kar je mogoče, da se te ljudi obravnava kot posameznike. Videli smo, da so v državah članicah težave tudi, ko gre za lastne državljane. Načeloma nismo proti, vendar pa ta direktiva ne spoštuje standardov, ki smo si jih zastavili, in le ohranja težave, s katerimi se borimo v državah članicah. Ena teh težav je omejitev prostosti. Videli smo, v kakšnih razmerah se pridrži te ljudi. Direktiva pravi, da ne sme iti za zapore, a po našem mnenju ni vedno jasna razlika med temi centri in zaporik«* (EP, 2008).

Italijanski poslanec Giusto Catania je v imenu politične skupine evropske združene levice – združenja za Evropo narodov – ocenil, da je direktiva *»prava sramota, žalitev za pravno naravo Evrope«*. Evropa se po njegovih besedah želi zaščititi, omejiti gibanje oseb. *»Ne gre za nobeno pravno varnost, gre za smrdeče zapore, celice«*, ta direktiva je *»nečloveška, govorimo o množičnem izgonu, o prepovedi ponovnega vstopa, gre za kršitev pravice do azila«*. Enako kritična je bila Hélène Goudin iz politične skupine neodvisnost/demokracija: *»Ko so zaprta vsa druga vrata, poskušajo ljudje vstopiti skozi zadnja. In to se dogaja. Številne organizacije za človekove pravice so kritizirale to direktivo, Karitas in Amnesty International na primer. Gre za kršitev človekovih pravic in ne za evropsko dodano vrednost. Ne moremo ljudi, ki niso storili ničesar, pridržati za 18 mesecev«*. V skladu z direktivo o vračanju je nezakonite priseljence mogoče pridržati šest mesecev, v izjemnih primerih pa je ta čas mogoče podaljšati na 18 mesecev.

Voditelji držav Latinske Amerike so opozorili, da je direktiva uperjena proti najbolj ranljivim skupinam, to so ženske in otroci. Južna Amerika je v preteklosti *»prijazno in solidarno«* sprejela milijone priseljencev iz Evrope, zaradi tega je njen načrt še toliko bolj nepravilčen, so napisali v skupni izjavi. Takratni predsednik slovenske vlade, Janez Janša, se je kot predsedujoči Svetu EU v prvi polovici leta 2008 nanjo odzval in povedal, da se tudi EU ne vmešava v politiko držav Latinske Amerike in ne komentira zadev, ki jih ne pozna dovolj dobro. Predsednik evropske komisije Jose Manuel Barroso pa je dejal, da so kritike latinskoameriških voditeljev neupravičene, saj so nova evropska pravila o vračanju nezakonitih priseljencev veliko bolj velikodušna od tistih, ki veljajo med državami Latinske Amerike, na primer Kolumbijo in Venezuelo ali Bolivijo in Kolumbijo (Kocbek, 2008).

Takratni notranji minister Dragutin Mate je v imenu predsedstva Sveta EU opisal potek usklajevanja, ki je trajalo več kot dve leti in pol in izpostavil področja, kjer je bilo težko oblikovati soglasje: obdobje pridržanja oseb, kjer ima samo 10 od 27 članic to obdobje krajše od šestih mesecev, »vse ostale države se bodo morale s svojo zakonodajo prilagoditi na obdobje šestih mesecev, ki jih predlagamo v tej direktivi, kar pomeni bistven napredek pri možnostih in seveda pri področju omejevanja gibanja«. Poudaril je, da gre za poenotenje standardov, medtem ko sedaj vsaka članica lahko deluje po svoji zakonodaji, pri pogajanjih pa je bil najtrši oreh nudenje pravne pomoči osebam. Ministri držav članic so se na koncu strinjali s predlogi parlamenta, čeprav zahteve pomenijo bistveno povečanje dela in sredstev: »Vedeti moramo, da je situacija z ilegalnimi migracijami izredno različna – od Sredozemskega morja, kjer so dnevne velike težave, čez poletje sploh velike, do nekaterih držav, ki so daleč od migracijskih tokov in ki seveda lahko popolnoma drugače reagirajo na migracije« (EP, 2008).

5 ANALIZA VRNjenih OSEB TUJIM VARNOSTNIM ORGANOM

Slovenska zakonodaja nalaga izvajanje postopkov vračanja tujcev policiji, hkrati pa pri prostovoljnem vračanju omogoča tudi sodelovanje nevladnih in drugih organizacij. Dosedanja praksa v Republiki Sloveniji kaže, da se nevladne in druge organizacije v postopke vračanja vključujejo le v psiho-socialno oskrbo in pomoč tujcu v času nastanitve v Centru za tujce. Postopke vračanja tujcev v skladu z nacionalno zakonodajo izvaja policija. To pomeni, da vsaka policijska enota, ki obravnava tujca, ki ne izpolnjuje pogoje vstopa oziroma prebivanja v Republiki Sloveniji, sama izpelje postopek odstranitve iz države. Kadar iz objektivnih razlogov tujca ni mogoče takoj odstraniti iz države, se ga nastani v Center za tujce, ki nadaljuje s postopkom odstranitve. Center za tujce je specializirana enota policije, organa v sestavi Ministrstva za notranje zadeve, in je kot sektor v Upravi uniformirane policije zadolžen za sprejem, nastanitev in odstranjevanje tistih tujcev iz države, ki se na območju Republike Slovenije zadržujejo v nasprotju z veljavnimi predpisi. Pri tem gre predvsem za tiste tujce, ki jih iz kakršnih koli razlogov policijske enote same ne morejo takoj odstraniti iz države. Center za tujce je edina institucija, ki se v Republiki Sloveniji ukvarja s prisilnim odstranjevanjem tujcev, ki imajo s strani pravosodnih ali administrativnih organov izdan sodni oziroma upravni akt, na podlagi katerega so dolžni zapustiti ozemlje Republike Slovenije.

V zvezi s tem je glavna naloga Centra za tujce nastanitev tujcev, ki so v postopku prisilne odstranitve iz države, ta pa mora biti izvedena na način, ki zagotavlja popolno spoštovanje človekovih pravic in svoboščin, pri tem pa želi prispevati k temeljnemu cilju, to je zagotavljanje trajne vrnitve tujca v matično državo.

