

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo
visokošolskega programa

**VLOGA IN VPLIV INFORMACIJSKO-
DOKUMENTACIJSKIH CENTROV NA
MIGRACIJSKO POLITIKO DRŽAVE**

Gorica Simonović

Ljubljana, januar 2009

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo
visokošolskega programa

**VLOGA IN VPLIV INFORMACIJSKO-DOKUMENTACIJSKIH CENTROV NA
MIGRACIJSKO POLITIKO DRŽAVE**

Kandidatka: Gorica Simonović
Številka indeksa: 04029671

Mentor: Viš. Pred. Mag. Slavko Debelak

Ljubljana, januar 2009

POVZETEK

V svojem diplomskem delu bom predstavila migracije, z njimi povezane mednarodne ustanove in pravne podlage, s katerimi Evropska unija poskuša uvajati skupno imigracijsko politiko ter politiko azila, za vse države članice.

Tako v Sloveniji, v okviru Ministrstva za notranje zadeve, podrobneje Urada za upravne notranje zadeve deluje sektor za azil. Naloga Sektorja za azil je odločanje v postopkih za priznanje statusa begunca, ter nastanitev in oskrba prosilcev za azil. Prav zaradi tega je bilo v okviru Sektorja za azil ustanovljeno skupno delovno telo (Informacijsko dokumentacijski center), ki zagotavlja enotno, organizirano, povezano in usklajeno opravljanje zadev, ki se nanašajo na migracijsko politiko. Omenjeno delovno telo igra odločilno vlogo v postopku odločanja o priznanju statusa begunca, saj morajo imeti uradne osebe, ki v postopkih odločajo, dostop do točnih, nepristranskih in ažurnih informacij o izvornih državah. Samo na ta način se zagotovi pravičen in učinkovit postopek odločanja. S tem naj bi se pripomoglo k hitrejšem reagiranju ob določenih problemih, ter k boljši koordinaciji med ministrstvi, ki se ukvarjajo s to problematiko.

Ključne besede: migracijska politika, prošnja za azil, informacijsko dokumentacijski centri, varna država izvora, varna tretja država.

SUMMARY

This Degree Thesis would like to be an investigation concerning the migration policies as well as the major international procedure involved with Asylum laws through which the European Union is trying to build for its members a common migration and asylum policy.

In the attempt to pursue this objective, the Slovenian Ministry for Internal Affairs has established the Department for Asylum whose tasks are:

- 1) To carry out the Asylum procedures and therefore to decide whether the Asylum Seeker is entitled to receive or not a permit to stay
- 2) Contribute to the Country of Origin Information (COI), an European Community's tool which provides up-to-date and publicly available Country of origin information with a special focus on the needs of asylum lawyers, refugee counsels and persons deciding on claims for asylum and other forms of international protection.

As the matter of fact COI plays a decisive role in asylum procedures; decision-makers can access to accurate, impartial, up-to-date, reliable and comprehensive information concerning the country or area of origin, which is fundamental to ensure a fair and efficient procedure.

COI is the important foundation which helps the co-operation between the different Countries' Ministries dealing with migrations and asylum issues.

Key words: migration policy, asylum claims, Country of Origin Information (COI), safe country of origin, safe third country.

KAZALO

POVZETEK	II
SUMMARY	III
1 UVOD	1
2 OBLIKOVANJE MIGRACIJSKE POLITIKE	3
2.1 OPREDELITEV POJMOV	3
2.2 SLOVENSKA MIGRACIJSKA IN AZILNA POLITIKA	4
2.2.1 Obseg migracij v Sloveniji	5
2.2.2 Glavni motivi za oblikovanje migracijske politike	5
2.2.3 Namen, vsebina in pomen resolucije.....	6
2.2.3.1 <i>Temelji migracijske politike</i>	7
2.2.3.2 <i>Elementi migracijske politike</i>	8
2.3 SKUPNA EVROPSKA MIGRACIJSKA POLITIKA	12
2.3.1 Pravni temelji	12
3 INFORMACIJSKO DOKUMENTACIJSKI CENTER	16
3.1 VLOGA IN POMEN INFORMACIJSKO DOKUMENTACIJSKEGA CENTRA.....	16
3.1.1 Organizacijski in kadrovski vidik.....	17
3.1.1.1 <i>Knjižnica</i>	18
3.1.2 Prošnje za azil in vloga IDC v azilnem postopku.....	18
3.1.2.1 <i>Zakonodaja na področju azila in migracij</i>	19
3.2 ZGODOVINA ZBIRANJA INFORMACIJ O IZVORNIH DRŽAVAH TER ZAČETKI DELOVANJA IDC V SLOVENIJI	26
3.3 INFORMACIJSKI CENTRI V EVROPSKIH DRŽAVAH.....	26
4 NALOGE INFORMACIJSKO DOKUMENTACIJSKIH CENTROV	28
4.1 NAČINI PRIDOBIVANJA INFORMACIJ O MATIČNIH DRŽAVAH	29
4.2 ANALIZA JEZIKA V AZILNIH POSTOPKIH	29
4.3 IZDELAVA ANALITIČNIH POROČIL O STANJU V IZVORNIH DRŽAVAH	30
4.4 INFORMIRANJE O ZAKONODAJI IN STANJU V DRUGIH DRŽAVAH	30
4.5 OBLIKOVANJE BAZE PODATKOV INFORMACIJ O IZVORNIH DRŽAVAH	30
4.6 SODELOVANJE Z RAZLIČNIMI INSTITUCIJAMI V RS	31
4.7 MEDNARODNO SODELOVANJE.....	31
4.7.1 Strategija mednarodnega sodelovanja	32
5 PRIHODNOST IDC	34
5.1 ORGANIZACIJSKI VIDIK	34
5.2 UPORABA ZUNANJIH VIROV	34
5.3 STRATEGIJA MEDNARODNEGA SODELOVANJA	35
6 UNHCR (VISOKI KOMISARIAT ZDRUŽENIH NARODOV ZA BEGUNCE)	36
6.1 OBSEG IN CILJ INFORMACIJ O MATIČNIH DRŽAVAH (IMD)	36
6.1.1 Namen informacij o matičnih državah	36

6.1.2 Navori vlad na področju podatkov o matičnih državah	37
6.2 IZBIRANJE IN OCENJEVANJE VIROV.....	37
6.3 DOSTOPNOST INFORMACIJ IN NJIHOVI VIRI.....	39
6.4 SODELOVANJE IN INFORMACIJE O MATIČNIH DRŽAVAH	40
7 ZAKLJUČEK	43
LITERATURA	44
ZAKONSKI VIRI	44
VIRI	45
SEZNAM TABEL	46
PRILOGA.....	47
PRILOGA 1: VPRAŠALNIK	47
IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA.....	49

1 UVOD

Migracije vsekakor niso nov pojav, in pogumno lahko zatrdimo, da nas spremljajo vse od našega nastanka naprej. Ljudje so se v preteklosti mnogokrat selili, bodisi zaradi želje po boljšem življenju, ali ker so bežali pred različnimi katastrofami.

Tako so ilegalne migracije tujcev čez slovensko ozemlje v zadnjih nekaj letih zelo narasle in s tem razburile veliko ljudi. Pereče problematike ni enostavno reševati, saj samo policijsko ukrepanje in delovanje nista dovolj. Da se problem odpravi, je potrebno najprej najti vzroke in jih potem rešiti. Pri tem je nujna angažiranost države, ki mora sodelovati z državami izvora migracijskih tokov, tranzitnimi državami in ciljnim državami.

V drugem poglavju bom opredelila osnovne pojme, ki so vezani na temo diplomskega dela. Srečali se bomo s pojmom azil, ki je bistvenega pomena za nadaljnjo predstavitev diplomskega dela. Srečali se bomo tudi z Resolucijo o migracijski politiki, ki je temeljni dokument za definiranje migracijske politike v Sloveniji. Resolucija določa elemente migracijske politike, kamor spada tudi azilna politika, ki se nanaša na izvajanje ukrepov v zvezi z sprejemom, vrsto, in obsegom zaščite ter nastanitve prosilcev za azil.

Azil je oblika zaščite, ki jo države podelijo konvencionalnim ali nekonvencionalnim beguncem, za slednje pa se na podlagi slovenske zakonodaje za azil imenuje tudi azil iz humanitarnih razlogov.

Ob tej točki se v moje diplomsko delo vključi pojem informacijsko dokumentacijski center (v nadaljevanju IDC). IDC so bili v Evropi ustanovljeni v okviru državne politike, z namenom zagotavljanje enotno, organizirano, povezano in usklajeno opravljanje zadev, ki se nanašajo na migracijsko politiko, vstop, zapustitev in prebivanje tujcev. In ravno sprejem in prošnja prosilcev za azil nas pripelje do informacijsko dokumentacijskega centra, ki je glavna tema diplomskega dela. Poleg predstavitve delovanja, vloge in pomena, nalog ter prihodnosti IDC, bom poskušala predstaviti ali delovanje IDC vpliva na samo migracijsko politiko države.

Četrto poglavje zajema obseg nalog informacijsko dokumentacijskih centrov, vse od načinov pridobivanja informacij o matičnih državah, analize jezika v azilnih postopkih, izdelave analitičnih poročil o stanju v izvornih državah, informiranju o zakonodaji in stanju v drugih državah, oblikovanje baze podatkov informacij o izvornih državah, sodelovanje z različnimi institucijami v Republiki Sloveniji in mednarodno sodelovanje. V tem poglavju se bomo srečali z zelo pomembnim faktorjem mednarodnega sodelovanja, ki postavlja smernice razvoja IDC.

Prihodnost IDC si bomo ogledali v petem poglavju, kjer bomo poglobljeje spoznali samo organizacijsko strukturo, ki je bila meni osebno zelo presenetljiva. V tej točki je predstavljena tudi strategija mednarodnega sodelovanja, ki je za sam razvoj in obstoj IDC ključnega pomena.

Šesto poglavje zajema povzetek zasedanja Visokega komisariata Združenih narodov za begunce (v nadaljevanju UNHCR) leta 2004, ki je bilo namenjeno poudarjanju

pomembnosti pridobivanja informacij o matičnih državah, ter intenzivnejšemu mednarodnemu sodelovanju na področju obsega in cilja informacij o matičnih državah.

Pri samem pisanju diplomskega dela sem se srečala z zelo omejeno količino potrebne literature, saj je sama dejavnost na omenjenem področju še zelo mlada. Tako da bi bila izvedba diplomskega dela brez pomoči g. Žige Tomca iz azilnega doma, zelo otežkočena. Ob tej točki se mu zahvaljujem za pomoč in dostopnost.

2 OBLIKOVANJE MIGRACIJSKE POLITIKE

2.1 OPREDELITEV POJMOV

Pri opredelitvi pojma migracije ni popolnega soglasja. Na osnovi definicije, zapisane v Izhodiščih za oblikovanje politike priseljavanja Republike Slovenije (Medved, 1998, str. 11), so migracije »fizično gibanje posameznikov ali skupin prebivalstva v geografskem prostoru, ki zajemajo prestop neke administrativne meje in relativno trajno spremembo kraja bivanja«.

Na drugi strani pa selitve (migracije) opredelimo kot prostorske premike posameznih prebivalcev ali selivcev (migrantov) iz odselitvenega v priselitveno območje (Malačič, 2000, str. 155)

Migracije so prav tako lahko notranje ali zunanje, in sicer glede na državne meje, ali pa več etično ali večnacionalno skupnost, kot je Evropska Unija (v nadaljevanju EU). Mednarodne migracije ali zunanje migracije pomenijo prestop državne meje ter relativno trajno spremembo prebivališča (Medved, 1998, str. 11). V primeru priselitve v državo torej govorimo o imigracijah (priselitvah), v primeru odhoda iz države pa o emigracijah (odselitvah) (Medved, 1998: 11).

Za osebe, ki za daljši čas zapustijo eno državo in bivajo v drugi, na primer za dlje kot tri mesece ali eno leto, uporabljamo pojem (mednarodni) migrant.

Obstaja več kategorizacij migracij in migrantov, a le dve sta najpogostejši, in sicer glede na motive migracij in glede na vstop v državo.

Glede na motiv migracije ločimo med:

- političnimi migracijami (iskalci azila, begunci, vojni begunci...),
- ekonomskimi migracijami (delavci migranti, profesionalci, poslovneži...),
- in sekundarnimi migracijami oz. migracijami družinskih članov (predvsem zakonci/zunajzakonski partnerji ter mladoletni otroci).

Glede na način vstopa v državo pa ločimo med:

- zakonitimi (legalnimi) migracijami, kjer gre za svobodne migracije posameznikov, ki po lastni volji in v okviru obstoječih zakonov spremenijo državo svojega prebivališča,
- nezakonitimi (ilegalnimi) migracijami, pri katerih gre za prepovedan prehod meje in nedovoljeno bivanje v tuji državi,
- prisilnimi migracijami: ko ljudje bežijo kot posamezniki zaradi strahu pred preganjanjem ali ko ljudje bežijo množično zaradi strahu pred kolektivnim kršenjem človekovih pravic ali humanitarnega prava, ali zaradi drugih okoliščin, ki jih povzročajo konflikti ali katastrofe.

Pojem tujca je po slovenski zakonodaji vsaka oseba, ki nima državljanstva Republike Slovenije. S tem je slovenska zakonodaja skladna s pravnim redom EU, kjer pa je

nujno opozoriti da v EU strogo ločujejo med državljani tretjih držav (osebe, ki nimajo državljanstva nobene od članic EU) in državljani članic EU.

Pomembno je opredeliti tudi pojem begunca in azilanta. Pojem begunca je izvorno opredeljen v Ženevski konvenciji (v nadaljevanju samo konvencija) iz leta 1951 in Newyorškem protokolu iz leta 1967. Za status begunca lahko zaprosi oseba, ki je zunaj države svojega izvora, in ga je utemeljeno strah preganjanja zaradi rase, narodne pripadnosti, religije, članstva v posebni socialni skupini ali političnega prepričanja. Pravice do statusa begunca so v konvenciji utemeljene na osebni ravni, kjer se za te begunce uporablja izraz konvencijski begunci. Obstaja pa tudi tako imenovana kategorija nekonvencionalnih beguncev, ki pokriva več kategorij oseb, med njimi tudi tiste, ki so bežale zaradi strahu pred kolektivnimi kršitvami humanitarnega prava ali množičnimi kršitvami človekovih pravic (Medved, 1998: 43-44).

Azil je torej oblika zaščite, ki jo države podelijo konvencionalnim ali nekonvencionalnim beguncem, za slednje pa se na podlagi slovenske zakonodaje za azil imenuje tudi azil iz humanitarnih razlogov (Medved, 1998: 13). V zadnjem času, pa se je predvsem zaradi begunske krize, ki je povezana z razpadom Jugoslavije, uveljavil tudi pojem začasne zaščite, ki je podeljena osebam, ki so neposredno prišle v državo zaradi razmer v svoji matični državi, in se uporablja v primerih množičnega begunstva (Medved, 1998: 44).

Migracijska politika torej zajema politiko notranjih selitev in politiko mednarodnih selitev. Slednja se deli na politiko priseljavanja in odseljavanja. Tako je begunska politika del politike mednarodnih migracij, azilska politika pa je del begunske politike (Medved, 1998: 11).

Pojem migracijske politike zajema načela, pravila in postopke, ki tujcem dovoljujejo vstop in bivanje, nadzor nad njimi in tudi politiko do priseljencev. Tu lahko vidimo, da je del migracijske politike tudi integracijska politika, ki je usmerjena k integraciji trajnejših priseljencev v državi. Vsebovati mora spoštovanje osebne integritete, dostojanstva, kulturnih vrednot in verskega prepričanja, ter zaščito pred diskriminacijo, ksenofobijo, etnocentrizmom in rasizmom (Medved, 1998: 12).

2.2 SLOVENSKA MIGRACIJSKA IN AZILNA POLITIKA

Z vprašanjem migracijske in azilne politike se je Slovenija soočila šele v času po osamosvojitvi. Tako je bila bistvena zakonodajna reforma na področju migracijske politike narejena šele med letoma 1999 in 2002 iz razloga harmonizacije slovenskega pravnega reda s pravnim redom EU.

Negativni pojmi in problemi, ki spremljajo migracijske tokove, so narekovali oblikovanje migracijske politike. Države same oblikujejo migracijsko politiko, ki sledi trendu oziroma skupnemu pogledu na to področje, ki se je izoblikoval v državah članicah in kandidatkah za vstop v EU. Ta politika temelji na ustrezni pravni podlagi, iz katere izhajajo sledeči cilji in naloge:

- Nadzorovanje migracijskih tokov,
- Preprečevanje ilegalnega priseljevanja,
- Nadziranje in obvladovanje priseljevanja,
- Integracija in izboljševanje položaja legalnih priseljencev.

Za doseganje omenjenih ciljev in nalog je potrebno omeniti in izvajati naslednje ukrepe:

- Usklajena vizna politika,
- Usklajevanje ukrepov za boj proti nedovoljenim migracijam in zaposlovanju na črno,
- Harmonizacija načel o odstranjevanju in oblikovanju politike do tujcev, ki nezakonito prebivajo v državi.

Vizna politika, kot eden glavnih instrumentov za preprečevanje ilegalnih migracij in sredstvo za zagotavljanje varnosti v državi predstavlja temelj migracijske politike. Z vizno politiko je tako povezana celotna Evropska Skupnost, zlasti z vidikov pojava nezakonite oziroma nedovoljene migracije, prakse vračanja tujcev, zunanje politike in še posebej varnosti.

2.2.1 Obseg migracij v Sloveniji

Zbiranje podatkov v Sloveniji je registrsko. Podatke posreduje Ministrstvo za notranje zadeve (v nadaljevanju MNZ) na podlagi podatkov o prijavi, odjavi, oziroma spremembi stalnega prebivališča v Sloveniji. Operativno podatke obdeluje Centralni register Republike Slovenije, ki je pred letom 1998 deloval znotraj Statističnega urada Republike Slovenije, zatem pa je prešel pod MNZ. Tako danes MNZ posreduje podatke o tujcih v Sloveniji Statističnemu uradu Republike Slovenije.

Slovenija je v 60-ih letih postala imigracijska država. V primeru medrepubliških migracij se je to zgodilo že v 50-ih letih, vendar so takrat še prevladovala negativne migracije s tujino. V času osamosvajanja Slovenije in neposredno po njem je imela naša država negativne neto zunanje migracije. Slednje velja za leti 1991 in 1992 in je predvsem posledica umika bivše federalne vojske ter nekaterih drugih priseljencev iz drugih delov bivše države, ki Slovenije niso mogli sprejeti kot svojo državo.

Konec leta 1999 je bilo v Sloveniji 42.500 tujcev (2,1% prebivalstva) - med njimi so tri četrtine predstavljali tujci z začasnim prebivališčem v Sloveniji, 16% tujci s stalnim prebivališčem v naši državi in 10% begunci. Pretežni del jih je prihajal iz držav nekdanje Jugoslavije (največ iz Bosne in Hercegovine, sledijo tisti iz Hrvaške, Srbije, Črne Gore in Makedonije).

2.2.2 Glavni motivi za oblikovanje migracijske politike

»Državni zbor Republike Slovenije, na predlog Vlade Republike Slovenije, vsaki dve leti sprejme resolucijo o imigracijski 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.« (Predpisi o tujcih in azilu, 1999, str. 38).

Poleg uveljavljanja ustavnih in mednarodnopravnih določb so motivi za potrebnost oblikovanja imigracijske politike pogojeni tudi z migracijskimi stanji, procesi in trendi v globalnem evropskem in slovenskem prostoru.

Ekonomske, demografske in socialne razlike med državami, številčnost in pogostost različnih konfliktov in oboroženih spopadov, kršitve človekovih pravic, ekološke in druge kompleksne katastrofe so vzroki, ki ob vedno večjih možnostih globalnih komunikacij in potovanj nakazujejo na rastoči migracijski in begunski potencial iz manj razvitih držav v razvite.

Imigracijska politika se v vsaki državi sooča z vrsto vprašanj, med katerimi posebej izstopajo zaposlovanje in bivanje tujcev ter njihove pravice. Velik problem, ki ta vprašanja spremlja, je pogosto odklonilen odnos delov domačega prebivalstva do tujih priseljencev, še posebej v deželah, v katerih je prisotna visoka stopnja brezposelnosti. V prizadevanju iskanja odgovorov in rešitev na našeta vprašanja in probleme, je možno zaznati temelje soglasja evropskih vlad o nujnosti integracije zakonitih priseljencev, seveda ob spoštovanju človekovih pravic in socialne pravičnosti.

2.2.3 Namen, vsebina in pomen resolucije

Resolucija izhaja iz strokovnega gradiva Izhodišča za oblikovanje priseljevanja Republike Slovenije, ki je nastalo na podlagi proučitve:

- migracijskih teorij in strokovne literature o tej temi,
- mednarodnih razmer (trendi migracijskih tokov, mednarodnopravna in institucionalna infrastruktura),
- imigracijskih politik nekaterih drugih držav,
- notranjih razsežnosti (geografski in geopolitični položaj Slovenije, njen zgodovinski razvoj, prebivalstvo in gospodarstvo, civilna in politična kultura, demografske projekcije, absorpcijska zmogljivost trga dela in socialna kohezija),
- stanja in dinamike na področju migracij,
- značilnosti dosedanje imigracijske politike,
- strategij in politik na nekaterih področjih, povezanih z migracijami.

Temeljni dokument za definiranje migracijske politike v Sloveniji je Resolucija o migracijski politiki Republike Slovenije iz leta 2002 (Ur. l. RS, št. 35/2002). Resolucija temelji na 5. členu Zakona o tujcih (Ur. l. RS, št. 61/99), ki določa, da državni zbor Republike Slovenije na predlog vlade Republike Slovenije vsaki dve leti 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.

Prva Resolucija o imigracijski politiki (Ur. l. RS, št. 40/99) je bila sprejeta leta 1999 in prinaša podobna izhodišča kot dokumenti v drugih državah.

Druga Resolucija o migracijski politiki (Ur. l. RS, št. 35/2002) (v nadaljevanju samo resolucija) je bila sprejeta leta 2002. Ta resolucija dopolnjuje in potrjuje načela, cilje

in temelje prve resolucije, s poudarkom na sodobnih migracijskih gibanjih in novih pristopih pri razvijanju skupne politike migracij in azila v EU.

Prvi del resolucije (Ur. l. RS, št. 35/2002) sestavlja pregled migracijskih gibanj v Sloveniji kot tudi pregled novo sprejete zakonodaje na področju migracij in azila. Resolucija iz leta 2002 tako poudari, da je Slovenija pravni red na področju migracij uskladila s pravnim redom EU in sprejela zakonodajo, ki jo je določila prva resolucija. Resolucija nadalje v drugem delu prevzame temeljna načela in elemente migracijske politike, kakor tudi strategijo EU in Slovenije na področju zadevne politike.

Načela migracijske politike Republike Slovenije tako ostajajo:

- načelo solidarnosti,
- odgovornost za ohranitev in razvoj identitete slovenskega naroda,
- spoštovanje prava in človekovih pravic,
- načelo dolgoročne makroekonomske koristnosti,
- načelo zgodovinske odgovornosti,
- in načelo enakopravnosti, svobode in vzajemnega sodelovanja, ki se nanaša predvsem na integracijsko politiko.

Med bistvenimi temelji slovenske migracijske politike so predvsem aktivna politika v evropskem prostoru in s sosednjimi državami, pomoč beguncem in drugim iskalcem azila, integracija in stalno spremljanje razmer.

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.

Vsebina resolucije zato vsebuje glavne cilje imigracijske politike in splošne smeri ukrepanj in dejavnosti za doseganje teh ciljev na področjih azila, bivanja, zaposlitve ter integracije priseljencev.

Pomen resolucije je v njeni vlogi krovnega vodila za izvršilno-pravno in izvajalsko-upravno raven imigracijske politike, ter v njeni informativni vrednosti različnim interesnim skupnostim tako doma kot v tujini. V svoji vsebini predpostavlja, da bo na podlagi njenih stališč in načel potekal nenehen proces prilagajanja in časovne aktualizacije imigracijske politike dinamičnim migracijskim, ekonomskim, družbenim in političnim procesom.

2.2.3.1 Temelji migracijske politike

- svetovna solidarnost in dejavno delovanje na področju preprečevanja množičnih migracij,
- aktivna slovenska politika v evropskem prostoru,
- aktivno sodelovanje slovenske politike s sosednjimi državami v srednji in jugovzhodni Evropi,
- zaščita in pomoč beguncem in drugim iskalcem azila ter osredotočanje na možnosti vračanja,

- regulacija priseljevanja,
- preprečevanje nezakonitih migracij.

Za uspešno upravljanje priseljevanja je potrebno usklajeno delovanje horizontalnih in vertikalnih ravni odločanja organov v državi in diplomatsko-konzularnih predstavništev na tak način, da je osrednji upravni organ, ki izdaja uredbe o regulaciji priseljevanja, pristojno ministrstvo Vlade Republike Slovenije (ministrstvo za notranje zadeve odloča o izdaji dovoljenja za stalno prebivanje, podelitvi azila in naturalizaciji). Državni zbor pa odloča o načelih regulacije priseljevanja.

2.2.3.2 Elementi migracijske politike

Na zgoraj omenjenih temeljih se morajo razviti državne politike na različnih področjih migracijske politike, in morajo obenem upoštevati vrsto elementov, njihovih medsebojnih povezav in drugih dejavnikov. Posebno pomembni elementi migracijske politike so:

- sistemskost oziroma usklajenost na medsebojnih povezavah migracijske politike,
- sistemskost, ki jo tvorijo povezave migracijske politike z drugimi relevantnimi politikami,
- institucionalizacija področja migracij v okviru javne uprave ob procesu vključevanja v Evropsko Unijo,
- usklajenost z mednarodnimi standardi na področju varstva človekovih pravic in svoboščin,
- vzpostavitev pogojev, kjer lahko migracijski procesi predstavljajo vzpodbudo ekonomskemu in družbeno kulturnemu razvoju,
- omogočitev razmaha znanstvene in raziskovalne dejavnosti, ki predstavlja podporo za načrtovanje migracijske politike,
- preverjanje konsistentnosti in učinkovitosti sprejetih ukrepov, usklajenosti med cilji, mehanizmi in učinki politike,
- uveljavitev strokovnega, družbenega, parlamentarnega, sodnega in mednarodnega nadzora.

Resolucija določa elemente migracijske politike, ki so zaradi kompleksnosti področja opredeljeni kot ločene, vendar medsebojno povezane in dopolnjujoče se politike. Te so azilna politika, imigracijska politika, politika upravljanja migracijskih tokov ter integracijska politika.

- **AZILNA POLITIKA**, ki se kot osnova begunske politike nanaša na izvajanje ukrepov v zvezi s sprejemom, vrsto, in obsegom zaščite ter vrste nastanitve iskalcev, prosilcev in pridobitnikov azila.

Pri azilu gre za univerzalno človekovo pravico do zatočišča, ki zadeva posameznika - begunca, ki je zapustil svojo državo zato, da bi se izognil političnemu, rasnemu, verskemu, narodnostnemu ali podobnemu preganjanju. Pravica do azila je zapisana v 14. členu Splošne deklaracije o človekovih pravicah, temeljni mednarodni pravni akt na tem področju pa je Konvencija o statusu beguncev (Ženeva, 1951), ki je bila leta

1967 dopolnjena s protokolom, sprejetim v New Yorku. Do azila je upravičen posameznik, ki se mu glede na pogoje iz Ženevske konvencije prizna status begunca.

Ob tej točki se v moje diplomsko delo vključi pojem informacijsko dokumentacijski center. IDC so bili v Evropi ustanovljeni v okviru državne politike, z namenom zagotavljati enotno, organizirano, povezano in usklajeno opravljanje zadev, ki se nanašajo na migracijsko politiko, vstop, zapustitev in prebivanje tujcev. Pomembno je tudi dejstvo, da člani IDC, oziroma zaposleni v IDC, niso vpleteni v pravno svetovanje ali odločanje v postopkih za pridobitev azila.

Ta institucija se tako v Republiki Sloveniji ukvarja z zbiranjem informacij o izvornih državah tujcev, oziroma prosilcev za azil. Zbiranje informacij o izvornih državah predstavlja temelj v postopkih priznanja statusa begunca. Pravilne odločitve o priznanju statusa begunca so lahko sprejete le na tem temelju in so le kot take zagotovilo za varstvo pravic teh oseb. Pojem si bomo podrobneje pogledali v nadaljevanju diplomskega dela.

Po zadnjih podatkih (30. september 2006) je v Sloveniji prebivalo 55.034 tujcev, kar je 2,7 % prebivalcev (glej tabelo 1). Delež tujcev v Sloveniji je mnogo nižji od povprečnega deleža tujcev v državah EU. Od tega je imelo 42% tujcev dovoljenje za začasno prebivanje v Sloveniji (vključno z osebami z začasnim zatočiščem), medtem ko jih je imelo 58% tujcev dovoljenje za stalno prebivanje (vključno z osebami s pravico do azila in osebami s statusom begunca).

Tabela 1: Prebivalstvo Republike Slovenije, 30. september 2006

Prebivalstvo	Državljeni RS, brez tistih, ki začasno prebivajo v tujini	Tujci	
		S stalnim prebivališčem v Sloveniji	Z začasnim prebivališčem v Sloveniji
2 011 614	1 956 580	30 500	24 534

Opombe:

1. Brez državljanov Republike Slovenije, ki so odšli v tujino za več kot tri mesece.
2. Sem sodijo državljeni Republike Slovenije s prijavljenim stalnim prebivališčem v Sloveniji, brez tistih, ki so odšli v tujino za več kot tri mesece in so svoj odhod prijavili v upravni enoti svojega stalnega prebivališča.
3. Osebe, ki sta jim bila po zakonu o azilu priznana pravica do azila in status begunca v republiki Sloveniji (vključene v skupino tujci s stalnim prebivališčem v Sloveniji).
4. Osebe z začasnim zatočiščem v Republiki Sloveniji (vključene v skupino tujci z začasnim prebivališčem v Sloveniji).

Vir: http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?ID=698

Slovenija je oblikovala azilno politiko države s cilji zavarovanja instituta azil z razvojem vseobsežne begunske politike, ki je usmerjena tako na ravnanje z množičnimi begunskimi prilivi kot s posameznimi iskalci azila.

Pri tem dosledno spoštuje načelo nevračanja (non refoulement). Azilna politika prav tako vključuje zagotovitev učinkovite zaščite in pomoči, vključno s programi za repatriacijo, s posebno pozornostjo namenjeno varstvu otrok in begunk ter drugih posebno občutljivih kategorij beguncev. Slovenija je v svojo azilno politiko vključila tudi sodelovanje z drugimi državami ob množičnih begunskih krizah po načelu delitve bremen. Prav tako pa želi prispevati k razreševanju begunske problematike in odstranjevanju vzrokov množičnih begunskih tokov s političnimi, ekonomskimi in moralnimi sredstvi.

- **IMIGRACIJSKA POLITIKA** v ožjem smislu oziroma priselitvena politika, ki se nanaša ne regulacijo priseljevanja, to pomeni na načelo, pravila in postopke, ki tujcem dovoljujejo vstop, zapustitev ter bivanje ali stalno naselitev v državi.

Izvajanje imigracijske politike, ki je sposobna obravnavati vse oblike migracij in se odzivati na različne izzive, zahteva celovito normativno ureditev in njeno izvajanje, ki temelji na določitvi za to področje pristojnih organov odločanja in upravljanja. Izvajanje uspešne imigracijske politike je proces, ki zahteva nenehno nadgrajevanje in prilagajanje, zato je potrebno stalno spremljanje migracijskih razmer doma in po svetu.

Za uspešno upravljanje priseljevanja je potrebno usklajeno delovanje horizontalnih in vertikalnih ravni odločanja organov v državi in diplomatsko-konzularnih predstavništev na tak način, da je osrednji upravni organ, ki izdaja uredbe o regulaciji priseljevanja, pristojno ministrstvo vlade Republike Slovenije (ministrstvo za notranje zadeve odloča o podelitvi azila, o izdaji dovoljenja za stalno prebivanje in naturalizaciji).

- **POLITIKA UPRAVLJANJA MIGRACIJSKIH TOKOV**, ki se še posebno nanaša na preprečevanje nezakonitih imigracij in boj proti tihotapljenju migrantov in trgovanju z ljudmi ob hkratni zaščiti žrtev.

Ilegalno priseljevanje v Slovenijo je bistveno večje od legalnega, in ga je v drugi polovici 90. let preseglo za 60%. Slovenija je namreč v devetdesetih letih postala prehodno območje za širše mednarodne selitvene tokove.

Število nedovoljenih prehodov državne meje se je v 90. letih vseskozi povečevalo. Skupno število nedovoljenih prehodov v letih od 1991 do 1999 je bilo tako 73.000, med katerimi je bilo največ državljanov Romunije, Turčije, Kitajske, ZR Jugoslavije ter Bosne in Hercegovine. Po letu 1998 se je povečalo tudi število nedovoljenih prehodov prebivalcev Kosova, medtem ko je po letu 1999 opaziti tudi nedovoljene prehode državljanov s Srednjega in Daljnega vzhoda.