Glavne naloge Centra za tujce so naslednje:

- sprejem, nastanitev in oskrba tujcev za čas, ki je nujno potreben za njihovo odstranitev iz države;
- omejevanje svobode gibanja tujcev v obsegu in na način, ki še zagotavlja uspešno odstranitev tujca iz države;
- psiho-socialna priprava tujca na odstranitev;
- sodelovanje s konzularnimi predstavništvi ali službami za priseljevanje tretjih držav z namenom pridobivanja potrebnih potovalnih dokumentov za vrnitev tujca;
- izvajanje prisilnega vračanja državljanov tretjih držav, kar vključuje izbiro ustreznega prevoznika, spremstvo in predajo tujca pristojnim organom v državi izvora, organizacija čarterskih odstranitvev;
- operativno sodelovanje s sorodnimi inštitucijami v državah članicah EU zaradi zagotavljanja učinkovite in enotne uporabe skupnih standardov glede vračanja in spoštovanja obveznosti iz mednarodnih instrumentov.

Center za tujce v skladu z zakonodajo torej izvaja tako prisilno kot prostovoljno odstranitev tujca iz države. Prostovoljna odstranitev je odstranitev, pri kateri tujec sodeluje s policijo. Pri prostovoljni odstranitvi lahko policija sodeluje tudi z drugimi državnimi organi, mednarodnimi ali nevladnimi organizacijami. Kadar odstranitev tujca iz države izvaja Center za tujce, se smatra, da gre za prostovoljno odstranitev le takrat, ko se tujec odstranitvi ne upira in se ga zato odstranjuje brez spremstva policistov ali uporabe prisilnih sredstev. Tako prostovoljna vrnitev tujca, ki ga izvaja Center za tujce, ne zajema izvajanja reintegracijskih procesov v državi, kamor se

tujce odstranjuje, temveč le odstranitev brez spremstva policistov in brez uporabe prisilnih sredstev. To pomeni, da v tem primeru ne gre za obliko prostovoljnega vračanja, kot ga izvajajo nevladne oziroma mednarodne organizacije (npr. IOM, Karitas). Slednje se v Republiki Sloveniji trenutno ne izvaja.

Specifika Centra za tujce, v primerjavi s podobnimi institucijami EU, je, da je poleg nastanitve in oskrbe tujcev, ki se nezakonito nahajajo na območju Republike Slovenije, pristojen tudi za njihovo vračanje in spremljanje, kadar to zahteva varnostna ocena tujcev. Poleg tega je v času nastanitve tujcev pristojen tudi za pridobivanje ustreznih dokumentov za neidentificirane tujce in v tej zvezi za sodelovanje s tujimi konzularnimi organi. Izbrani pristop dela Centra za tujce je pripomogel k skrajšanju časa omejitve prostosti tujcev, ki so v postopku vračanja, kot tudi temu, da pri večini vrnjenih tujcev ni bila potrebna uporaba posebnih ukrepov.

Za uspešno delo je pomembno sodelovanje s tujimi agencijami, ki se ukvarjajo z nastanitvijo in vračanjem državljanov tretjih držav. Posebna pozornost zadnjih let je bila posvečena sodelovanju ekspertov centra z agencijo FRONTEX. Center aktivno sodeluje pri vzpostavljanju skupne dobre prakse držav EU na področju vračanja in tudi v izobraževalnih procesih agencije. Ekspert Centra za tujce predstavlja tudi nacionalno kontaktno mesto za ostale države članice za področje vračanja. Z namenom dviga kvalitete dela, Center za tujce redno organizira usposabljanja in tečaje za vse zaposlene, ki zajemajo vsa področja vračanja, s posebnim poudarkom na spoštovanju človekovih pravic in svoboščin tako med nastanitvijo tujcev, kakor tudi pri njihovem vračanju (Glej MNZ, 2008).

5.1 SPREJETI TUJCI V CENTER ZA TUJCE PO DRŽAVLJANSTVU V LETIH 2005, 2006, 2007 in 2008

Spodnja tabela prikazuje število sprejetih tujcev v Centru za tujce po državljanstvu za obdobje od leta 2005 do 2008. Od leta 2005 beležimo upad števila nastanjenih tujcev. Kljub upadu števila sprejetih tujcev, pa center ugotavlja, da se zahtevnost posameznih postopkov, predvsem glede ugotavljanja identitete in pridobitve dokumentov, izredno veča. Center je bil v dosednji praksi soočen predvsem s tujci jugovzhodne Evrope. Skupna zgodovina, poznavanje jezika in običajev kot tudi vzpostavljeni kontakti so omogočili lažjo obravnavo tujcev in hitrejšo izvedbo postopkov. Nove kategorije tujcev v Slovenijo prihajajo iz afriškega in azijskega področja, ki pa so problematični predvsem pri identifikaciji. Število tujcev, ki prihajajo iz teh področij, se v zadnjih letih v Republiki Sloveniji veča (glej MNZ, 2008).

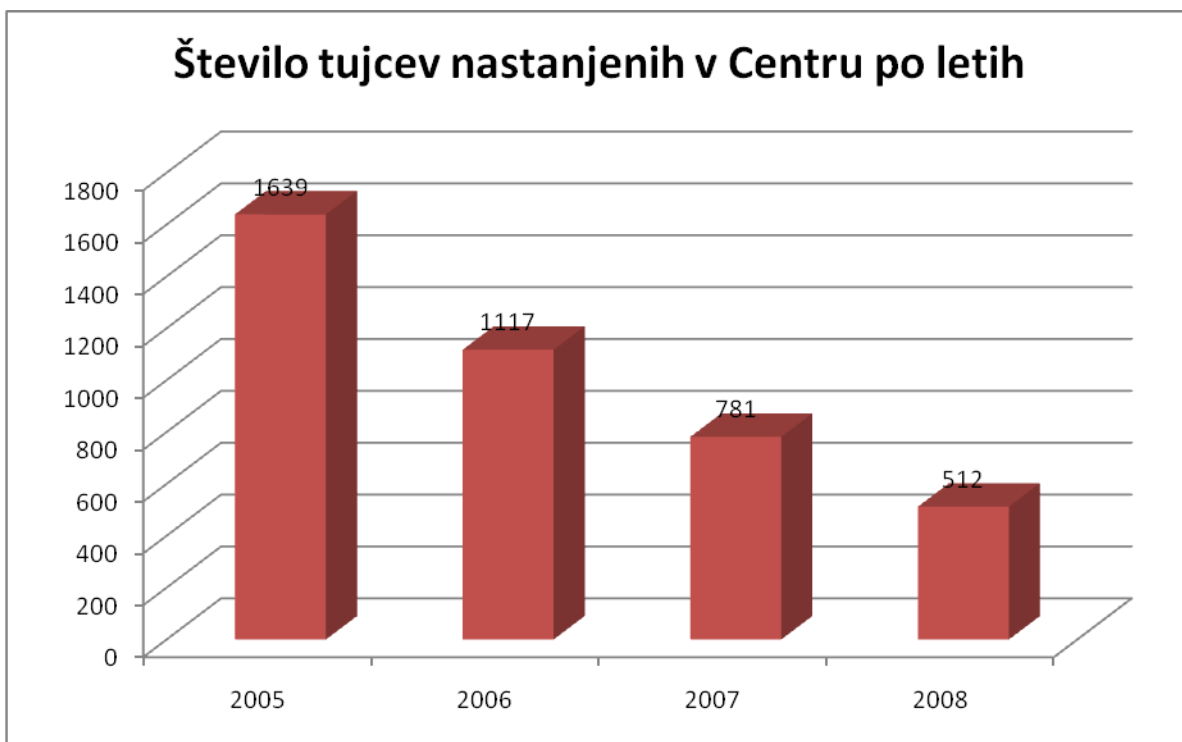
Tabela 1: Državljanstvo tujcev, nastanjenih v Centru za tujce v letih 2005–2008

Državljanstvo	2005	2006	2007	2008
----------------------	-------------	-------------	-------------	-------------

Srbija in Črna gora	564	270	-	-
Srbija	-	219	298	89
Črna gora	-	1	12	6
Kosovo	-	-	-	99
Albanija	287	240	133	25
Turčija	171	88	74	52
Moldavija	159	34	9	18
Bosna in Hercegovina	127	104	80	61
Makedonija	102	37	37	20
Romunija	32	18	3	15
Bolgarija	27	6	3	6
Indija	19	1	9	5
Ukrajina	16	20	10	17
Bangladeš	16	-	-	-
Pakistan	14	4	12	14
Rusija	10	10	6	11
Irak	10	2	16	4
Kitajska	-	1	4	3
Afganistan	-	4	14	18
Gruzija	-	5	11	4
Egipt	-	-	7	-
Druge države	85	53	43	45
Skupaj	1639	1117	781	512

Vir: Letna poročila o delu policije 2005–2008

Grafikon 1: Število tujcev, nastanjenih v Centru za tujce v obdobju 2005–2008



Vir: Letna poročila o delu policije 2005–2008

5.2 AKTIVNOSTI CENTRA ZA TUJCE

Ena izmed pglavitnih nalog Centra za tujce je identifikacija tujcev in pridobivanje potrebnih dokumentov za tujce, ki so v postopku odstranitve in nimajo ustreznih osebnih dokumentov za vrnitev v izvorno državo. Naslednja tabela prikazuje, da Center za tujce večino tujcev vrne v državo izvora brez spremstva policistov. Le v primeru, da se tujec aktivno upira svoji odstranitvi, se organizira odstranitev v spremstvu policistov. Tako je bilo v letu 2005 opravljenih šest spremstev tujcev, v letu 2006 devet in v letu 2007 devetnajst (glej MNZ, 2008).

Tabela 2: Aktivnosti Centra za tujce

	2005	2006	2007
Stiki s konzularnimi predstavništvi	375	220	160
Pridobljeni potni listi za vrnitev (Emergency travel dokument)	268	143	90
Organizirane charter odstranitve	1	1	1
Spremstvo tujcev	6	9	19

Vir: MNZ, 2008

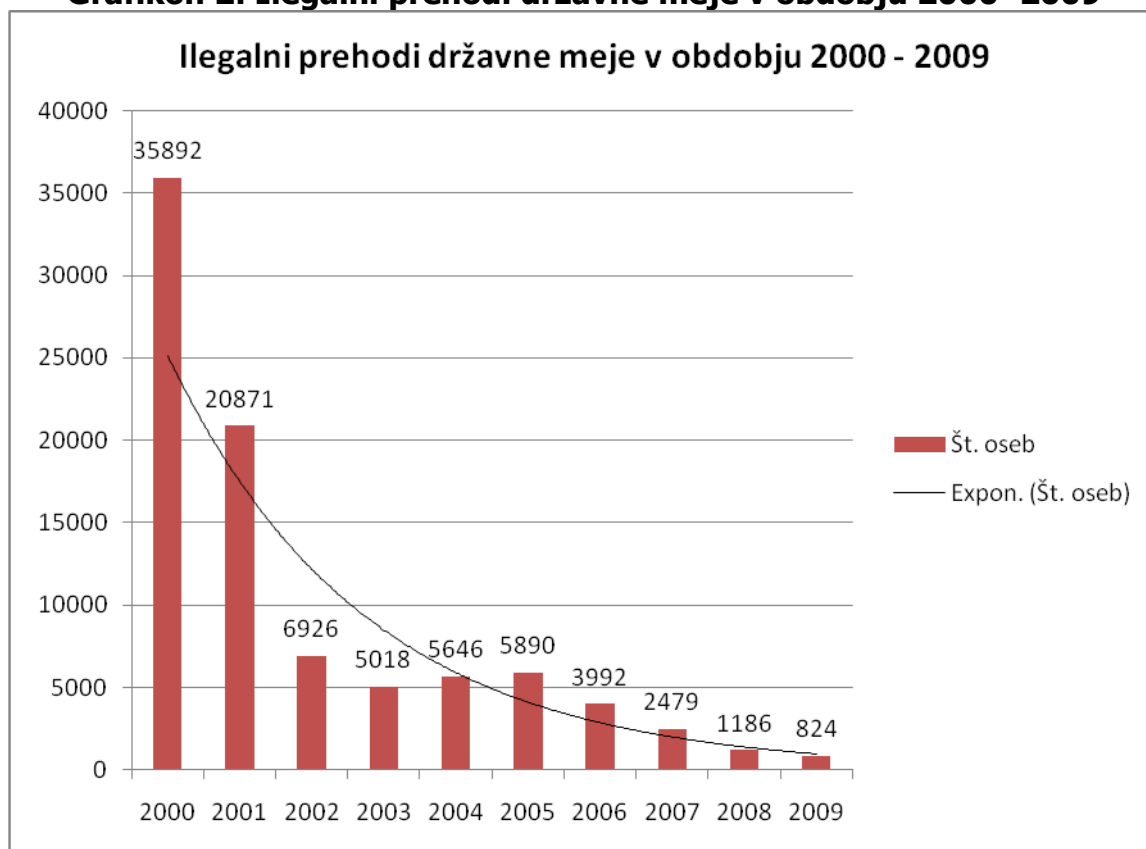
Republika Slovenija doslej še ni izvajala ukrepov reintegracijskih programov tujcev v državi izvora, ki obsegajo sprejem v matični državi. Za izvedbo programov ponovne reintegracije v lokalno območje oziroma druge oblike socialne pomoči mora Republika Slovenija vzpostaviti sistem sodelovanja z nevladnimi in drugimi