V obdobju od 1. januarja do 30. septembra 2005 je policija na območju Slovenije zabeležila 4.694 ilegalnih prehodov državne meje ali za 16% več kot v enakem

obdobju leta 2004. Največ jih je bilo marca, aprila in maja. Junija, julija in avgusta jih je bilo nekoliko manj, septembra pa se je število zopet nekoliko povečalo, in sicer najbolj na meji s Hrvaško (na meji z drugimi sosednjimi državami se je število zmanjšalo).

V letošnjem letu (2008) je slovensko državno mejo ilegalno prestopilo več kot 27.000 tujcev, kar je za 69% več kot lani v enakem obdobju. Število ugotovljenih nedovoljenih prehodov državne meje se je najbolj povečalo v drugi polovici letošnjega leta, saj je samo septembra mejo prestopilo več kot 4.200 in oktobra nekaj manj kot 4.900 tujcev. Večina oseb, ki so nelegalno prestopili mejo, je takoj zaprosila za azil (samo v prvih desetih mesecih letos več kot 9.450 oseb), medtem ko je to v vsem lanskem letu storilo samo 766 oseb. Prav to je bil tudi razlog, da je vlada sprejela novelo zakona o azilu, in razglasila sosednjo Hrvaško za tretjo varno državo. Spremembe so posledica dejstva, da je zakon o azilu omogočal zlorabe azilnega postopka, tako sta oba ukrepa namenjena preprečitvi nadaljnjih zlorab.

- **INTEGRACIJSKA POLITIKA** oz. v ožjem smislu priseljenska politika do prisotnih in bodočih priseljencev, ki se nanaša na različne ukrepe države in celotne družbe za zagotavljanje kakovostnih pogojev življenja priseljenih ter spodbujanje integracije.

Integracijska politika mora vsebovati določene pravne okvire in družbene ukrepe, ki so namenjeni spodbujanju integracije priseljencev v slovensko družbo, preprečevanju diskriminacije in družbene obrobnosti in omogočanju priseljencem, da izražajo in gojijo lastno kulturo in vrednote na podlagi spoštovanja osebne integritete in dostojanstva v skladu s slovenskimi zakoni.

Tako v stari kot v novi resoluciji je zapisano, da »bo integracijska politika vsebovala določene pravne okvire in družbene ukrepe, ki bodo spodbujali integracijo priseljencev v slovensko družbo, preprečevali diskriminacijo in družbeno obrobnost in omogočali, da priseljenci izražajo in gojijo lastno kulturo in vrednote na podlagi spoštovanja osebne integritete in dostojanstva v skladu z zakoni Republike Slovenije«.

Ko govorimo o priseljskih (imigrantskih) skupnostih v Republiki Sloveniji, moramo imeti v mislih, da priseljenci v grobem sestavljajo dve oz. tri skupine z različnim statusom – prvo skupino predstavljajo tisti, ki imajo slovensko državljanstvo, drugo pa tisti, ki le-tega nimajo, pri čemer se ta skupina deli še na dve podskupini – na priseljence, ki imajo v Republiki Sloveniji stalno prebivališče, in priseljence, ki imajo samo začasno prebivališče. Tisti, ki imajo slovensko državljanstvo, so seveda v pravicah in dolžnostih popolnoma izenačeni z ostalimi državljani Republike Slovenije. Ta skupina je v Sloveniji dejansko prevladujoča in jo v glavnem sestavljajo pripadniki drugih narodov in narodnosti nekdanje skupne države, ki so po osamosvojitvi Slovenije lahko pridobili slovensko državljanstvo po poenostavljenem postopku v skladu s 40. členom Zakona o državljanstvu Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 1/91). Priseljencev, ki nimajo slovenskega državljanstva, je v Sloveniji relativno malo, zlasti v primerjavi z drugimi evropskimi državami. Po podatkih Ministrstva za notranje zadeve je bilo na dan 31. 03. 2005 v Republiki Sloveniji 45.418 oseb, ki so imele

urejen status tujca. Od tega jih je 22.376 imelo veljavna dovoljenja za stalno prebivanje, 23.042 pa veljavna dovoljenja za začasno prebivanje. Tudi v tej skupini priseljencev močno prevladujejo priseljenci iz nekdanjih republik bivše Jugoslavije, predvsem iz Bosne in Hercegovine. Priseljencev iz ostalih republik je številčno precej manj in tudi živijo precej razpršeno, tako da pri večini težko govorimo o skupnostih.

2.3 SKUPNA EVROPSKA MIGRACIJSKA POLITIKA

Ko obravnavamo skupno migracijsko politiko EU moramo nujno ločiti med notranjimi migracijami – migracije državljanov znotraj držav članic EU, za katere veljajo milejši pogoji, in zunanje migracije – migracije med EU in državami nečlanicami, za katere veljajo mnogo strožji pogoji.

Sodelovanje držav članic EU se je v zadnjem desetletju na področju migracijske politike in azila zelo hitro razvijalo, kar je presenetljivo glede na to, da skupna migracijska politika in politika azila posegata v občutljiv del suverenosti držav, saj so v kulturnem smislu to vprašanja, ki določajo nacionalno identiteto države. Razloge za to je moč iskati v tem, da skupna politika lahko nadomesti nekatere pomanjkljivosti nacionalne politike. Tako lahko skupna politika na tem področju prispeva k bolj učinkovitemu nadzoru nehotenih in ilegalnih migracij v EU, še posebno sedaj, ko je stopil v veljavo Schengenski sporazum. Tako je skupna politika učinkovita pri premagovanju skupnih problemov na migracijskem področju in s tem tudi pri zbiranju relevantnih podatkov. Prav tako pa lahko zniža stroške države pri premagovanju in reševanju migracijskega vprašanja, ter obenem zagotovi pošteno delitev finančnega bremena med državami članicami.

2.3.1 Pravni temelji

Migracijska in azilna politika je do pred kratkim sodila še v domeno domače jurisdikcije, a je kmalu po 80. letu začelo strmo naraščati število iskalcev azila, ko so nekatere države spoznale, da same ne bodo mogle rešiti vseh problemov.

Med pomembnimi medvladnimi dogovori za migracijsko politiko so Schengenski sporazum iz leta 1985 in Dublinska konvencija iz leta 1990, medtem ko je s podpisom Maastrichtske pogodbe v letu 1992 migracijska in azilna politika prešla na raven politike EU.

Schengenski sporazum

Leta 1985 je bil sklenjen Schengenski sporazum, ki je državam podpisnicam zagotovil prosto gibanje oseb znotraj schengenskega prostora. V osnovni fazi je sporazum vključeval Francijo, Nemčijo, Belgijo, Nizozemsko in Luksemburg. Leta 1990 je bila podpisana Schengenska konvencija (t.i. Schengen II), ki je vstopila v veljavo leta 1995. Istega leta so Schengenski sporazum začele izvajati Francija, Nemčija, Belgija, Nizozemska, Luksemburg, Španija in Portugalska, Italija in Avstrija pa leta 1997. Izjeme ostajajo Velika Britanija in Irska, ki v sporazumu ne sodelujeta, medtem ko sta dve nečlanici EU, Norveška in Islandija vključeni v sporazum. Cilj sporazuma je

odstraniti ves nadzor na mejah znotraj držav podpisnic, medtem ko je treba nadzor nad zunanjimi mejami povečati.

Oba navedena sporazuma sta sestavni del Amsterdamske pogodbe (ki je začela veljati maja 1999), kar pomeni, da je schengenski pravni red del evropskega pravnega reda in velja po vsej Evropski uniji, razen na omenjenem območju Velike Britanije in Irske.

Uveljavitev schengenskega pravnega reda v prakso ni avtomatično z dnevom polnopravnega članstva države v EU. Schengenski pravni red pozna dvostopenjski mehanizem uveljavitve: ob vstopu v EU mora država članica prevzeti schengenski pravni red, v celoti pa se uveljavi šele, ko Svet ministrov držav članice EU odloči, da je neka država dejansko sposobna izvajati določbe schengenskega pravnega reda v praksi.

Slovenija je schengenski pravni red skupaj še z osmimi državami pričela izvajati na kopenskih in morskih mejah 21. decembra 2007, na letališčih pa 30. marca 2008.

Dublinska konvencija

Leta 1990 so članice EU poskušale sprejeti skupno proceduro glede azila, s poudarkom, da bi preprečile sočasne in zaporedne vložitve prošenj za azil v več državah članicah in s tem določile, katera država mora obravnavati prošnjo. Uveden je bil t. i. koncept 'tretje varne države'. Gre torej za institut, ki določa katera država mora obravnavati prošnjo za azil. Torej, če begunec prečka državo, ki je proglašena za varno, in prispe v drugo državo, bo druga država begunca vrnila v prvo varno državo, kjer bo zaprosil za azil.

Ker je Dublinska konvencija konvencija mednarodnega prava, kar pomeni da jo morajo ratificirati vse države podpisnice, je trajalo sedem let predno je vstopila v veljavo.

Dublinska konvencija danes ni več v veljavi, saj jo je februarja 2003 zamenjala nova uredba Sveta in gre za pravni red EU, ki je zavezujoč za vse države članice.

Pogodba o Evropski uniji (Maastrichtska pogodba)

S pogodbo o Evropski uniji iz leta 1992 je prišlo do prve temeljne spremembe na področju migracijske politike in azila, saj je to področje prešlo iz pristojnosti držav članic v neposredno pristojnost organov EU. Pogodba o EU je področje migracijske politike uvrstila v tretji steber pogodbe, tj. določbe o 'sodelovanju na področju pravosodja in notranjih zadev'. Sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev določa, da države članice za doseganje ciljev EU, zlasti prostega gibanja oseb, kot področje skupnega interesa obravnavajo azilno politiko; predpise, ki urejajo prehod oseb čez zunanje meje držav članic in izvajanje nadzora tega prehoda; ter boj proti nedovoljenemu priseljevanju, bivanju in delu državljanov tretjih držav na ozemlju držav članic.

Amsterdamska pogodba

Ob Amsterdamski pogodbi lahko začnemo dejansko govoriti o skupni migracijski politiki EU. S podpisom te pogodbe 1997 leta se je področje migracijske politike preselilo v področje skupnostne politike in prava.

Amsterdamska pogodba je migracijsko politiko uvrstila pod naslov, ki se glasi 'Vizumi, azil, priseljevanje in druge politike v zvezi s prostim gibanjem oseb'. Bistven je 63. člen, ki določa, da morajo države članice sprejeti ukrepe na naslednjih štirih področjih:

- ukrepe, ki se nanašajo na azil v skladu z Ženevsko konvencijo z dne 28. julija 1951 in Protokolom z dne 31. januarja 1967 o statusu beguncev ter v skladu z drugimi ustreznimi mednarodnimi pogodbami na naslednjih področjih (merila in mehanizmi za določitev države članice, odgovorne za preverjanje prošnje za azil, ki jo predloži državljani tretje države v eni od držav članic; minimalni standardi za sprejem prosilcev za azil v državah članicah; minimalni standardi za priznanje statusa begunca državljanom tretjih držav; minimalni standardi glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah,

- ukrepe, ki se nanašajo na politiko priseljevanja 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, ter nezakonito priseljevanje in prebivanje, tudi vračanje oseb, ki nezakonito bivajo v državi članici v izvorno državo),

- ukrepe, ki se nanašajo na politiko priseljevanja in ukrepe, ki opredeljujejo pravice in pogoje, na podlagi katerih lahko državljani tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državi članici, prebivajo v drugih državah članicah.

Dunajski akcijski načrt

Leta 1999 je Svet za pravosodje in notranje zadeve sprejel t. i. Dunajski akcijski načrt, z namenom proučiti, kako v najboljši meri izpolniti določila Amsterdamske pogodbe na področjih svobode, varnosti in pravosodja. Bistveni ukrepi, načrtani v načrtu, ki naj bi jih države članice upoštevale za nadaljnji razvoj politike na področju migracij, se delijo v dva sklopa, in sicer določiti je treba minimalne standarde za nudenje začasne zaščite pregnancem iz tretjih držav, ki se ne morejo vrniti v matično državo, ter izražena je potreba po uravnoteženem sodelovanju med državami članicami pri sprejemanju in nošenju posledic zaradi sprejemanja pregnancev.

Tampere

Vrh Evropskega sveta v Tamperah oktobra 1999 je bil naslednji velik korak pri oblikovanju skupne migracijske politike EU. Države članice so se zavzele, da bodo oblikovale skupno migracijsko politiko in politiko azila na štirih področjih: na področju partnerstva z državami izvora migracij; na področju oblikovanja skupnega sistema azila znotraj EU; na področju pravične obravnave državljanov tretjih držav; in na področju upravljanja z migracijskimi tokovi. Evropski svet je hkrati tudi zadalžil Komisijo, da ustanovi t. i. *scoreboard*, ki bo vsakega pol leta poročal o dosežkih pri izpolnjevanju določil tako Amsterdamske pogodbe kot tamperskega sveta.

Iz kratkega pregleda razvoja EU na področju migracij je razvidno, da v migracijski politiki EU ostaja mnogo protislovij, ki se rešujejo sproti in takrat, ko nastane

potreba. Države EU so torej spoznale, da je sodelovanje na tem področju nujno, vendar pa se je pri oblikovanju skupne migracijske politike izkazalo, da je vprašanje suverenosti države močno poudarjeno. Gre namreč za vprašanje nadzora ozemlja, ki je bistveni del definicije suverenosti. S tem pa je povezano tudi vprašanje o varnosti države, in tako ima imigracijska politika EU močno poudarjeno varnostno dimenzijo. Migracijska politika EU je torej še vedno v procesu oblikovanja in kljub temu, da ostajajo nekatere splošne smernice, je še vedno čutiti močno poudarjanje nacionalnih interesov in vprašanje suverenosti.

3 INFORMACIJSKO DOKUMENTACIJSKI CENTER

3.1 VLOGA IN POMEN INFORMACIJSKO DOKUMENTACIJSKEGA CENTRA

Prav odločanje o priznanju statusa begunca predstavlja eno izmed bolj zahtevnih nalog Sektorja za azil. Da bi se pripomoglo k čim hitrejšemu reševanju te naloge, je bil v okviru Sektorja za azil ustanovljen Informacijsko Dokumentacijski Center (v nadaljevanju IDC), ki z zbiranjem informacij o državah izvora prispeva pomemben del v postopkih odločanja o statusu beguncev, oziroma azilnih postopkih.

Z zbiranjem informacij o izvornih državah za azilne postopke se v prvi vrsti doseže to, da se preveri točnost navedb prosilca za azil. Kajti prosilec za azil je v postopku odločanja o priznanju statusa begunca velikokrat primarni vir informacij o razmerah v njegovi državi, za katere trdi, da so ga prisilile, da je državo zapustil. Tako mora prosilec za azil v postopku uradni osebi na verodostojen način prikazati razmere, ki so lahko zanj odločilne v samem postopku odločanja o njegovi prošnji. Vendar pa so take zgodbe nam, ki živimo v drugačnih razmerah, dostikrat lahko težko verjetne, oziroma jih lahko celo označimo za lažne.

Na tem mestu pa vstopi v ospredje sama vloga in pomen IDC, ki z predložitvijo informacij o dejanskih razmerah v prosilčevi državi, ovrže ali potrdi tako subjektivne kot objektivne sestavine prosilčevih navedb v prošnji za priznanje statusa begunca. Z pridobljenimi informacijami si uradna oseba lahko ustvari jasnejšo podobo o dejanskem stanju v prosilčevi državi. S pridobitvijo teh informacij se lahko bolje razumejo vse okoliščine nastale v zvezi z begom, politiko in prakso oblasti v matični državi, aktualnimi pravnimi vprašanji, družbeno-ekonomskimi razmerami, programi političnih strank, itd.

Seveda pa sama pridobitev informacij o izvornih državah in odločanje v azilnih postopkih ni vedno tako enostavna. Velikokrat se pripeti, da kljub posredovanju zadostnih informacij, ali ko ni bilo mogoče pridobiti zadostne količine relevantnih informacij, še vedno obstaja dvom o resničnosti prosilčevih navedb. V tem primeru se mora v skladu z načelom 'benefit of the doubt' prosilčeva izjava šteti za resnično. To pa je tudi dokazni standard, ki po azilnem pravu zadostuje za pozitivno odločitev v azilnem postopku.