organizacijami. Realizacijo slednjega Republika Slovenija načrtuje v okviru projektov Evropskega sklada za vračanje (po MNZ, 2008).

5.3 ŠTEVILO OSEB, OBRAVNAVANIH ZARADI NEDOVOLJENIH PREHODOV ČEZ DRŽAVNO MEJO

Iz spodnjega grafikona je razvidno, da se je število nedovoljenih prehodov čez državno mejo občutno zmanjšalo v zadnjih letih v primerjavi z letom 2000, ko je državno mejo ilegalno prestopilo 35.892 oseb.

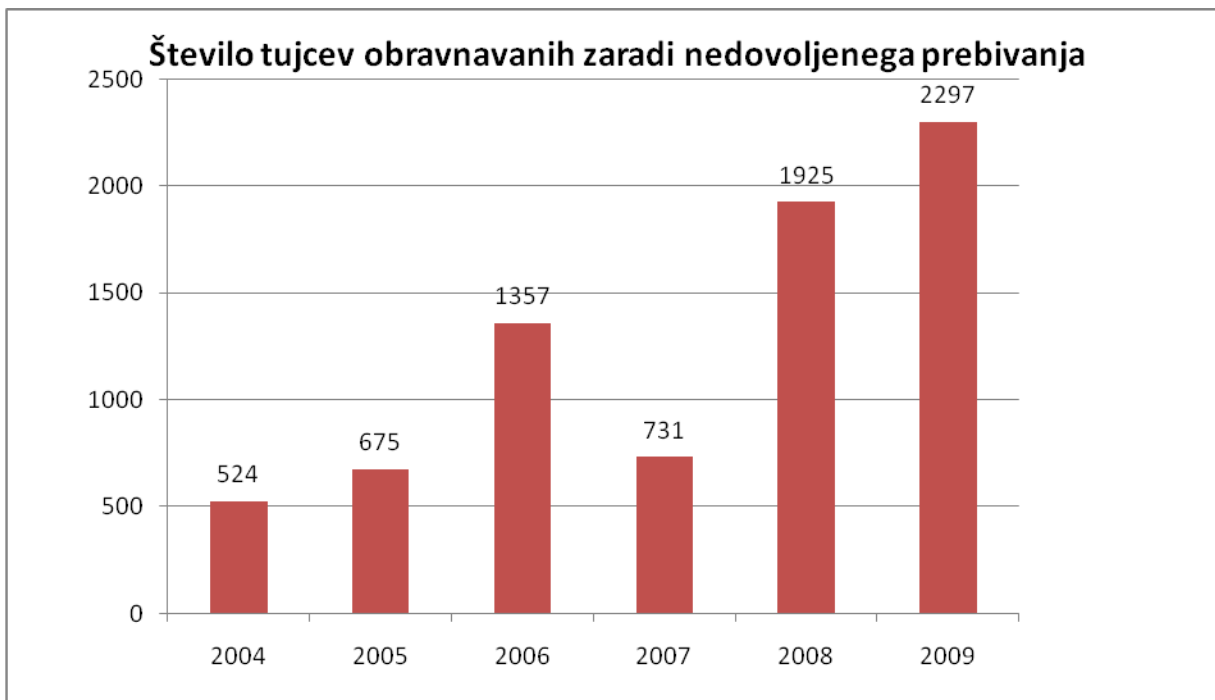
Grafikon 2: Ilegalni prehodi državne meje v obdobju 2000–2009



Vir: Letna poročila o delu policije 2001–2009

5.4 NEDOVOLJENO PREBIVANJE

Grafikon 3: Število tujcev, obravnavanih zaradi nedovoljenega prebivanja v obdobju 2004–2009



Vir: Letna poročila o delu policije za obdobje 2004–2009

Zaradi nedovoljenega prebivanja na območju Republike Slovenije ali držav, ki izvajajo Schengensko konvencijo, so policisti v letu 2009 obravnavali skupaj 2297 tujcev, kar je 19,3 % več kot v letu 2008, ko je bilo obravnavanih 1925 tujcev.

Tabela 3: Državljanstvo oseb, obravnavanih zaradi nedovoljenega prebivanja

Državljanstvo	2005	2006	2007	2008	2009
Hrvaška	60	94	111	730	1209
Bosna in Hercegovina	99	90	205	489	368
Srbija	190	173	164	201	125
Makedonija	49	40	59	133	155
Ukrajina	8	17	10	47	84
Drugih držav	269	943	182	325	356
Skupaj	675	1357	731	1925	2297

Vir: Letna poročila od delu policije v obdobju 2005–2009

ODSTRANJENI TUJCI

Zaradi nezakonitega prebivanja je bilo v skladu z določbo 50. člena Zakona o tujcih iz Republike Slovenije v matične države odstranjenih 1794 tujcev v letu 2009 (v letu

2008 pa 1485 tujcev). Največ je bilo odstranjenih državljanov Bosne in Hercegovine – 269 (190)⁷¹, Hrvaške – 229 (145), Makedonije – 201 (100), Kosova – 185 (122) in Srbije – 176 (185) (Policija, 2010, str. 3).

5.5 IZVAJANJE MEDDRŽAVNIH SPORAZUMOV O VRAČANJU OSEB

5.5.1 Vračanje oseb tujim varnostnim organom

Slovenski policisti so na podlagi mednarodnih sporazumov tujim varnostnim organom v letu 2009 vrnili 709 (827) tujcev, od tega največ na meji s Hrvaško – 504 (595). Na tej meji je bilo vrnjenih največ državljanov Bosne in Hercegovine – 149 (93), Hrvaške – 95 (121), Kosova – 79 (77), Srbije – 56 (107) in Makedonije – 32 (51).

Na meji z Italijo je bilo vrnjenih 64 (98) tujcev, na meji z Madžarsko 97 (88) in na meji z Avstrijo 17 (23) tujcev (Policija, 2010, str. 4).

5.5.2 Sprejem oseb od tujih varnostnih organov

Tuji varnostni organi so na podlagi mednarodnih sporazumov o vračanju oseb v Slovenijo v letu 2009 vrnili 293 (244) oseb, od tega 46 (48) slovenskih državljanov. Največ oseb je bilo vrnjenih preko letališkega mejnega prehoda Brnik, in sicer 112 (100). Iz Italije je bilo vrnjenih 78 (60) oseb, iz Hrvaške 46 (39), iz Avstrije 44 (41) in iz Madžarske 13 (4) (Policija, 2010, str. 4).

Tabela 4: Osebe, vrnjene oziroma sprejete na podlagi mednarodnih sporazumov, glede na državno mejo

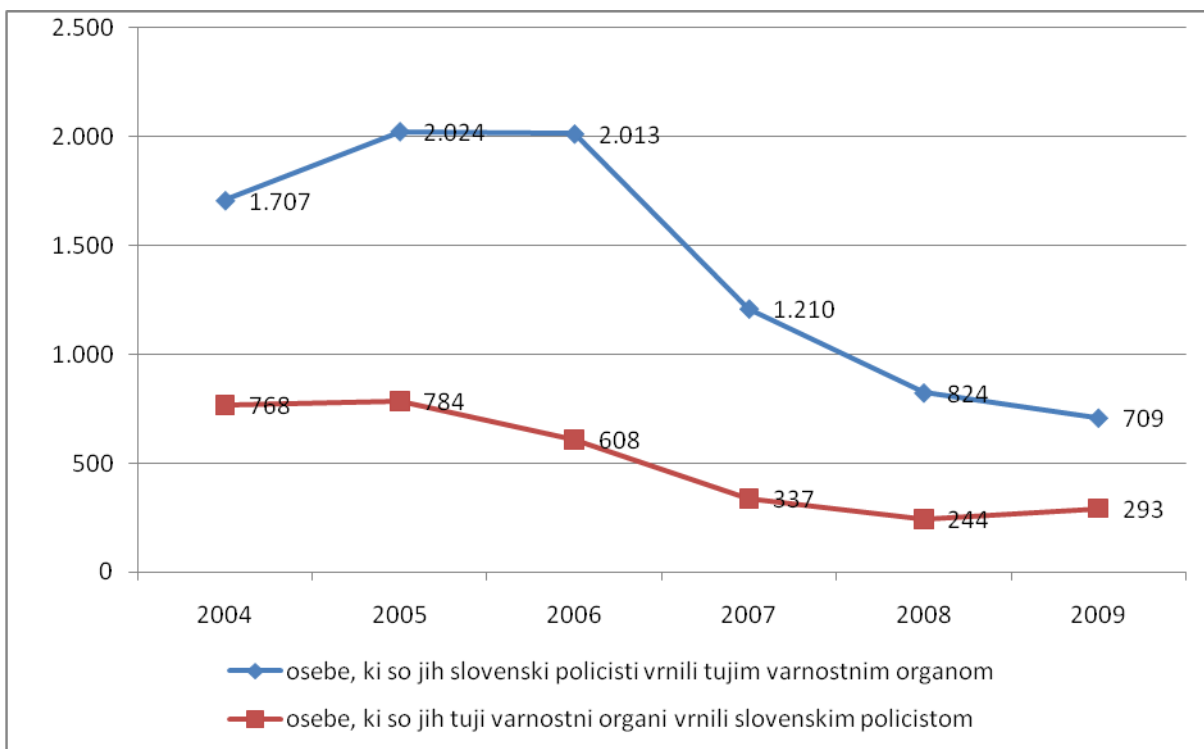
Država	Osebe, ki so jih tuji varnostni organi vrnili slovenskim policistom			Osebe, ki so jih slovenski policisti vrnili tujim varnostnim organom		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Italija	158	60	78	18	98	64
Avstrija	48	41	44	7	23	17
Hrvaška	47	39	46	1.107	595	504
Madžarska	0	4	13	63	88	97
Letališče	84	100	112	15	23	27
Skupaj	337	244	293	1210	827	709

Vir: Letna poročila o delu policije 2007–2009

Grafikon 4: Osebe, vrnjene oziroma sprejete na podlagi mednarodnih sporazumov

Osebe, vrnjene oziroma sprejete na podlagi mednarodnih sporazumov

⁷¹ Podatki v oklepaju so za leto 2008.



Vir: Letna poročila o delu policije v obdobju 2004–2009

6 ZAKLJUČEK

Vračanje ob polnem spoštovanju temeljnih pravic ostaja temeljni kamen politike priseljevanja EU. Učinkovita politika vračanja je bistvena pri zagotavljanju javne

podpore za elemente, kot sta zakonito priseljevanje in azil. Zaradi razvoja Evropske unije, ki je postala območje brez notranjih meja s skupno politiko priseljevanja, je nastala potreba po skupnih pravilih o vračanju nezakonitih priseljencev.