Tako se kaže pomen informacij o izvornih državah za azilni postopek v bolj verodostojni in bolj utemeljeni odločitvi uradne osebe v postopku, saj je skoraj vedno prosilčeva izpoved primarni vir informacij, ki pa ne vsebuje oprijemljiva dejstva, dokaze ali utemeljitve.

Organi, ki so pooblaščen za obravnavanje prošenj za azil morajo biti v polni meri usposobljeni na področju azila in begunskih zadev. Vključevati morajo specializirano osebje s potrebnim znanjem in izkušnjami s področja azila in begunskih zadev, ki imajo vpogled v položaj posameznega prosilca, in iz različnih virov, imeti dostop do natančnih in najnovejših informacij o državah izvora prosilcev za azil.

Organ odločanja o azilni prošnji mora imeti, da bi lahko ocenil izvajane dokaze, informacijsko podporo, ki si jo zagotovi bodisi skozi lasten informacijsko dokumentacijski center, bodisi iz obstoječih virov - preko Evropske mreže za informiranje o izvornih državah (European COI information network; vanjo so združene slovenska Ustanova Fundacija Gea, nemška Informationsverbund in avstrijska Austrian Centre for Country of Origin and Asylum Research Documentation, kjer so objavljene podrobne informacije o državah izvora, specifične informacije pa so na voljo tudi po naročilu, nadalje iz strokovnih publikacij Amnesty International, UNHCR, Organizacije za medvladno sodelovanje (IGC) in drugih publikacij, preko diplomatsko konzularnih predstavništev Republike Slovenije, Ministrstva za zunanje zadeve, iz tujega tiska, bilateralnega meddržavnega sodelovanja, v okviru delovanja v odborih Sveta Evrope, idr. Bistvene podatke v postopku, pa naj bi, glede na določbe Zakona o azilu, posredoval prav prosilec za azil.

3.1.1 Organizacijski in kadrovski vidik

V okviru Ministrstva za notranje zadeve RS za potrebe odločanja v azilnih postopkih pred ustanovitvijo IDC ni bilo oddelka, ki bi na sistematičen način zbiral informacije o izvornih državah prosilcev za azil in druge informacije, pomembne za odločanje v postopkih. Tako so bile uradne osebe, ki so odločale v azilnih postopkih, prepuščene lastni iznajdljivosti in sposobnostim pri pridobivanju informacij, ki so nujno potrebne za nepristransko in temeljito proučitev primerov. Žal pa se je tak način pridobivanja informacij hitro izkazal za zamudnega, neučinkovitega in polnega pasti, predvsem kar zadeva verodostojnost in nepristranskost virov. Sistematično pridobivanje informacij, njihovo zbiranje in posredovanje uporabnikom, zahteva specifično znanje in usposobljenost na tem področju.

Tako je bil IDC, v okviru Sektorja za azil, ustanovljen 22. decembra 2000 in je v Sloveniji edina enota za pridobivanje informacij o izvornih državah prosilcev za azil. V IDC je vse do danes zaposlena samo ena oseba, ki se je za opravljanje svojega dela usposabljala v Austrian Center for Country of Origin and Asylum Research Documentation (v nadaljevanju ACCORD).

Konkretno delo, ki ga opravlja je predvsem pridobivanje informacij o državah in odgovarjanje na vprašanja uradnih oseb, povezanih z odločanjem v azilnih postopkih. Zaposleni prav tako skrbi za knjižnico in ureja arhiv časopisnih člankov. Sem sodi tudi aktivno udeleževanje seminarjev o informacijah o izvornih državah, okroglih miz ter drugih prireditvah, ki pomagajo k sledenju razvoja evropskih smernic v tem segmentu. Ker pa ena sama oseba, žal ne more opravljati vseh nalog v potrebnem obsegu, se pomanjkanje kadrov nadomešča z sodelovanjem in vključevanjem drugih delavcev Sektorja za azil. Tako so se v samem začetku razvoja IDC na oddelek IDC pogosto dodeljevali študentje, ki so bili na praksi v Sektorju za azil, ali vojniki na civilnem služenju vojaškega roka, ki so pomagali pri urejanju raznega gradiva v knjižnici, pri delu z računalnikom ali pri tehničnih opravilih.

K uspešnemu delovanju IDC pripomore tudi samostojni prevajalec g. Umek iz Sektorja za azil, ki sodeluje predvsem z različnimi prevodi tekstov in lektoriranjem besedil iz francoskega, srbohrvaškega, italijanskega in angleškega jezika.

V fazi ustanavljanja IDC so zaposleni naleteli na številne težave, med katerimi so bile tehnične pomanjkljivosti najbolj opazne (potreba po snemalniku za zgoščenske, optičnem čitalniku ter laserskem tiskalniku). Predvsem optični tiskalnik, ki služi za prenašanje tekstov iz knjig direktno v računalnik, danes pripomore k hitrejšemu pisanju odgovorov na vprašanja uradnih oseb, ki odločajo v azilnih postopkih. Kmalu, oziroma točneje z nastanitvijo v novih prostorih, je bila večina tehničnih pomanjkljivosti odpravljenih. Zaposleni trenutno še čaka na inštalacijo lastne baze podatkov, ki bo prispevala k uspešnejšemu delovanju IDC, ter posledično tudi Sektorja za azil.

3.1.1.1 Knjižnica

V knjižnici je trenutno približno nekaj manj kot 500 enot različne literature, ki je v računalniški program Excel vnesena po avtorju, naslovu, letu izdaje, številu izvodov in opombah. Literatura je tako kot po knjižnih policah tudi v računalniku razdeljena glede na tematiko. Glavne teme so: azil, begunci, človekove pravice, migracije, verstva, zakonodaja, itd. Uslužbenci Sektorja za azil pa so, odvisno od števila novosti, sproti obveščeni o novi literaturi v knjižnici.

Prav tako se računalniško vodi seznam izposojenega knjižničnega gradiva. Večino literature si izposodijo uslužbenci Sektorja za azil, študentje ali absolventi družboslovnih fakultet, ki jih zanima zakonodaja s področja azila, ali dogajanje in stanje v državah, od koder prihajajo prosilci za azil. Ob izposoji morajo zunanji izposojevalci navesti svoje podatke (naslov in telefonsko številko) v primeru zamude pri vračanju izposojenega gradiva.

Zaradi bližine knjižnice Šiška je bila na nekdanji lokaciji izposoja dnevnega časopisja in osnovne literature vsakdanja praksa, danes pa je vlogo izposojanja gradiva in dnevnega pregleda tiska, iz katerega se vsakodnevno izločijo vsi relevantni članki s področja azila, migracij in begunske problematike, v celoti prevzela knjižnica Mediateka MNZ.

Literaturo, ki pa se je ne dobi v zgoraj omenjeni knjižnici, pa si je mogoče izposoditi v Narodni univerzitetni knjižnici.

3.1.2 Prošnje za azil in vloga IDC v azilnem postopku

Iz spodnje tabele lahko opazimo, da se je število prošenj v letošnjem letu močno povečalo, saj je samo v prvih devetih mesecih letošnjega leta, mejo ilegalno prestopilo kar za 69% več tujcev, kot v istem obdobju lansko leto.

Tabela 2: Število vloženih vlog za azil v letih 2002-2008

Leto	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Število vlog	640	1066	1173	1597	579	766	9.450

Vir: http://www.mnz.gov.si/fileadmin/mnz.gov.si/pageuploads/SOJ/2007/word/podatki_o_azilu.doc

Vloga IDC se pojavlja v vseh fazah azilnega postopka. Začne se že s samim sprejemom prošnje za azil, ko uradna oseba, ki vodi azilni postopek, prične z iskanjem informacij o posamezni državi. Pri tem je zelo pomembno, da uradna oseba že ob prvem razgovoru ve vsaj približno, kakšne so okoliščine v prosilčevi državi, kar ji je v veliko pomoč pri postavljanju vprašanj. Ko se sprejme prošnja za azil, in opravi razgovor s prosilcem za azil, se uradna oseba z morebitnimi vprašanji o dejanskem stanju v prosilčevi državi, obrne na IDC. Ta posreduje željene informacije v pisni obliki uradni osebi na oddelek za azil, na osnovi katerih se lahko opravi tudi dodatni razgovor s prosilcem za azil. Pridobljene informacije igrajo pomembno vlogo pri utemeljitvi odločitve uradnika.

Prav tako je tudi v pritožbenem postopku vloga IDC enaka kot na prvi stopnji azilnega postopka. Nekateri pa zagovarjajo avtonomnost pridobivanja informacij na pritožbeni stopnji azilnega postopka, kjer naj bi se uveljavljala neodvisnost in samostojnost pri iskanju in izbiri informacij.

Pridobljene informacije so ključnega pomena za uradno osebo, ki odloča o postopku, saj mu ustvarijo jasnejšo podobo stanja v prosilčevi državi, na osnovi katere lahko razbere prosilčevo zgodbo. Po končanem razgovoru, se mora uradna oseba opredeliti o dejanski resnici zgodbe, ki je podana s strani prosilca za azil.

Lahko pa se tudi zgodi, da je nemogoče najti oziroma priti do podatkov, ki bi lahko potrdile ali ovrgle prosilčevo zgodbo. V takih primerih, pa mora uradna oseba pridobiti informacije o najosnovnejših dejstvih in jih ustrezno vplesti v zgodbo prosilca za azil. Če uradna oseba tega ne stori, je odločitev o prošnji neverodostojna, in lahko povzroči kršitev človekovih pravic. Tako je primerjanje dejanskega stanja s pridobljenimi informacijami ključnega pomena pri odločanju o statusu begunca. Sama vsebina in količina informacij je bistvenega pomena za obrazložitev odločitve in nadalje za preverjanje odločitve na drugi in tretji instančni stopnji azilnega postopka.

3.1.2.1 Zakonodaja na področju azila in migracij

- **Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o azilu**

Republika Slovenija je pravico do azila kot temeljno človekovo pravico opredelila že v ustavi, in sicer v njenem 48. členu, ki določa: "V mejah zakona je priznana pravica pribežališča tujim državljanom in osebam brez državljanstva, ki so preganjane zaradi zavzemanja za človekove pravice in temeljne svoboščine." Zakonsko je bilo področje azila prvič urejeno v Zakonu o tujcih, sprejetem v prvem paketu slovenske osamosvojitvene zakonodaje s področja notranjih zadev. Ureditev je bila izredno pomanjkljiva, saj je obsegala samo šest členov, v katerih so bili določeni kriteriji za pridobitev statusa begunca, izključitvena klavzula, načelo združitve družine, pristojni in pritožbeni organ ter pravice beguncev. Azilnega postopka in procesnih pravic prosilcev za azil se (z izjemo pravice do pritožbe) zakon ni dotikal.

Prvo celovito ureditev azila je Slovenija dobila leta 1999 z Zakonom o azilu, ki je bil tudi posledica vključevanja v EU in zahtev po usklajenosti notranje zakonodaje z evropskim azilnim pravom. Kriteriji za pridobitev statusa begunca so bili po novem

določeni z direktnim sklicevanjem na Ženevsko konvencijo, možnost pridobitve zaščite pa razširjena z uzakonitvijo t.i. humanitarnega azila za primere, ko bi vrnitev osebe v matično državo lahko ogrozila njihovo varnost ali fizično integriteto v smislu 3. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju EKČP). Urejen je bil tudi azilni postopek in procesne pravice, ki morajo biti prosilcem za azil zagotovljene v skladu z mednarodnimi standardi, na primer pravica do pravne pomoči, stika z nevladnimi organizacijami in UNHCR, tolmača, sodnega varstva ter zaslišanja.

Slovenski Zakon o azilu ureja dve obliki azila. Do sprejema zadnje novele smo poleg konvencijskega azila, glede katerega se zakon v celoti sklicuje na Ženevsko konvencijo, poznali tudi azil iz humanitarnih razlogov, ki se je lahko priznal osebi, katere vrnitev v izvorno državo bi lahko ogrozila njeno varnost ali fizično integriteto v smislu EKČP, v okoliščinah, ki jih Ženevska konvencija ne določa. Osebe, ki jim je bil priznan humanitarni azil, so bile v pravicah popolnoma izenačene s konvencijskimi begunci, kar je primerjalno-pravno precejšnja redkost. Poleg teh dveh oblik azila je zakon urejal tudi t.i. posebno obliko zaščite, ki je predstavljala dovoljenje tujcu, katerega prošnja za azil je bila pravnomočno zavrnjena, da začasno ostane v Republiki Sloveniji, če bi bila njegova odstranitev iz države v nasprotju z načelom nevračanja ali če je tako določal drug predpis ali mednarodni sporazum. Obveznost zapustiti državo s tem ni prenehala, vendar pa je lahko oseba, ki je na tej pravni podlagi v Sloveniji bivala dve leti, pridobila humanitarni azil. ZAzil-D je humanitarni azil zamenjal s t.i. subsidiarno zaščito, ki je v celoti povzeta po Direktivi 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, posebno obliko zaščite pa je črtal. Subsidiarna zaščita se podeli osebi, ki ne izpolnjuje pogojev za priznanje konvencijskega statusa, če bi bila v primeru vrnitve v matično državo v nevarnosti, da utрпи resno škodo; ta zajema smrtno kazen ali usmrnitev, mučenje ali nehumano ali poniževalno ravnanje ali kazen ter resno in individualno grožnjo za življenje ali osebnost civilista zaradi samovoljnega nasilja v situacijah mednarodnega ali notranjega oboroženega spopada. Novela torej pomembno zožuje razloge za priznanje komplementarne zaščite, posebej z zahtevo, da mora biti grožnja za življenje ali osebnost individualna. Pozitivno pa je, da Slovenija še naprej zagotavlja enake pravice beguncem in osebam, ki jim je bila priznana subsidiarna zaščita, čeprav direktiva tega ne predvideva, in v tem oziru torej dviguje standarde nad minimalne.

Zakon o azilu je bil doslej spremenjen štirikrat. Vsebinsko najpomembnejša je bila novela ZAzil-B, ki je prinesla kar nekaj pomembnih novosti, med njimi razširitev pravne podlage humanitarnega azila s 3. člena na celotno EKČP, možnost pritožbe na Vrhovno sodišče Republike Slovenije, uvedbo institutov očitno neutemeljene prošnje in posebne oblike zaščite ter odpravo izjeme od načela nevračanja. Z vidika pravic prosilcev za azil pa je posebej pomembna zadnja novela (ZAzil-D), ki sledi pred kratkim sprejeti evropski zakonodaji in občutno znižuje pravne standarde varstva prosilcev za azil. Pravno podlago za odločanje o prošnjah za azil v Republiki Sloveniji torej predstavljata zlasti Ustava Republike Slovenije in Zakon o azilu z vsemi spremembami in dopolnitvami. Za vprašanja azilnega postopka, ki v slednjem niso

urejena, se subsidiarno uporablja Zakon o splošnem upravnem postopku, v postopku pred Upravnim in Vrhovnim sodiščem pa Zakon o upravnem sporu.

Zaostrovanje azilnih postopkov je doseglo vrhunec s sprejeto proceduralno direktivo, ki predstavlja prvi pravno zavezujoči dokument na področju procesnega azilnega prava. Njeno sprejemanje med leti 2000 in 2005 nazorno kaže trend zaostrovanja evropske zakonodaje na področju azila. Prvotni predlog direktive, ki ga je UNHCR označil za "resen in dragocen poskus doseganja pravega ravnovesja med ciljema pravičnosti in učinkovitosti" ter "solidno podlago za diskusijo" in ki je določal enotni nivo minimalnih procesnih standardov za vse prosilce za azil, je bil v petih letih sprejemanja popolnoma spremenjen; določene so bile številne izjeme, ki dopuščajo državam članicam, da bolj ali manj svobodno nižajo standarde pravnega varstva v nekaterih vrstah azilnih postopkov. V končnem predlogu, ki je bil 1. decembra 2005 tudi sprejet, so postopkovna pravila zaostrena do te mere, da so ga različni strokovnjaki ter organizacije označili za neprimerne in sporne z vidika sprejetih mednarodnih obveznosti držav članic. Pri tem je bil najbolj aktiven prav UNHCR, ki je večkrat izrazil obžalovanje, da države članice niso izpolnile obveznosti, sprejetih v Tampereju, kjer so se zavezale, da si bodo prizadevale za absolutno spoštovanje pravice do azila in za popolno skladnost evropske zakonodaje z Ženevsko konvencijo.