Z odločbo št. 575/2007/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. maja 2007 je bil ustanovljen Evropski sklad za vračanje 2008–2013 v okviru splošnega programa »Solidarnost in upravljanje migracijskih tokov«. Namen sklada je prispevati h krepitvi območja svobode, varnosti in pravice ter k uporabi načela solidarnosti med državami članicami. Splošni cilj Sklada je podpreti prizadevanja držav članic za izboljšanje upravljanja vračanja v vseh njegovih razsežnostih. Sklad prispeva k doseganju naslednjih posebnih ciljev: uvedba ter izboljšanje organizacije in izvajanja integriranega upravljanja vračanja s strani držav članic; poglobitev sodelovanja med državami članicami in spodbujanje dejanske in enotne uporabe skupnih standardov pri vračanju v skladu z razvojem politike na tem področju.

Direktiva o vračanju nezakonitih priseljencev uvaja skupna pravila, ki se uporabljajo za državljane tretjih držav, ki nezakonito prebivajo na ozemlju držav članic, ne glede na to, v kateri državi članici prebivajo. Zagotavlja skladnejši in učinkovitejši pristop držav članic k postopkom vračanja, pri čemer je zagotovljeno spoštovanje pravic državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo v EU. Direktiva ne vpliva na postopkovno in vsebinsko zaščito prosilcev za azil, saj te zadeve ureja Direktiva Sveta 2005/85/ES z dne 1. decembra 2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah.

Direktiva o vračanju je del politike, ki se odmika od ciljev integracije nezakonitih priseljencev in njihovih stisk ter opredeljuje restriktivne pogoje za vračanje odkritih nezakonitih priseljencev v njihovo izvorno državo. Vzpostavlja dvostopenjski postopek, pri čemer prvo stopnjo predstavlja časovni okvir za prostovoljni odhod posameznikov (od sedem do trideset dni ob upoštevanju določenih izjem), na drugi stopnji pa sledi odredba o prisilni vrnitvi v državo izvora. Direktiva tudi določa pogoje za skrajni rok pridržanja (6–18 mesecev), za prepoved ponovnega vstopa posameznika v državo, za vračanje in odstranitev mladoletnikov brez spremstva in postopke za odstranitev nezakonitih priseljencev iz EU. Direktiva namenja posebno pozornost ranljivim skupinam oseb ter pravni pomoči nezakonitim priseljencem brez zadostnih sredstev. Nezakonito prebivanje državljanov tretjih držav se mora zaključiti po poštemem in preglednem postopku, ki določa pravice nezakonitih priseljencev, ki morajo zapustiti EU. Odločitve v skladu s to direktivo se morajo sprejeti za vsak primer posebej in temeljiti na objektivnih merilih. Z direktivo so sicer zagotovljeni minimalni postopkovni zaščitni ukrepi, vendar je njihova učinkovitost in skladnost s standardi zaščite človekovih pravic v veliki meri kritizirana s strani človekoljubnih nevladnih organizacij in posameznih strank v Evropskem parlamentu.

Direktiva o vračanju nadomešča določbe členov 23 in 24 Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma in s tem mnogo podrobneje kot dosedanjo pravo Skupnosti ureja prisilno odstranitev državljanov tretjih držav. Skupni interesi schengenskih držav so, da preprečijo ali vsaj zaključijo nezakonito bivanje državljanov tretjih držav v schengenskem prostoru. Ker kontrole na notranjih mejah

ni več, obstaja nevarnost, da se tujci, ki nezakonito bivajo v eni državi članici, preselijo v druge države članice, kjer potem nezakonito bivajo. Direktiva vsebuje mnogo natančnejše določbe o ravnanju s tujci, ki bivajo v schengenskem prostoru, čeprav ne izpolnjujejo ali ne izpolnjujejo več pogojev za bivanje. Na podlagi domneve o prekoračitvi trajanja bivanja bo v prihodnje potrebno upoštevati zahteve direktive.

Sodišče Evropskih skupnosti je na podlagi predloga za sprejetje predhodne odločbe izreklo sodbo, ki se nanaša na 15. člen direktive o vračanju. Sodišče je pri tem zagotovilo enotno razlago in uporabo prava skupnosti, ki se nanaša na opredelitev naslednjih pojmov: obdobje pridržanja; upoštevanje obdobja, v katerem je bila izvršitev odločbe o odstranitvi prekinjena; pojem upravičenega pričakovanja odstranitve.

Direktiva o vračanju trenutno še ni vnesena v nacionalno zakonodajo Republike Slovenije. Pri ureditvi slovenske zakonodaje bi bilo potrebno upoštevati določbo direktive, v kateri ima Slovenija določeno diskrecijo pri urejanju področja vračanja državljanov tretjih držav, ki nezakonito bivajo v EU. Tako direktiva določa tudi ugodnejše določbe in Slovenija lahko pri prenosu ohrani že obstoječe višje standarde. Namen prava EU je poenotiti standarde vračanja tujcev in jih povišati tam, kjer so morda urejeni pod minimumom oziroma ureditve sploh ni.

LITERATURA IN VIRI

BURIAN, Dušan. Schengen v praksi. Ministrstvo za notranje zadeve, Ljubljana, 1999.

CVIKL, Milan. Prenovljeno pravo Evropske unije. Uradni list RS, Ljubljana, 2008.

DEBELAK, Slavko in RAKOČEVIČ, Slobodan. Upravnopravne notranje zadeve. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2008.

DEVETAK, Silvo. Zunanja schengenska meja – izziv in odgovornost. Priporočila za izvajanje sistema. Iscomet, Maribor, 2008.

MALEC, Gregor. Na poti k celovitejši migracijski politiki EU. Varnost, 2007, letnik LV, št. 2, str. 19–21.

MALI, Aleksander in REŽEK, Ljubomir. Varovanje državne meje, tujci in azil. Ministrstvo za notranje zadeve, Policija, Ljubljana, 2009.

MILOHNIČ, Aldo. Evropski vratarji: migracijske in azilne politike v vzhodni Evropi. Mirovni inštitut, Ljubljana, 2002.

POTOČNIK, Janez et al. Evropsko Pravo. Zbirka gradiv šole evropskega prava. Primath, Ljubljana, 2004.

RIBIČIČ, Ciril. Evropsko pravo človekovih pravic. Izbrana poglavja. Pravna fakulteta, Ljubljana, 2007.

RUPNIK, Janez in JUG, Daniel. Obvestilo o pravicah osebe, ki ji je odvzeta prostost. Ministrstvo za notranje zadeve, Policija, Ljubljana, 2009.

VERLIČ CHRISTENSEN, Barbara. Evropa v precepu med svobodo in omejitvami migracij. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2002.

WESTPHALL, Volker in STOPPA, Edgar. Evropsko pravo za mejno policijo. Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Policija, Ljubljana, 2004.

ZMAZEK, Ajda. Migracijska politika EU in ilegalni prebežniki iz Afrike. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2009.

OSTALI (ANONIMNI) VIRI

(MNZ, 2007) Slovenija, schengenska novinka. Publikacija Ministrstva za notranje zadeve Republike Slovenije, Ljubljana.

(MNZ, 2008) Kako do mednarodne zaščite (azila). Informacije za osebe, ki iščejo mednarodno zaščito v Republiki Sloveniji. Ministrstvo za notranje zadeve, Ljubljana.

PRAVNI VIRI

Ustava Republike Slovenije. Ur. list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06.

Prečiščeni različici Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o ustanovitvi evropske skupnosti. Ur. List EU, C 321E, 2006.

Uredba Sveta (ES) št. 343/2003 z dne 18. februarja 2003 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje države. UL L 50, 25. 2. 2003, str. 1–10.

Uredba (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah). UL L 105, 13. 4. 2006.

Konvencija o izvajanju schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 med vladami držav Gospodarske unije Beneluks, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah. UL L 239, 22. 9. 2000, str. 19–62.

Direktiva 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav. UL L 348, 24.12.2008, str. 98–107.

Direktiva Sveta št. 2003/9/ES z dne 27. januarja 2003 o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil. UL L 31, 6. 2. 2003, str. 18–25.

Direktiva Sveta št. 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine. UL L 251, 3. 10. 2003, str. 12–18.

Direktiva Sveta št. 2004/83/ES z dne 29. aprila 2004 o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljan tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca ali osebe, ki iz drugih razlogov potrebuje mednarodno zaščito, in o vsebini te zaščite. UL L 304, 30. 9. 2004, str. 2–2.

Direktiva Sveta 2005/85/ES z dne 1. decembra 2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah. UL L 326, 13. 12. 2005, str. 13–14.

Direktiva Sveta št. 2001/40/ES z dne 28. maja 2001 o medsebojnem priznavanju odločb o izgonu državljanov tretjih držav. UL L 149, 2. 6. 2001, str. 34–36.

Direktiva Sveta št. 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas. UL L 16, 23. 1. 2004, str. 44–53.

Sodba Sodišča Evropske unije (veliki senat) z dne 30. novembra 2009 v zadevi C-357/09 PPU.

Odločba št. 575/2007/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. maja 2007 o ustanovitvi Evropskega sklada za vračanje 2008–2013 v okviru splošnega programa Solidarnost in upravljanje migracijskih tokov. UL L 144, 6. 6. 2007, str. 45–65.

Mnenje strokovne skupine za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo o spoštovanju temeljnih pravic v evropski politiki in zakonodaji o priseljevanju. SOC/335 – CESE 1248/2009, Bruselj, 22. oktober 2009.

Zakon o tujcih (uradno prečiščeno besedilo) (ZTuj-1-UPB6). Ur. list RS, št. 64/09.

Zakon o mednarodni zaščiti. Ur. list RS, št. 111/07, 111/08, 30/09, 58/09.

Zakon o zaposlovanju in delu tujcev (uradno prečiščeno besedilo) (ZZDT-UPB2). Ur. list RS, št. 76/07.

Zakon o policiji (uradno prečiščeno besedilo) (Zpol-UPB7). Ur. list RS, št. 66/09.

Zakon o ratifikaciji Sporazuma o sodelovanju med Vlado Republike Slovenije in Mednarodno organizacijo za migracije (MSMOM). Ur. list RS, št. 1/07.

Zakon o nadzoru državne meje. Ur. list RS, št. 60/07, 77/09.

Resolucija o imigracijski politiki Republike Slovenije (ReIPRS). Ur. list RS, št. 40/99.

Resolucija o migracijski politiki Republike Slovenije. Ur. list RS, št. 106/02.

Uredba o načinih in pogojih za zagotavljanje pravic osebam z mednarodno zaščito. Ur. list RS, št. 67/08.

Uredba o ratifikaciji Memoranduma med Vlado Republike Slovenije in Mednarodno organizacijo za migracije (MOM) o sodelovanju pri programu prostovoljnega vračanja migrantov. Ur. list RS-MP, št. 5/06.

Pravilnik o posebnih pravilih bivanja in gibanja tujcev v centru za odstranjevanje tujcev in pogojih ter postopku za uporabo milejših ukrepov. Ur. list RS št. 97/00, 92/03, 49/07.

Pravilnik o pravicah prosilcev za mednarodno zaščito. Ur. list RS, št. 67/08.

Pravilnik o nagrajevanju in povračilu stroškov svetovalcem za begunce. Ur. list RS, št. 34/09.

Usmeritve za izvajanje Zakona o tujcih, številka 007-310/2009/1 (11-19) z dne 26. 10. 2009.

INTERNETNI VIRI

Ensuring access to protection, effective integration and proper safeguards for return. URL=«<http://www.ecre.org/files/Memo%20Slovenian%20Presidency.pdf>«. 6. 12. 2007.

Agencija Evropske unije za temeljne pravice. URL=«http://europa.eu/agencies/community_agencies/fra/index_sl.htm«. 16. 11. 2009.

Evropski parlament. Listina EU o temeljnih pravicah. URL=«<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0573+0+DOC+XML+V0//SL>». 16. 11. 2009.

Sodba Sodišča Evropske unije z dne 30. novembra 2009 v zadevi C-357/09 PPU. URL=«<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:024:0017:0017:SL:PDF>«. 30. 01. 2010.

Sodna praksa EU. URL=«http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/«. 10. 01. 2010.