Tretja varna država je glede na 2. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o azilu (Ur. l. RS, št. 17/2006) država, v kateri se je begunec nahajal pred prihodom v RS. V tej državi je bil varen pred preganjanjem ali pred kršitvami človekovih pravic, ima v njej zagotovljene osnovne življenjske potrebe in se vanjo lahko zakonito vrne in tam zaprosi za azil, ne da bi tvegala, da ga prisilno odstranijo ali izženejo v državo, kjer bi bilo njegovo življenje ali svoboda ogrožena. UNHCR je kot skrb vzbujajoče označil zlasti določbe o določitvi t.i. varnih in "super-varnih" tretjih držav zunaj EU, v katere je prosilec lahko vrnjen, ne da bi mu bila dana možnost učinkovitega izpodbijanja domneve varnosti določene države v njegovem konkretnem primeru z vložitvijo pravnega sredstva s suspenzivnim učinkom; izrazil pa je tudi mnenje, da bi morali minimalni procesni standardi veljati brez izjem, in odločno nasprotoval širokemu spektru primerov, v katerih lahko države članice določijo obravnavanje prošenj za azil v pospešenem postopku.

Tujca, ki nezakonito vstopi v državo in v najkrajšem času zaprosi za azil pri pristojnem organu, se v skladu z 8. členom ne obravnava za prekršek nezakonitega prehoda državne meje. "Najkrajši čas" v tem kontekstu pomeni takoj, ko je dejansko mogoče; v upravni in sodni praksi se ta zahteva razlaga zelo strogo, saj mora tujec za azil zaprositi ob prvem kontaktu s slovenskimi organi, sicer je njegova prošnja tako rekoč avtomatično zavrnjena kot očitno neutemeljena.

Novela ZAzil-D v te določbe, ki so popolnoma skladne z Ženevsko konvencijo, ne posega, vendar pa v 6. členu prihaja z njimi v direktno nasprotje, saj določa, da tujca, ki nezakonito vstopi ali nezakonito prebiva v Republiki Sloveniji in izrazi namen vložiti prošnjo za azil, v zvezi z nezakonitim vstopom ali nezakonitim prebivanjem predhodno obravnava policija. V primeru, da ugotovi (v sodelovanju z ministrstvom, pristojnim za notranje zadeve), da izjava tujca, dana v predhodnem postopku, ni skladna s pogoji za zaščito po 2. in 3. odstavku 1. člena zakona, je spoznan za

odgovornega za prekršek, hkrati pa se ga lahko iz države odstrani v skladu z Zakonom o tujcih. Predhodni postopek, kot je določen v ZAzil-D, je izrazito problematičen z vidika pravice posameznika prositi za azil in procesnih zagotovil pravičnih postopkov, ki jih zagotavljajo Ustava Republike Slovenije in mednarodni akti, katerih pogodbenica je. Policiji namreč daje pristojnost, da vsebinsko presoja prošnje, t.j. ocenjuje skladnost prosilčeve izjave s pogoji za pridobitev azila, njena odločitev pa ima odločilne posledice za posameznikove možnosti za priznanje statusa begunca. Če po policistovem mnenju glede na izjavo, dano v postopku, ne izpolnjuje kriterijev, se ga namreč lahko iz države odstrani v skladu z Zakonom o tujcih. Teoretično je sicer mogoče vložiti formalno prošnjo za azil tudi v postopku odstranitve, vendar pa v tem primeru prosilec nima realne možnosti za uspeh; naša upravnosodna praksa namreč šteje, da je izključni namen takih prošenj odložiti odstranitev iz države, kar po Zakonu o azilu pomeni zlorabo postopka, zato se zavrnejo kot očitno neutemeljene. Policija tako posredno odloča o upravičenosti do azila, pri čemer pa ni določen niti postopek, po katerem to počne, niti procesne pravice, ki so prosilec v njem zagotovljene, kar je izredno sporno z vidika načela jasnosti in določnosti predpisov kot temeljnega elementa pravne države. Čeprav to pravilo predstavlja temeljno predpostavko za prepoznavanje beguncev in posledično zagotovitev zaščite, se je razvila vrsta izjem, prilagoditev in ukrepov, ki otežujejo dostop do postopka in vsebinske obravnave prošnje za azil. Zlasti je potrebno omeniti različne načine prenosa odgovornosti oziroma delitve bremena za odločanje o prošnjah za azil, ki so jih uvedle države članice EU. Ločimo notranje prenose odgovornosti, t.j. znotraj EU, in zunanje, torej na države, ki niso članice EU. Instrument notranjega prenosa je Dublinska uredba, ki določa kriterije in mehanizme za določitev države članice EU, pristojne za odločanje v posameznem primeru. Cilj uredbe je dvojen: po eni strani se z njo preprečuje sočasno ali zaporedno vlaganje prošenj v več državah članicah (t.i. asylum shopping), hkrati pa se zagotovi meritorna presoja prošnje za azil in tako preprečuje pojav t.i. beguncev v krožnici (refugees in orbit), za katere nobena država ne želi prevzeti odgovornosti. Zunanji prenos odgovornosti pa se izvaja preko institutov varne tretje države (safe third country), prve države azila (first country of asylum) in sporazumov o vračanju (readmission agreements). V vseh teh primerih država, kjer je prosilec vložil prošnjo za azil, le-te vsebinsko ne obravnava, ampak prosilca pošlje v državo, ki je po določenih kriterijih zanj pristojna.

V azilnem postopku v večini primerov ni mogoče predložiti konkretnih dokazov o utemeljenosti prošnje za azil, zato je uspeh prosilca odvisen predvsem od njegove sposobnosti, da celovito, podrobno in prepričljivo predstavi razloge, zaradi katerih je zapustil matično državo, kar pa lahko stori samo v jeziku, ki ga resnično dobro razume in tekoče govori. Pravica do tolmača je torej nepogrešljiva in bi morala biti zagotovljena v vseh postopkih, ne glede na vrsto in stopnjo.

V končnem besedilu direktive je pravica do tolmača opredeljena nekoliko natančneje, saj je v nasprotju s prvotnim predlogom določeno, kdaj je podana potreba po prevajanju; države članice morajo zagotoviti prisotnost tolmača vsaj na zaslišanjih, če brez njegovih storitev ni mogoče zagotoviti primerne komunikacije. Ureditev plačila njegovih storitev je ostala enaka, v vseh ostalih aspektih pa je domet pravice močno omejen. Predvideno je namreč, da lahko zaslihanje poteka v kateremkoli jeziku, za

katerega je mogoče razumno domnevati, da ga prosilec razume, in v katerem je sposoben komunicirati. Upoštevajoč dejstvo, da je izpoved prosilca nemalokrat edino sredstvo, s katerim lahko prepriča pristojni organ o upravičenosti priznanja statusa begunca, podrobnost informacij, ki je potrebna za oceno njegove zgodbe kot verjetne, in njegovo psihofizično stanje, je možnost uporabe bodisi prosilčevega maternega jezika bodisi drugega jezika, ki ga zelo dobro razume in tekoče govori, osnovni predpogoj pravičnega postopka, ki bi moral biti v zakonodaji jasno in določno opredeljen. Druga pomanjkljivost končnega besedila direktive v primerjavi s prvotnim predlogom pa je, da je iz njega izpadla tudi možnost izbire spola tolmača, kar travmatizirane osebe po nepotrebnem izpostavlja dodatnemu stresu. Slovenski Zakon o azilu je v tem pogledu primernejši od direktive, saj v 12. členu določa, da se mora prosilcu za azil omogočiti, da postopek spremlja in v njem sodeluje v jeziku, ki ga razume, prosilke pa lahko zaprosijo, da jim prevaja oseba ženskega spola.

Brezplačne prevajalske storitve bi morale biti prosilcu zagotovljene vedno, ko ne govori tekoče jezika, ki ga obvladata uradna oseba in njegov pravni zastopnik, in sicer na vseh zaslišanjih in v vseh fazah postopka, vključno z mejnimi postopki, pa tudi za razgovore s pravnim zastopnikom. Pravica do tolmača je v slovenski zakonodaji zagotovljena v večjem obsegu, kot predpisujejo minimalni standardi, tudi po sprejemu novele ZAzil-D. Prosilec je namreč do prevajanja upravičen na vseh stopnjah postopka in za vsa procesna dejanja, postopek pa teče v jeziku, ki ga razume. Za tolmače je predpisan zelo visok nivo poklicne kvalifikacije; v prvi vrsti namreč to funkcijo opravljajo sodni tolmači, in šele če ti niso na voljo, druge osebe, ki so sposobne prevajati v in iz jezika, ki ga prosilec razume, in so vredne zaupanja. Če prosilec želi, lahko na lastne stroške angažira tudi svojega tolmača.

Zakon o azilu ne priznava pravice do azila osebi, ki je storila, ali za katero obstajajo utemeljeni razlogi za domnevo, da je storila zločin proti miru, vojni zločin ali zločin proti človečnosti in mednarodno pravo, ali je storila pred priznanjem statusa begunca izven Slovenije hudo kaznivo dejanje nepolitične narave. Pravice do azila se nadalje ne prizna osebam, ki že uživajo pomoč ali zaščito organov in agencij Združenih narodov, razen Visokega komisariata Združenih narodov za begunce in tudi ne tistim osebam, katerim so pristojni organi Republike Slovenije priznali enake pravice in dolžnosti, kot jih imajo državljani Republike Slovenije. Begunci, ki zaprosijo za priznanje statusa azila, imajo do dokončnosti postopka pravico prebivati v RS.

Pravice prosilca za azil niso enake pravicam, ki jih ima oseba, ki ji je priznan status begunca, saj je status prosilca za azil začasen, in traja najdalj toliko časa, dokler ni azilni postopek pravnomočno končan. Prosilec za azil med postopkom ne sme zapustiti RS, izjemoma mu pristojni organ lahko izda posebno dovoljenje za prehod državne meje in ponovno vrnitev v RS. Za odstranitev prosilca za azil, ki mu je bila prošnja za azil dokončno zavrnjena in odrejena zapustitev RS, se uporabljajo določbe o prisilni odstranitvi tujca po predpisih. Prosilcem, ki jim je pristojni organ odločanja priznal status begunca v skladu z drugim (po konvenciji) in tretjim odstavkom (azil iz humanitarnih razlogov) 1. člena Zakona o azilu, imajo pravico do stalnega prebivanja v RS. Pravnomočna odločba, s katero je bil prosilcu za azil priznan status begunca velja kot dovoljenje za stalno prebivanje v RS (50. člen Zakona o azilu). Ta pravica je sicer časovno neomejena, je pa vezana na status begunca. Ustavno sodišče je v

postopku za oceno ustavnosti zakona o azilu presodilo, da je ena od določb v neskladju z ustavo. Gre za alinejo, ki določa, da mora prosilec za azil za nastanitev na zasebnem naslovu pridobiti odobritev pristojnega organa. 32. člen ustave namreč med drugim zagotavlja pravico do prostega gibanja in izbire prebivališča.

Na prvi stopnji lahko organ odločanja z odločbo prošnji ugotovi, ali pa jo kot neutemeljeno zavrne in določi rok v katerem mora prosilec za azil zapustiti RS. Zoper negativno odločbo ministrstva pristojnega za notranje zadeve lahko prosilec za azil skladno z Zakonom o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 50-264/97, Uradni list RS št. 65-1/97. popravek) v roku 15 dni vložijo tožbo (ki ima suspenzivni učinek), na Upravno sodišče Republike Slovenije. Zoper negativno sodbo Upravnega sodišča se lahko prosilec pritoži na Vrhovno sodišče RS.

Upravno sodišče odloča na podlagi ugotovitev, pridobljenih v postopku na prvi stopnji. Če upravno sodišče ugotovi, da so bila v postopku na prvi stopnji nepopolno ali zmotno ugotovljena dejstva ali okoliščine, ali če se je medtem spremenilo dejansko stanje, na podlagi katerega je bila izdana odločba na prvi stopnji, samo dopolni postopek in odpravi omenjene pomanjkljivosti ter odpravi odločbo prve stopnje s svojo odločbo in samo reši stvar. Skladno z določbo 39. člena Zakona o azilu mora Upravno sodišče odločiti o tožbi v 30 dneh od vložitve tožbe.

40. člen Zakona o azilu določa, da sme prosilec za azil, ki mu je bila prošnja za azil v RS že zavrnjena ponovno vložiti prošnjo za azil samo, v kolikor predloži dokaze, da so se zanj okoliščine po izdaji prejšnje odločbe bistveno spremenile, v nasprotnem pristojni organ ne uvede postopka in prošnjo s sklepom zavrne.

Spremenjeni in dopolnjeni zakon sledi evropski zakonodaji in občutno znižuje pravne standarde varstva prosilcev za azil. Tako je prosilec za azil ukinjena pravica do brezplačne pravne pomoči na prvi stopnji. To pomeni, da se morajo prosilci na prvi stopnji sami zagovarjati in si sami utirati pot skozi zapletene pravne mehanizme. Prosilci seveda ne govorijo slovensko, praviloma ne poznajo postopka in pogosto ne vedo, katera dejstva in dokazi so ključnega pomena za pridobitev statusa begunca. Odtegnitev pravice do brezplačne pravne pomoči na prvi stopnji, kjer je potrebno navesti vsa dejstva in dokaze, ki so pomembni v postopku, je za prosilca azila odločilnega pomena. V primeru, da prosilcu ni podeljen status, se ta lahko pritoži na upravno sodišče (in pozneje še na vrhovno sodišče), kjer pa pozneje ne more dodajati novih dokazov in dejstev. Prosilci pa brez pravne pomoči, pogosto pretreseni in izgubljeni v novi državi, kaj hitro lahko pozabijo podrobnosti, za katere se pozneje izkaže da so bile izrednega pomena. Zato ni presenetljiva ugotovitev UNHCR, ki na osnovi analize postopkov ugotavljajo, da imajo bistveno večji uspeh tisti prosilci, ki so že na prvi stopnji deležni pravne pomoči, kar je prejšnji slovenski zakon tudi omogočal. Ob uveljavljanju haaškega programa sta bili sprejeti direktivi, ki vodita v graditev enotnega azilnega sistema. Zakon naj bi prinesel uspešnejše, hitrejšo, učinkovitejšo in pravičnejšo postopke za prosilce za azil. Zakon uvaja Dublinsko uredbo, s katero je urejena medsebojna izmenjava prosilcev za azil, med pomembnejšimi določbami pa je uvedba integracijske hiše. Tako bo ministrstvo v tri objekte nastanilo osebe, ki bodo dobile status begunca, da bi jim na tak način

pomagali pri integraciji v družbo. Prav tako se omogoča nevladnim organizacijam, da na podlagi razpisa dobijo v upravljanje azilni dom.

- **Ženevska konvencija**

Status azila po Ženevski konvenciji

Pogoj za priznanje statusa političnega begunca je obstoj individualnega preganjanja iz razlogov, kot jih določa Ženevska Konvencija iz leta 1951 in Protokol iz leta 1967 (2. odstavek 1. člena ZAzil-D). Ključni razlogi, ki morajo biti podani za priznanje statusa begunca po Ženevski konvenciji in Zakonu o azilu so:

- utemeljen strah pred preganjanjem; strah je v veliki meri predvsem subjektivna kategorija, odvisna zlasti od duševnih in drugih osebnostnih značilnosti, predstav in stanja posameznika, to stanje, in te predstave pa morajo biti pogojene z objektivnimi okoliščinami. Kaj se šteje za utemeljen strah je stvar presoje v vsakem konkretnem primeru.
- preganjanje zaradi rase, vere, narodnosti, pripadnosti določeni družbeni skupini ali zaradi političnega prepričanja; vsi drugi razlogi kot npr. ekonomski strah, strah pred naravnimi nesrečami, so izključeni.
- nahajanje izven države, katere državljanstvo ima in če oseba ne more ali zaradi utemeljenega strahu noče zahtevati zaščite svoje države oziroma se ne more ali se zaradi takšnega strahu ni pripravljena vrniti v državo svojega predhodnega prebivališča, če gre za osebo brez državljanstva; gre za absoluten pogoj, namreč, priznanje pravice do azila ni možno, če se begunec nahaja na ozemlju svoje države.

V skladu z 12. členom Ženevske konvencije osebni status begunca določa zakon njegove izvorne države, beguncu je zato potrebno priznati osebne pravice, ki jih je predhodno pridobil, še posebej pravice v zvezi z zakonsko zvezo in družinskimi razmerji. Ženevska konvencija med drugim navaja naslednje pravice:

- svoboda gibanja; beguncu je potrebno omogočiti, da si sam izbere kraj bivanja, ter prosto gibaje na ozemlju RS, v skladu s predpisi, ki sicer veljajo za tujce,
- pravica, do pridobitve osebnih dokumentov, v kolikor jih begunec ne poseduje,
- pravica do potnih listin, za potovanje v tujino, razen če razlogi nacionalne varnosti ali javnega reda zahtevajo drugače,
- pravica do prenosa imetja v druge države, ki begunca prejmejo zaradi preselitve,
- enake sodne in druge takse, kot veljajo za slovenske državljane.

Glede na določbe Ženevske konvencije države podpisnice begunca ne smejo obravnavati slabše, kot bi na splošno v enakih okoliščinah obravnavale druge tujce.

3.2 ZGODOVINA ZBIRANJA INFORMACIJ O IZVORNIM DRŽAVAM TER ZAČETKI DELOVANJA IDC V SLOVENIJI

V okviru Ministrstva za notranje zadeve Republike Slovenije pred ustanovitvijo IDC ni bilo oddelka, ki bi na sistematičen način zbiral informacije o izvornih državah prosilcev za azil, ter druge informacije, ki so potrebne za odločanje v azilnih postopkih. Uradne osebe so bile prepuščene lastni iznajdljivosti pri pridobivanju informacij, za katere že vemo, da igrajo pomembno vlogo pri preučitvi primerov.

Uradne osebe so si pri zbiranju informacij pomagale z dnevnim časopisjem, s pomočjo raznih poročil, ki so jih dobili od UNHCR, Amnesty International in drugih nevladnih ter mednarodnih organizacij. Zelo pomembno vlogo je pripisati tudi svetovnemu spletu, s katerim so si uradne osebe v azilnih postopkih pomagale pri iskanju informacij.

Vendar pa se je kmalu tak način pridobivanja informacij izkazal za neučinkovitega ter zamudnega, kajti sistematično zbiranje informacij in posredovanje uporabnikom zahteva specifično znanje in usposobljenost na tem področju.

Tako je imel IDC, ustanovljen v okviru Sektorja za azil, prvotno sedežem v Šiški, od koder se je skupaj z azilnim domom preselil na Vič.

Ustanovitev IDC je tako pomenila izpolnitev zahtev podane s strani ekspertov EU in sprejetje obveznosti iz nacionalnega akcijskega plana za leto 2000, v okviru Phare Horizontal programa za področje pravosodja in notranjih zadev, na področju azila.

Za organizacijsko ustanovitev IDC je bil izjemnega pomena obisk Informacijsko dokumentacijskega centra Sveta Evrope ter Informacijskega centra na Ministrstvu za finance, kjer so si ustanovitelji IDC pridobili vpogled v osnovno organizacijo centrov, ki se ukvarjajo s pridobivanjem in distribucijo informacij na specifičnem področju.

Vendar so ustanovitelji IDC kmalu po vzpostavitvi centra naleteli na težave, vse od pomanjkanja finančnih sredstev za nabavo ustrezne tehnične opreme ter naročanja novega gradiva in literature, pa do neustrezne povezave z internetnim omrežjem. Omenjene probleme so kasneje vsaj delno omilili s pomočjo Visokega komisariata združenih narodov za begunce, saj je le ta IDC posredoval nekatere revije in časopise (The Economist, Refugee Reports, itd.) ter razne knjige in publikacije.

3.3 INFORMACIJSKI CENTRI V EVROPSKIH DRŽAVAH

Informacijsko dokumentacijski centri v evropskih državah so nastajali od leta 1995 dalje. Večina držav ima center za zbiranje informacij ločen od oddelka ali službe za azil, s čimer se poveča učinkovitost in kakovost pridobljenih informacij o izvornih državah. Pri večini držav se z IDC srečamo v okviru ministrstva za notranje zadeve, v redkih primerih pa tudi v okviru ministrstev pristojnih za migracije in azil, ali celo pod ministrstvo za zunanje zadeve.

Število zaposlenih v IDC je od države do države različno, ponekod od nekaj drugod pa tudi do več sto zaposlenih oseb, za razliko pri nas, kjer imamo zaposleno samo eno osebo. Tako veliko razliko gre iskati predvsem v velikosti države in v številu prosilcev za azil, saj številčnost iskanih informacij o izvornih državah pogojuje tudi število zaposlenih. Seveda pa je velikost centrov v veliki meri odvisna tudi od finančnih zmožnosti posamezne države, kjer imajo centri ne glede na njihovo velikost, naloge zaposlenih ločene in specializirane (zbiranje informacij glede na državo, urejanje literature v knjižnici,...).

Nekatere države, ki imajo večje število zaposlenih in tudi boljše finančne zmožnosti, za pridobivanje podatkov uporabljajo drugačne metode, ki ostalim državam niso dostopne. Tem državam mednarodno sodelovanje ni potrebno, saj jim pridobljena količina informacij zadostuje in omogoča nemoteno delo.

Ker so nekatere države pri svojem delu finančno in kadrovsko omejene, je za njihovo delovanje mednarodno sodelovanje izjemnega pomena, obenem pa tudi ena pomembnejših nalog IDC. Mednarodno sodelovanje omogoča pridobitev informacij s pomočjo različnih drugih virov, saj so velikokrat informacijski centri pri svojem delu tudi časovno omejeni. In ker so informacijski centri nekaterih držav pri svojem delu specializirani za posamezne države, oziroma za posamezna območja, se s tem dviga tudi kvaliteta informacij. Seveda pa je izrednega pomena tudi izmenjava izkušenj na področju samega delovanja in organizacije IDC, metod zbiranja in obdelovanja informacij.

4 NALOGE INFORMACIJSKO DOKUMENTACIJSKIH CENTROV

Najpomembnejša naloga vsakega informacijskega centra je pridobivanje informacij o izvornih državah prosilcev za azil. Razlika med večjimi in manjšimi centri je predvsem v načinu pridobivanja informacij, nadalje zmožnosti lastnih analiz, poročil ali ocen dejanskega stanja tistih držav, iz katerih prihaja največ prosilcev za azil.

Raziskovalni cikelus

Raziskovalno delo zaposlenega v IDC vključuje določene postopke in rutine v raziskovalnem krogu. To so:

1. Ciklus se prične z zahtevo oziroma prošnjo po določeni informaciji. Pri tem je pomembno, da se postavi nek rok, v okviru katerega je potrebno informacijo posredovati.
2. Zaposleni v IDC se ponavadi srečuje z vprašanji o izvornih državah v pisni obliki na vnaprej določenih obrazcih, ali pa so mu vprašanja posredovana preko elektronske pošte. Da lahko s svojim delom nadaljuje, mora razumeti pravni pomen in vsebino posredovanih vprašanj. V primeru nejasnosti, je včasih potrebno formulirati dodatna vprašanja, da ne bi prišlo do posredovanja napačnih informacij.
3. Zaposleni v IDC mora identificirati, izbrati in povzeti vire o informacijah, da lahko posreduje zanesljive in uravnotežene informacije. Pri tem mora pretehtati dokazno gradivo, ki sloni na kriterijih za ocenjevanje virov.
4. Naslednji korak je raziskovalna dejavnost. Izbira ustrezne raziskovalne strategije in usposobljenost z delom preko interneta, vodi do uspešne raziskave. Dobljeni rezultati, točneje odgovori, morajo biti ocenjeni in potrjeni s strani zaposlenega v IDC ter uporabnika informacij.
5. Po zaključeni objektivni raziskovalni dejavnosti, se rezultati s strani zaposlenega v IDC posredujejo v dobro strukturirani obliki. Transparentnost in jasnost posredovanih informacij dovoljuje uporabnikom informacij, da jih neodvisno preverijo in ocenijo.
6. Zadnji korak pa je dokumentiranje dobljenih rezultatov, kjer mora izbira načina dokumentiranja dobljenega gradiva, ustrezati glavnim načelom kontrole kvalitete.

4.1 NAČINI PRIDOBIVANJA INFORMACIJ O MATIČNIH DRŽAVAH

- Internet
Pri zbiranju podatkov s spletnih strani morajo biti uradne osebe še posebej previdne, če je vir neznan. Pomembno je tudi previdno ravnanje z viri, ki ponujajo 'informacije o informacijah', anonimnimi viri ter v primeru zaznavanja slovničnih napak. Ker internet vsebuje veliko strani, katerih izvor je neznan, ga lahko včasih štejemo tudi za neverodostojnega. Pri tem je pomembno, da se uporabljajo izključno strani, ki se s tematiko ugotavljanja stanja v izvornih državah ukvarjajo poklicno.
- Časopisi
Čim bolj so časopisne hiše pri svojem delu neodvisne in samostojne, kot so BBC, The Guardian, Washington Post, itd., tem boljši vir informacij o izvornih državah predstavljajo.
- Razna literatura
Tu gre ponavadi za strokovno literaturo dostopno v javnih knjižnicah o dogodkih v svetu, značilnosti religij in državah, njih pravnih ureditev, zgodovinskih dogodkov, itd.
- Ekspertize strokovnjakov o stanju v državah
Pri ekspertizah strokovnjakov mislimo predvsem na mnenja univerzitetnih profesorjev oziroma ljudi, ki bodisi zaradi narave svojega dela ali družinskih korenin, o stanju v matičnih državah vedo veliko, in so pri svojih pisnih izjavah, ali izjavah po telefonu, zanesljiv vir informacij.
- Misije za ugotavljanje stanja v matičnih državah
Misije za ugotavljanje stanja v matičnih državah so pogojene s finančnimi zmožnostmi posameznih držav, in veljajo za eden izmed najbolj zanesljivih virov informacij. Informacijsko dokumentacijski centri držav, kot je npr. danski, pošiljajo svoje predstavnike v tiste države, o katerih morajo pridobiti informacije o dejanskem stanju v državah. Ti ocenijo stanje in razmere v državi, pri tem pa vzpostavijo osebne povezave s posamezniki vladnih in nevladnih organizacij v izvornih državah, ki nadalje omogočajo stalno spremljanje dejanskega stanja.

4.2 ANALIZA JEZIKA V AZILNIH POSTOPKIH

Pri analizi jezika v azilnih postopkih sodelujejo strokovnjaki za jezike, ali osebe, ki so živeli v državi od koder prihaja prosilec za azil. Ti poskušajo preko tujčevega dialekta in govora ugotoviti, iz katere države in katerega območja te države prosilec za azil prihaja. Pri analizi jezika je potrebno tesno sodelovanje s strokovnjaki za jezike, veliko tehnične opreme in finančnih sredstev, v nekaterih državah pa imajo celo posebne oddelke za analizo jezika.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o azilu (Ur. l. RS, št. 17/2006), v drugi točki 17. člena določa, da morajo prosilci za azil sodelovati s pristojnimi državnimi organi RS in se podrežati njihovim ukrepom. Nujnost sodelovanja prosilcev za azil s pristojnimi organi omenja v svojem 205. členu tudi Piročnik o postopkih in kriterijih za določitev statusa begunca, ki ga je izdal UNHCR leta 1979, in pravi, da mora prosilec » Govoriti resnico in popolnoma sodelovati z izpraševalcem pri ugotavljanju dejstev v svojem primeru«.

Poznamo dve vrsti analiz jezika:

- direktna metoda (ekspert za jezik obenem tudi vodi intervju s prosilcem za azil, ki lahko poteka preko telefona, video konference ali v živo, kjer prosilec in izpraševalec sedita za isto mizo, čemur pa se zaradi varnostnih razlogov ponekod izogibajo),
- indirektna metoda (kjer strokovnjak za jezik in tisti, ki osebo intervjuja in tudi pogovor posname, nista ista oseba, saj Informacijski centri sodelujejo s strokovnjaki iz držav izvora. Da pa bi se izognili visokim stroškom prihoda za opravljanje manjšega števila razgovorov, se posneti pogovori strokovnjakom pošljejo po pošti, katere se lahko preveri brez večjih transportnih stroškov).

4.3 IZDELAVA ANALITIČNIH POROČIL O STANJU V IZVORNIH DRŽAVAH

V informacijskih centrih z več zaposlenimi se oblikujejo posebni projekti, v okviru katerih se lahko izdelujejo lastne ocene o stanju v državah izvora. Viri, ki jih pri tem uporabljajo so predvsem članki večjih časopisnih hiš in poročila drugih večjih organizacij, katerih naloga je ugotavljanje stanja v posameznih državah. Ta lastna poročila so izjemno zaželeni, saj so prilagojena potrebam odločanja v azilnih postopkih v konkretni državi, ki se med seboj razlikujejo glede na tip informacij potrebovanih s strani odločevalcev v azilnih postopkih.

4.4 INFORMIRANJE O ZAKONODAJI IN STANJU V DRUGIH DRŽAVAH

Sodna praksa drugih držav, ki imajo podoben pravni sistem, je lahko v veliko pomoč uradnim osebam, pri odločanju o konkretnem primeru. Ti azilni postopki in zakonodaja drugih držav dajejo odlično primerjavo z lastno ureditvijo in sprejetim postopkom.

4.5 OBLIKOVANJE BAZE PODATKOV INFORMACIJ O IZVORNIH DRŽAVAH

Vsak informacijsko dokumentacijski center teži k ustvarjanju svoje lastne baze podatkov informacij o izvornih državah. Seveda so le te že izoblikovane pri

modernejših informacijskih centrah, in vsebujejo razna poročila o stanju v državah, arhiv časopisnih člankov in odgovore na že zastavljena vprašanja.

Na ta način so dostopne vse informacije o preteklih dogodkih, čeprav te informacije niso več javno dostopne. S tem se ni več potrebno zanašati na druge informacijske centre, kar vodi do večje samostojnosti in boljšega dela informacijskega centra.

4.6 SODELOVANJE Z RAZLIČNIMI INSTITUCIJAMI V RS

Kot že rečeno obisk Informacijsko-dokumentacijskega centra Sveta Evrope, ki deluje v Ljubljani, zaradi različnih informacij, ki jih pridobivata in zbirata oba dokumentacijska centra, ni v želenem obsegu pripomogel k nadaljnjemu sodelovanju. Ustanovitelji Informacijsko dokumentacijskega centra so si ob tem pomagali zgolj pri izmenjavi uporabnih informacij za ustanovitev in vzdrževanje IDC.

V Sloveniji je najbolj razvito sodelovanje med IDC ter Filozofsko fakulteto v Ljubljani, ter nevladno organizacijo Fundacija GEA 2000. Fundacija GEA 2000 je pripomogla k vzpostavljanju skupne internetne strani, ki vsebuje sledeče informacije:

- informacije glede azilnega postopka;
- prevode pomembnih poročil za države, od koder pride največ prosilcev za azil v Slovenijo;
- prevodi relevantnih koncesij;
- splošne informacije o nekaterih državah, ki jih pripravijo študentje na praksi v IDC;
- pravni red EU na področju azila;
- naslovi pomembnih internetnih strani z begunsko problematiko;
- seznam člankov z begunsko, migracijsko in azilno tematiko, objavljenih v slovenskih revijah.

Vzpostavitev internetnih strani je omogočila vpogled v stanje v državah izvora prosilcev za azil vsem tistim, ki se poklicno ukvarjajo z begunsko problematiko ter ostali javnosti, ki jo zanima stanje v posameznih državah, zakonodaja s področja azila in beguncev ter azilni postopki.

4.7 MEDNARODNO SODELOVANJE

Mednarodno sodelovanje je ena pomembnejših nalog IDC. Ker je do informacij potrebno priti v najkrajšem možnem času, je nujna pridobitev le teh tudi s pomočjo različnih drugih virov.

Ker imajo v drugih državah informacijsko dokumentacijske centre specializirane za določena področja, kvaliteta informacij močno narašča. Pri tem je potrebno omeniti še pomembnost same izmenjave izkušenj na področju delovanja in organizacije IDC, nato metod zbiranja in obdelovanja informacij.

4.7.1 Strategija mednarodnega sodelovanja

To mednarodno sodelovanje je vzpostavljeno na večjih različnih ravneh. Največkrat se pojavlja bilateralno sodelovanje držav, ki se kaže v vsakodnevnem izmenjavanju in posredovanju informacij med informacijskimi centri. Nekatere države, npr. (Poljska, Češka, Slovaška in Madžarska) ali skupina Nordijskih držav (Švedska, Norveška, Finska in Danska), ki so regionalno zaokrožene ali jih povezujejo kakšni drugi vidiki, pa so ustanovile tudi posebno skupino - 'Višegrajsko skupino', katere naloga je redna in sistematična izmenjava informacij. Tudi Evropska unija zadnje čase posveča zbiranju informacij veliko pozornosti, kar je našlo tudi mesto v enem izmed temeljnih dokumentov Evropske unije, in sicer v Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels, 22.11.2000.

Svet Evropske unije je tako v Leaku sprejel sklep, s katerim so na ravni Evropske unije razvili evropski sistem za izmenjavo informacij na področju azila, migracij in izvornih držav. Pri tem so bile vse pristojnosti CIREA (Centre for Information, Reflection and Exchange on Asylum) prenesene iz Sekretariata Sveta Evropske unije v pristojnost Evropske komisije.