Portal Europa. Evropski sklad za vračanje 2008-2013 – Slovenija. URL=«<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/105&format=HTML&aged=0&language=SL&guiLanguage=en>«. 22. 01. 2009.

Ministrstvo za notranje zadeve. Solidarnost in upravljanje migracijskih tokov. URL=«http://www.mnz.gov.si/si/solidarnost_in_upravljanje_migracijskih_tokov/«. 28. 10. 2009.

Evropski parlament. Različna stališča v razpravi o direktivi o vračanju. URL=«<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20080616IPR31741&language=SL>«. 17. 06. 2008.

Evropski parlament. Sprejeta direktiva o vračanju nezakonitih priseljencev. URL=«<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20080616IPR31785+0+DOC+XML+V0//SL>«. 18.06.2008.

Evropski parlament. Priseljevanje: Direktiva o vračanju nezakonitih priseljencev. URL=«<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20080625FCS32672+0+DOC+XML+V0//SL>«. 25.06. 2008.

Evropski parlament. Skupni evropski standardi za vračanje nezakonitih priseljencev. URL=«<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20070906STO10165&language=SL>«. 13. 09. 2007.

European Kommission. Illegal immigration and return. URL=«http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/illegal/fsj_immigration_illegal_en.htm«. 20. 11. 2009.

Eur-lex. Sporočilo Komisije o prednostnih nalogah politike v boju proti nezakonitemu priseljevanju državljanov tretjih držav. URL=«<http://eur-lex.europa.eu /LexUriServ /LexUriServ.do?uri=COM:2006:0402:FIN:SL:PDF>». 19. 07. 2006.

Slovensko predsedstvo EU 2008. Minister Mate v političnem dialogu uspešno o direktivi o vračanju. URL=«http://www.eu2008.si/si/ News and Documents /Press Releases/April/0409MNZ_Mate_dialog.html«. 09. 04. 2008.

MESAREC, Peter. Nevladna organizacija ZIP, zavod za kulturo dialoga. Delavci migranti - zahteve enotnega gospodarskega prostora skozi notranjo in zunanjo prizmo. URL=«<http://www.tvojemnenjesteje.si/migracije/analize/delavci-migranti-zahteve-enotnega-gospodarskega-prostora-skozi-notranjo-in-zunanjo-prizmo.html>«. 11. 10. 2009.

Policija. Letna poročila o delu policije. URL=«<http://www.policija.si /index.php/ statistika>«. 1. 3. 2010.

Policija. Nedovoljene migracije na področju Republike Slovenije. URL=«<http://www.policija.si/ index.php/statistika/mejna-problematika/622>«. 1. 3. 2010.

Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve. URL=«<http://www.svrez.gov.si/>«. 25. 10. 2009.

KOCBEK, Darja. Zapiranje evropskih meja. URL=«http://www.mladina.si /tednik /200828/zapiranje_evropskih_meja«. 15. 11. 2009.

SEZNAM TABEL IN GRAFIKONOV

Tabela 1: Državljanstvo tujcev, nastanjenih v Centru za tujce v letih 2005–2008....	61
Grafikon 1: Število tujcev, nastanjenih v Centru za tujce v obdobju 2005–2008.....	62
Tabela 2: Aktivnosti Centra za tujce	63
Grafikon 2: Ilegalni prehodi državne meje v obdobju 2000–2009.....	64
Grafikon 3: Število tujcev, obravnavanih zaradi nedovoljenega prebivanja v obdobju 2004–2009	64
Tabela 3: Državljanstvo oseb, obravnavanih zaradi nedovoljenega prebivanja.....	65
Tabela 4: Osebe, vrnjene oziroma sprejete na podlagi mednarodnih sporazumov, glede na državno mejo	66
Grafikon 4: Osebe, vrnjene oziroma sprejete na podlagi mednarodnih sporazumov	66

SEZNAM KRATIC IN OKRAJŠAV

DČ – Država članica
ECRE – European Council on Refugees and Exiles (Evropski svet za begunce in izgnance)
EESO – Evropski ekonomsko-socialni odbor
EK – Evropska komisija
EKČP – Evropska konvencija o človekovih pravicah
ES – Evropska skupnost
ESČP – Evropsko sodišče za človekove pravice
EU – Evropska unija
IDC – informacijsko-dokumentacijski center
IOM – International Organisation for Migration (Mednarodna organizacija za migracije)
KISS – Konvencija o izvajanju Schengenskega sporazuma
KZ-1 – Kazenski zakonik 1
MNZ – Ministrstvo za notranje zadeve
OSVP – Območje svobode, varnosti in pravice
PDEU – Pogodba o delovanju Evropske unije
PES – Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti
PEU – Pogodba o Evropski uniji
ReIPRS – Resolucija o imigracijski politiki Republike Slovenije
ReMPRS – Resolucija o migracijski politiki Republike Slovenije
SIS – Schengenski informacijski sistem
UNHCR – Visoki komisariat Združenih narodov za begunce
VB – Velika Britanija
ZMZ-NPB1 – Zakon o mednarodni zaščiti, neuradno prečiščeno besedilo 1
ZN – Združeni narodi
ZP-1-NPB7 – Zakon o prekrških, neuradno prečiščeno besedilo 7
Zpol-UPB7 – Zakon o policiji, uradno prečiščeno besedilo 7
ZTuj-1-UPB6 - Zakon o tujcih 1, uradno prečiščeno besedilo 6
ZUP-NPB5 – Zakon o splošnem upravnem postopku, neuradno prečiščeno besedilo 5

IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA

Spodaj podpisani Avgust Sobočan, rojen 07. 06. 1980, v Murski Soboti, študent Fakultete za upravo, visokošolski strokovni študijski program Uprava, vpisna številka indeksa 04034799, izjavljam, da sem avtor diplomskega dela z naslovom **SKUPNI STANDARDI IN POSTOPKI ZA VRNITEV DRŽAVLJANOV TRETJIH DRŽAV, KI NEZAKONITO BIVAJO V EU (DIREKTIVA O VRAČANJU)**.

Strinjam se, da se diplomsko delo objavi na internetnih straneh.

Diplomsko delo je lektorirala Janja Adanič, prof. slovenščine.