IDC v Sloveniji je v pričetku svojega delovanja največ sodeloval z avstrijskim neodvisnim informacijsko dokumentacijskim centrom ACCORD, ki je bil ustanovljen z namenom odgovarjati na konkretna vprašanja in nuditi dokumentacijo o človekovih pravicah. Ta je bil ustanovljen v začetku leta 1999 kot partnerski projekt Amnesty International, koordinacijskih služb za azil, ki spadajo pod Avstrijsko evangeličansko službo za begunce Avstrijske Karitas, SOS sočloveka in ljudske pomoči. ACCORD je pod okriljem UNHCR, ter se financira iz sredstev Evropske unije, avstrijske vlade in UNHCR.

ACCORD je pomagal predvsem pri reševanju težjih in bolj kompleksnih vprašanj glede informacij o posameznih državah. Sodelovanje je finančno podpiral UNHCR, saj je ura dela ACCORD stala 22 EUR, kjer je bilo potrebno za vsako vprašanje plačati še dodatnih 10 EUR. Povprečen čas, ki so ga porabili za posamezen odgovor je bil šest ur. Zaradi finančnih omejitev in dejstva, da so pri organizaciji ACCORD uporabljali kot vir informacij večinoma internet, je bilo za nadaljnje učinkovito delo IDC nujno potrebno vzpostaviti sodelovanje tudi z drugimi informacijskimi centri.

Danes IDC sodelovanja z organizacijo ACCORD ne potrebuje več, saj je z leti razvil in osvojil vsa potrebna znanja za svoje neodvisno delovanje. Seveda pa je uspel vzpostaviti brezplačno sodelovanje z drugimi evropskimi informacijskimi centri, s katerimi so bili navezani stiki preko raznih seminarjev in srečanj.

Sodelovanje se je tekom let izoblikovalo s sledečimi informacijskimi centri v tujini:

1. Danish Immigration Service – Documentation and Research Division

Posebnost danskega dokumentacijskega centra so posebne misije, ki jih organizirajo z namenom ugotavljanja in informiranja o dejanskem stanju v izvornih državah (Fact Finding Missions).

2. Kingdom of Belgium Ministry of Interior – Documentation Centre for Asylum Agencies (CEDOCA)

Ta dokumentacijski center v Belgiji ima približno 58 zaposlenih in zelo veliko knjižnico, kar omogoča raziskovanje tudi s pomočjo knjižnega gradiva.

3. United Kingdom Home Office – Country Information and Policy Unit (CIPU)

CIPU je najbolj znan center za pisanje ocen ali poročil (Country Assessment) o dogajanju v izvornih državah prosilcev za azil, o katerih tudi redno izdajajo polletna poročila.

Zelo lep primer mednarodnega sodelovanja med danskim (Danish Immigration Service Documentation and Project Division) ter angleškim (United Kingdom Border Agency) informacijskim centrom, je poročilo objavljeno na internetnih straneh, o dejanskem stanju na področju družinskega nasilja, nasilja nad ženami in otroci ter zdravstvenega varstva v državi Kongo. To poročilo, zasnovano na informacijah, ki so bile pridobljene z obiskom danskih in angleških misijonarjev, daje uradnim osebam, ki odločajo v azilnem postopku, vse potrebne informacije.

V okviru mednarodnega sodelovanja je prav tako pomembno udeleževanje na raznih mednarodnih seminarjih, kjer se udeleženci seznanijo z informacijami o izvornih državah in njihovi vlogi v azilnih postopkih. Pojavijo se tudi razprave o širših vprašanjih glede IDC in zbiranju informacij o izvornih državah. Na teh seminarjih se zberejo predstavniki nacionalnih IDC, ki do potankosti poznajo svoje delo. Kar je izjemnega pomena, pa je vzpostavitev raznih novih poznanstev ter kontaktov, s tem pa seveda tudi nove možnosti pridobivanja informacij iz različnih držav.

5 PRIHODNOST IDC

5.1 ORGANIZACIJSKI VIDIK

Obstajata vsaj dve možnosti organizacije IDC. Informacijski center bi potreboval tudi del Urada za upravne notranje zadeve, ki se ukvarjajo z migracijami, vendar pa zaenkrat analiza o potrebi po skupnem IDC še ni bila opravljena. V primeru da bi vseeno prišlo do takšne odločitve Ministrstva za notranje zadeve, bi skupni IDC odpravil marsikatero tehnično težavo. V tem primeru bi IDC moral imeti ločen oddelek, ki bi bil namenjen izključno področju azila.

Glede na to, da imamo v IDC-ju zaposleno samo eno osebo, bi bila marsikatera stvar lažje in hitreje izpeljana, če bi prišlo na tem oddelku do zaposlitve še ene osebe. Tako bi dva zaposlena zadoščala za opravljanje vseh nujnih nalog obenem pa tudi za delo na novih projektih. Na novo zaposlena oseba bi lahko skrbela za knjižnični del IDC (pridobivanje, urejanje, shranjevanje gradiva), za pripravljanje podatkov v računalniku, za razna tehnična opravila, ter za pisanje odgovorov na vprašanja o določenem področju sveta (npr. BiH, Makedonija, Irak, Iran), kar bi omogočilo hitrejše reševanje azilnih postopkov. Tako bi bila druga zaposlena oseba odgovorna za reševanje vprašanj za ostale države sveta (npr. Afrika, Azija,...), obenem pa skrbela za mednarodno in domače sodelovanje, vodenje IDC ter delala na novih projektih (analiza jezika, priprava baze podatkov zakonodaje, tuje sodne prakse, azilnih postopkov v tujini,...). V ta sklop dela bi sodilo tudi ažuriranje podatkov in spremljanje političnih dogodkov v svetu.

Dela ter naloge, kot sta priprava zbirk informacij o stanju v izvornih državah in priprava krajših predavanj o stanju in dogajanju v državah izvora, pa bi osebi zaposleni v IDC lahko opravljali skupaj. Seveda pa zaposlitev dodatne osebe v IDC zahteva tudi dodatno tehnično opremo.

5.2 UPORABA ZUNANJIH VIROV

Zunanji viri, ki so zanimivi za vzpostavitev sodelovanja za IDC, so predvsem diplomatsko konzularna predstavništva Republike Slovenije v drugih državah. Sodelovanje bi bilo zanimivo predvsem zaradi pridobivanja podatkov o državah izvora, ter morebitnih vzorcev osebnih in drugih dokumentov, ki jih uporabljajo državljani posamezne države in etnične manjšine. Ker pa pridobivanje podatkov na ta način zahteva ogromno časa ter dela uslužbencev, čemur pričajo izkušnje razvitih evropskih informacijskih centrov, je nerealno pričakovati izvajanje takega dela v večjem obsegu.

Pri takem načinu sodelovanja pa bi zagotovo lahko dobili vzorce osebnih in drugih listin, ki bi dokazovale izvorno državo prosilca za azil. Seveda pa pridobitev teh listin ne bi terjala veliko časa in dela, kajti bilo bi jih potrebno poslati samo enkrat, in kasneje še v primeru njihovih sprememb.

5.3 STRATEGIJA MEDNARODNEGA SODELOVANJA

Tiste države, ki kot vir vseh podatkov večinoma uporabljajo internet ter literaturo iz javno dostopnih knjižnic, lahko zelo hitro naletijo na težave, kajti internet kot vir pridobivanja podatkov se v nekaterih primerih lahko zelo hitro izčrpa. Zato je za te države medsebojno sodelovanje, ali sodelovanje z bolj razvitimi informacijskimi centri, izjemnega pomena.

Za IDC v Sloveniji je trenutno nekoliko manj pomembno sodelovanje z Republikami nekdanje Jugoslavije, saj v omenjenih državah azilni sistem še ni vzpostavljen in razvit.

Sodelovanje z državami Višegrajske skupine pa bi bilo za Slovenijo težko, kajti le te imajo že vzpostavljeno medsebojno povezavo in sistem sodelovanja pri izmenjavi podatkov. V primeru sodelovanja bi IDC v Sloveniji tem državam moral nuditi veliko več kot je v tem trenutku sposoben. Obenem pa bi od IDC teh držav resnično uporabnega materiala za pomoč pri odločanju v azilnih postopkih dobili le malo.

Sodelovanje z baltskimi državami in državami Višegrajske skupine bi v prihodnosti lahko uresničili v obliki sofinanciranja različnih misij v države izvora, ter tako ocenili stanje v njih, ali pa bi si med seboj porazdelili pisanje poročil o določenih državah ter si jih izmenjavali.

Trenutno pa je za IDC v Sloveniji izjemnega pomena vzdrževanje že pridobljenih stikov z nekaterimi državami Evropske unije, ki imajo zelo dobro razvite informacijske centre. Za IDC je to najprimernejša rešitev, tako s finančnega, kot tudi s kadrovskega in tehničnega vidika.

6 UNHCR (Visoki komisariat združenih narodov za begunce)

6.1 OBSEG IN CILJ INFORMACIJ O MATIČNIH DRŽAVAH (IMD)

Februarja, leta 2004, je v švicarski Ženevi zasedal Visoki komisariat združenih narodov za begunce, z namenom poudarjanja pomembnosti pridobivanja informacij o matičnih državah. Kot ena izmed temeljnih nalog je bila postavitve sodelovanja in skupne politike pridobivanja informacij med UNHCR in ZDA, ter zavzemanje za intenzivnejša mednarodna sodelovanja.

6.1.1 Namen informacij o matičnih državah

Podatki, ki so potrebni za ocenjevanje zahtev po azilu so hkrati splošni in specifični. Uradniki, ki odločajo o prosilčevi zahtevi, morajo oceniti njihovo verodostojnost ter postaviti prosilčevo zgodbo v ustrezen okvir dejstev, torej v znane razmere v matični državi. Ocena verodostojnosti je sama po sebi stvar presoje, dejstev in spraševalčeve sposobnosti, da pride do ustreznih zaključkov oziroma sklepov. Da bi IMD bile v pomoč v procesu odločanja, morajo biti čim bolj točne, sveže in obširne. Dostop do natančnih in zanesljivih informacij je prvi pogoj za ugotavljanje kdo potrebuje, oziroma kdo ne potrebuje mednarodne zaščite, ter za razvijanje strategij pri iskanju rešitve. Sem spada načrtovanje prostovoljne repatriacije (vrnitve na domove) in prekinitev statusa.

Z vidika IMD obstaja v vsakem postopku za azil pet glavnih faz ali stopenj:

1. Ugotavljanje istovetnosti:

Uporaba bioloških podatkov, potnih listin, osebnih dokumentov, fotografij, prstnih odtisov in smeri potovanja, da se ugotovi istovetnost prosilca za azil.

2. Zaslišanje:

Prosilčeve pisne izjave ter intervju služijo uradni osebi, ki odloča o postopku za ugotavljanje 'zgodbe'.

3. Ocenjevanje:

Da bi se ugotovila verjetnost in utemeljenost zahtev in odgovori na vprašanje, ali so razlogi za preganjanje, na katere se prosilec sklicuje sprejemljivi z obzirom na ravnanje, o katerem govori, se lahko uporabijo: splošna poročila o razmerah v državi (vladna, nevladna in poročila UNHCR), referenčni materiali (zemljevidi, enciklopedije, almanahi), posebna poročila v zvezi s prosilcem (preverjanje s strani veleposlaništev, misije za ugotavljanje dejstev), novice ter sredstva javnega obveščanja (izrezki iz časopisov, podatkovne baze), pravni materiali (zakoni, pravoznanstvo), navzkrižno preverjanje podatkov ter druge zahteve beguncev (izkušnje).

4. Odločanje na prvi instanci:

Za obravnavanje prošelj in zapis odločbe morajo imeti uradniki, ki odločajo v postopku za pridobitev azila, dostop do vseh dokumentov v zgoraj omenjenih točkah.

Poleg tega pa še dostop do veljavnih norm za begunce (domačih in mednarodnih), prejšnjih odločb v podobnih primerih ter pravoznanstva drugih sodnih pristojnosti.

5. Obravnavanje pritožb:

Pritožbe pogosto slonijo na istih informacijah kot odločitve na prvi instančni stopnji. To sicer vedno ne drži, kot v primeru če se prosilec sklicuje na nove razloge, ki se nanašajo na nove dogodke.

Med gornjimi petimi točkami ni več možno jasno razlikovati število oseb, ki so vpleteni v postopek odločanja, kajti vse stopnje ne vodi ista oseba ali oddelek. Zanesljive in dostopne informacije so važne že v fazi intervjuja, saj olajšajo predvsem potek vsake faze, ko mora uradnik oceniti verodostojnost zahtev in sprejeti tehtno odločitev. Tako bo spraševalec v primeru posredovanih poučnih in zanesljivih virov hitro razumel in ugotovil pristne zahteve po azilu ter potrebe po zaščiti, ter zelo zgodaj odkril protislovja ali nedoslednosti v prosilčevih navedbah. Vse to pa pomeni precejšen prihranek stroškov postopka.

6.1.2 Napori vlad na področju podatkov o matičnih državah

V zadnjem času kažejo države vedno več zanimanja za nove tipe ali vrste podatkov, ki lahko spadajo v kategorijo IMD. Z uvedbo poenostavljenih ali pospešenih postopkov, oziroma pojma 'varne tretje države', se med državami večja zahteva po novih vrstah podatkov (za upoštevanje standardov človekovih pravic, delovanja demokratičnih ustanov, stabilnosti v dani državi, itd). Takšne zahteve je potrebno oceniti v zvezi s primernostjo oziroma iznajdljivostjo možnega povratka v matično državo, v okviru razpoložljivosti posebnega zdravljenja bolezni, dostopa do nastanitve, prevozov, potreb po dokumentih,...

Prav tako v državah naraščajo zahteve po boljših zemljevidih (možnost iskanja in takojšnje podrobnosti za preverjanje prosilčevega znanja o ozemlju, kakor tudi podatki specifični za begunske razmere - kraji kjer so begunska taborišča, itd.) in možnost za preverjanje pristnosti različnih dokumentov, kot so potni listi, sodni nalogi ali osebne izkaznice.

Čeprav so IMD na voljo bodisi v pisni, bodisi v elektronski obliki, je do njih težko priti, jih razvrstiti, smiselno preveriti ali zbrati v uporabni obliki. Zato se v nekaterih državah pojavlja težnja po drobitvi informacijskih sistemov (v državah, kjer so organi prve in druge instance ločeni, se trudijo ustanoviti lastne informacijske centre). Tako državne uprave vedno bolj usklajujejo takšne napore ali izmenjujejo podatke, ki jih oblikujejo ne le znotraj lastne vlade, temveč tudi preko državnih meja.

6.2 IZBIRANJE IN OCENJEVANJE VIROV

UNHCR poudarja svojo zaskrbljenost glede zbiranja informacij in njihove zanesljivosti ter posledične uporabe. Izkušnje kažejo, da povezan skupek podatkov zahteva več virov in da nobenega posebnega vira na splošno ni mogoče izključiti. Objektivnost in zanesljivost podatkov sta še posebej važni, saj je v nasprotnem celotni postopek o

podelitvi statusa beguncu lahko napačen, obenem pa lahko vzbudi dvom o poštenosti celotnega postopka. Ustrezna uporaba informacij zahteva usposabljanje osebja, ki se ukvarja s podelitvijo statusa beguncem, namreč kako do teh podatkov priti oziroma kako te podatke uporabljati.

Informacije, ki se lahko zbirajo v informacijskih centrih za nadaljnjo ali takojšnjo analizo bi moral selektor preiščeno izbirati. Proces selekcije podatkov je stvar poklicne presoje in razpoložljivih virov (jezika, časa in dostopa do virov). Poleg tega je zaželen strnjen slog, vsebina in oblika dokumentov z informacijami o matičnih državah. Vire informacij je potrebno tudi redno ocenjevati, saj spreminjajoče razmere lahko vplivajo na zanesljivost podatkov. Da bi se poenotil proces in izboljšala splošna kakovost zbranih podatkov se svetujejo naslednja merila:

- podvajanje

Da se prepreči podvajanje in precejšnja izguba sredstev se je potrebno posvetovati z drugimi znanimi ponudniki informacij, kar pa žal ni vedno mogoče. Posvetovanje in načrtovanje s kolegi kljub temu zmanjšuje možnosti 'prekrivanja'.

- predmet

Potrebno je zagotoviti, da se vsebina nanaša na vprašanja o azilu, se pravi na begunce, trajne rešitve, človekove pravice, kršitve pravic, prisilno selitev, advokaturu in pravna sredstva. V skladu z namenom dokumenta se lahko pozornost usmeri proti razmeram manjšin, razseljenim, veljavni zakonodajni praksi in primerljivosti z mednarodnimi merili. Potrebno bi bilo usmeriti pozornost na vprašanja v zvezi z ohranjanjem miru, mednarodnim humanitarnim pravom in državno prakso.

- avtor

Zelo pomembno je, da je avtor znan po uglednih objavah na tem področju. Če je avtor malo znan ali neznan, tedaj mora imeti delo vsaj zelo znanega založnika, katerega merila za izbiro avtorjev so ustaljena. V primeru, da niti tega ni, predmet pa je potreben v zbirki podatkov, morajo obveljati druga pravila. Sem spada pregled bibliografije dela, opomba o tem, kaj je avtor prebral, ocene dela in kaj je v delo vključeno. Omenjene zadeve zahtevajo nekaj znanja o danem področju in posvetovanja s strokovnjaki. V primeru da je izvor dokumenta dvomljiv (npr. da se postavi vprašanje o slabi kakovosti papirja ali pa gre le za fotokopijo), ga ne bi smeli izbrati. Prednost morajo imeti viri, ki uživajo visok ugled.

- založnik

Ko ugotovimo kdo je založnik in za katero založbo gre, je važno vedeti nekaj o merilih različnih založnikov za izbor del, ki jih objavljajo. Zato se je važno prepričati, ali je založnik znan po uglednih in dostopnih publikacijah. Kljub temu, da bi to morala biti ustaljena praksa, to vedno ne velja, saj nekatera dela ne izpolnjujejo teh pravil. Podatke bi bilo potrebno iskati iz uglednih virov kot so EU, organi ZN, nevladnih organizacij kot sta Amnesty International in Human Rights Watch ter dela univerz. Veliko držav pa tudi zagotavlja javno dostopne IMD, kot so poročila ameriškega zunanjega ministrstva (US State Department) in kanadskega Odbora za priseljevanje in begunce (Immigration and Refugee Board of Canada).

- datum in časovni okvir poročila

Pri samem izboru nam je v veliko pomoč, če sami ugotovimo datum objave in časovni okvir nekega poročila. V primeru, da gre za literaturo, so važni zgodovinski, sedanji in prihodnji vidik. Če pa gre za pravno besedilo, se datum objave neposredno nanaša na predmet, kjer je potrebno izbrati delo z najnovejšim datumom objave. Zbirka podatkov o matičnih državah, naj ne bi vsebovala informacije starejše od treh let.

- stroški

Strošek je dejavnik v okviru katerega se odločamo o obsegu začetne raziskave. Velja pravilo opredelitve časovnega okvira proizvoda, tako da je izdelan takrat, ko je še pomemben in zato tudi uporaben. Pri odločanju med naročnino ali nakupom vira se lahko upošteva tudi trajnost publikacije v smislu njene uporabnosti v prihodnosti.

- jezik

Najboljši je uradni jezik države, kljub temu pa so pomembne navedbe v izvorniku, potem pa se uporabijo prevodi. Jasno je potrebno označiti ali gre za uraden ali neuraden prevod dela. Pri kratkih povzetkih je smiselno priložiti tudi izvornik.

- internet

Kadar gre za zbiranje podatkov s spletnih strani je potrebno biti še posebej previden, če je vir sorazmerno neznan. Z veliko mero pazljivosti je potrebno ravnati z viri, ki ponujajo 'informacije o informacijah', anonimnimi viri, ali ko opazimo slovnične napake.

Na splošno pa je pri ocenjevanju kakršnegakoli vira pomembno ugotoviti naslednje:

1. Kdo je izdal podatke in v katere namene?
2. Ali je ponudnik informacij nepristranski in s tem neodvisen?
3. Ali ima ponudnik informacij na nekem področju trdno znanje?
4. Ali je bila uporabljena znanstvena metodologija in ali je bil proces jasen, ali pa je vir pretirano obsojajoč?
5. Ali ima informacija ustrezen ton (mora biti podano objektivno in ne subjektivno stališče, ni pretiranih izjav, itd.)?

6.3 DOSTOPNOST INFORMACIJ IN NJIHOVI VIRI

UNHCR se zavzema za rabo javno dostopnih gradiv, katere je moč preveriti in revidirati, če se jih uporablja v skladu z ustreznimi standardi. V nasprotju z zaupnimi podatki, se javne lahko izmenjuje z drugimi, kar vodi do tega, da se podobne zahteve obravnava na podoben način.

Če se za posamezen primer uvede raziskava preverbe določenega dejstva, je prvi pogoj za posredovanje osebnih podatkov dovoljenje posameznika, razen če izjemoma ne gre za višje interese. Posameznik bi moral dati svoje dovoljenje za razkrivanje svojih osebnih podatkov, ter nadaljnje posredovanje le teh zunaj EU in osebam, ki iščejo podatke o matični državi.

Medtem pa imajo informacije iz zaupnih virov svoje omejitve. Tretja oseba ne more vedno preveriti zaupnih podatkov kar se tiče njihove zanesljivosti, zato pogosto izgubijo pomen. V primerih, ko veljajo važni podatki za preveč občutljive za objavo, je njihova koristnost omejena. Ko se v zbirki podatkov pojavijo zaupni podatki, je potrebno omejiti krog oseb, ki imajo dovoljenje za dostop do njih. Iz podatkovne baze informacijskega centra, ki vsebuje samo javno dostopne podatke, pa je nasprotno enostavno izmenjavati informacije z drugimi agencijami, tujimi vladami, odvetniki ali univerzami.

Na dokazno gradivo, kjer je vir podatkov skrit, se je mogoče izjemoma zanesti samo takrat, ko je potrebno zaščititi priče, ter ko prosilčeva zmožnost spodbijati snov dokazov ni bistveno okrnjena. Tajne dokaze ne bi smeli upoštevati za izključitev prosilca iz begunske zaščite. Kadar gre za interese državne javnosti se želja po skrivanju nekaterih dokazov poveča, vendar je te interese možno varovati z uvedbo postopkovnih jamstev, ki prav tako spoštujejo prosilčeve pravice v postopku.

UNHCR priporoča prikrivanje informacij in njihovih virov zgolj pod jasno opredeljenimi pogoji, v primeru da bi razkritje virov resno ogrozilo državno varnost ali varnost organizacij ali oseb, ki te informacije posredujejo.

Veliko število držav uporablja uradna poročila med uradi, ki so označena kot zaupna. Kljub temu, da so v mnogih navedeni viri v obliki opombe na koncu besedila, citatov ali navedb, velikokrat vir zaupnih podatkov ostane skrit. Čeprav podatkov iz uradnih virov ni vedno mogoče preveriti, veljajo ti podatki v nacionalnih okvirih za sprejemljive, ko dobijo odobritev z uradnim pečatom.

V zadnjih letih se ugotavljajo težnje zlasti evropskih držav po preverjanju informacijskih virov v matičnih državah. Prav tako vedno več sodišč okleva, da bi se zaneslo na IMD iz drugotnih virov, ter zahtevajo da IMD temeljijo na primarnih raziskavah ali informacijah, ki jih priznava UNHCR.

Preverjanje informacij se lahko opravi preko misij za ugotavljanje razmer v neki matični državi, ki jo organizira država azila, ali pa neposredno opravi uradnik veleposlaništva na terenu, raziskovalna služba lokalne odvetniške pisarne ali neodvisna organizacija.

6.4 SODELOVANJE IN INFORMACIJE O MATIČNIH DRŽAVAH

Potreba po izmenjavi informacij se tiče tako javnih kot zaupnih podatkov. Sistematična izmenjava podatkov med omejenim številom akterjev zahteva neomejeno izmenjavo med partnerji, poleg organizacije in računalniškega orodja, ki mora biti dostopno različnim uporabnikom.

Nekatere vlade so se odločile za ustanovitev posebnih dokumentacijskih centrov, v katerih vodijo ogromne podatkovne baze. Sistematične metode za izmenjavo IMD med vladami so kljub temu še v povojih in neformalno urejene. UNHCR je prepričan,

da bi se s širjenjem izmenjave podatkov lahko storilo več, zlasti na področjih, kjer je veliko podvajanja, čeprav do neke mere obstajajo razlike v jeziku in številu primerov.

V primeru, da bi se države odločile za skupno akcijo, bi s tem zmanjšale sedanjo delitev na drobce in nepotrebno podvajanje, ter obenem tudi zaostanke in zlorabe azilnega sistema. Čeprav skupna podatkovna baza ne bi v celoti zadovoljila potreb vseh uporabnikov (težave z jezikom), pa ni dvomov, da bi že delna storitev lahko sprostila čas in energijo za bolj sistematično obravnavanje podatkov, ki pa niso tako pogosto potrebni (tičejo se npr. določene prošnje za azil) ali se pogosto izmenjujejo (zaupni podatki ali podatki v lokalnem jeziku). Neformalne (ustne ali pisne) izmenjave podatkov pa bodo še vedno zavzemale pomembno mesto na področju oblikovanja politike med državami ter organizacijami.

V dolgoročnem smislu se UNHCR zavzema za ustanovitev Evropskega dokumentacijskega centra za zbiranje, širjenje in ocenjevanje informacij o izvornih državah prosilcev za azil. Takšen center bi lahko analiziral, sledil in izdeloval smernice o problematiki zaščite. Hkrati pa velja dejstvo, da se bo državnim organom težko popolnoma zanesti na informacije drugih, zato bodo še naprej ustanovljale svoje lastne centre za IMD, tako zaradi praktičnih kot zaradi neposredno operativnih interesov. Interes vsake države je shranjevanje podatkov, ki so jih zbrale različne uprave iz lastnih virov (intervjuji s prosilci azila, poročila veleposlaništev, akademsko gradivo itd.). Zbrane informacije o matičnih državah zahtevajo konstantno posodabljanje, zlasti kar se tiče podatkov zbranih med intervjuji s prosilci azila. Gre za sveže informacije o vzorcih preganjanja in nevarnih razmerah v dani matični državi.

Če želijo države uspešno obvladati zahteve po IMD, je potrebno izmenjavo informacij resno preučiti kot možno izbiro. Kljub svojim pomanjkljivostim in težavam pa moderna informacijska tehnologija ponuja močna orodja, in vladam ter UNHCR močno priporočajo vlaganje pobud na tem področju.

UNHCR je prepričan, da bi se lahko veliko pridobilo s širjenjem izmenjave informacij, posebej na področjih kjer so ta čas močno podvojene. Ni nobene potrebe, da bi vsak organ azila ločeno zbiral podatke in jasno je, da bi npr. zemljevide, državne zakonodaje ali pravoznanstva morali zbirati centralno, potem pa jih izmenjavati z vsemi možnimi uporabniki.

Zanesljiv in pravočasen dostop do IMD ostaja ključnega pomena za ugotavljanje subjektivnih in objektivnih elementov vseh zahtev po statusu begunca. Pri razvijanju in ustanavljanju informacijskih sistemov bi bilo potrebno ustrezno upoštevati posebne razmere v katerih se znajdejo iskalci azila, vključno s potrebo po zaupnosti in dejstvo, da so ti sistemi le podpora, in ne morejo zamenjati skrbnega preverjanja vseh podrobnosti neke prošnje za status begunca, ne glede na to, kako dobri so. Torej ne kaže se pretirano zanašati na informacijske sisteme na račun prosilčevega lastnega pričanja, saj so prosilci za azil velikokrat glavni vir podatkov o lastnih primerih.

Za sodelujoče v izmenjavi podatkov je potrebna funkcionalna delitev dela, tako da se lahko na enostaven in usklajen način zagotovi izmenični dostop do njihovih

informacij. To še posebej velja v primeru, ko podatkovne baze vsebujejo »vprašanja in odgovore« za posebne poizvedbe, kot je REFINFO pri kanadskem Odboru za priseljevanje in begunce (Canadian Immigration and Refugee Board).

UNHCR izraža upanje, da se bo sistem mednarodne zaščite z zmanjšanjem nepotrebne podvajanja okrepil z učinkovito ter ustrezno razdelitvijo pristojnosti med državami ter mednarodnimi organizacijami. UNHCR je že bil naprošen, da naj prispeva k misijam za ugotavljanje dejstev na terenu (Fact Finding Missions), prav tako pa obstaja zanimanje, da bi uvedel evropsko strukturo IMD. Zaenkrat UNHCR še vedno zavzema stališče, da se avtoriteto in nepristranskost poročil na najboljši način zagotovi z udeležbo neodvisnih strokovnjakov v vladnih misijah za ugotavljanje dejstev, pri tem pa se zavzema za najvišjo možno stopnjo neodvisnosti uradov za IMD in njihovih uslužbencev.

Pomembno pa je vedeti, da ima sistematična izmenjava podatkov svoje meje in je ne kaže precenjevati, ter imeti za čudežno zdravilo zoper vse bolezni sistema azila.

7 ZAKLJUČEK

Prihodnost IDC je v pridobivanju neodvisnih in verodostojnih informacij, ki lahko na kakršenkoli način pripomorejo h kvalitetnemu vodenju azilnih postopkov. Tu ne gre samo za informacije o državah izvora, ampak tudi za podatke, ki dajejo vpogled v tujo sodno prakso, azilne postopke in zakonodajo, ter za podatke o jeziku in navadah, ki naj bi jih imel pripadnik določene manjšine.

Poleg pridobivanja informacij za potrebe uradnih oseb, ki odločajo v azilnih postopkih, lahko vidimo prihodnost IDC tudi v opravljanju nalog, kot so izdelovanje in izmenjava statistike z institucijami Evropske unije, ali v pošiljanju prstnih odtisov v bazo Eurodac. S takšnimi in dodatnimi nalogami bi IDC lahko prešel iz enote za zbiranje podatkov o izvornih državah v službo, ki bi skrbela za celotno informacijsko dokumentacijsko dejavnost, in tako še bolj razbremenil delo drugih služb v Sektorju za azil.

In ravno tu se skriva odgovor, ki sem si ga zastavila v uvodnem delu diplomskega dela. IDC igra pomembno vlogo v samem postopku odločanja o dodelitvi statusa azilanta, saj uradna oseba, ki odloča v postopku, na osnovi pridobljenih in posredovanih informacij s strani IDC, odloči v postopku, in s tem vpliva na število rešenih in nerešenih zadev. Nadalje pa se na osnovi števila rešenih in nerešenih zadev pripravi statistično poročilo na nivoju direktorata, ki vpliva na morebitne potrebne spremembe na področju zakonodaje.

LITERATURA

- 4. Mesečni statistični pregled Republike Slovenije. Ljubljana : Statistični urad Republike Slovenije. Ljubljana, 2001, str. 101.
- 4. Statistični letopis MNZ 2005. Ljubljana : Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije. Ljubljana, 2005, str. 262.
- 5th UNHCR Country of Origin Information workshop. Slovak Migration Office, Bratislava, 1999.
- 9. Final Report. UNHCR Country of Origin Information Workshop. Slovak Migration Office, Slovakia, 1999.
- COI Network & Training, European Refugee Fund, September 2004.
- Conference on Decision making Support System, a GDISC event. Poland, 2005.
- Letno poročilo o delu Prehodnega doma Republike Slovenije za tujce 1999. Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Ljubljana, 2000. str. 22.
- MALAČIČ, Janez. Demografija. Teorija, analiza, metode in modeli. Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 2000, str. 155.
- MEDVED, Felicita. Izhodišča za oblikovanje politike priseljevanja Republike Slovenije. Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, 1998, str. 11-44.
- MEDVED, Felicita. O človeških zadregah človekovih pravic (On the human dilemma of human rights). Evropska konvencija o človekovih pravicah in njeni izvedbeni mehanizmi za zaščito človekovih pravic državljanov, tujcev in beguncev. Informacijsko-dokumentacijski center Sveta Evrope, Ljubljana, 1998.
- Poročilo o delu Centra za tujce za leto 2000. Ljubljana : Ministrstvo za notranje zadeve. Ljubljana, 2000.
- Practical Guide to the Effective gathering and Usage of Country of origin information, ICMPD. 2006.
- UNHCR, Country of Origin Information: Towards Enhanced International Cooperation, February 2004.

Zakonski viri

- Direktiva Sveta 2004/83/ES.
- Resolucija o imigracijski politiki Republike Slovenije. Ur. list RS, št. 40/1999.
- Ustava Republike Slovenije (URS), Ur. l. RS, št. 69/2004).
- Zakon o azilu. Ur. list RS, št. 61-2911/99.
- Zakon o nadzoru državne meje. Ur. list RS, št. 212-08/91-3/2.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o azilu. Ur. list RS, št. 17/2006.
- Zakon o tujcih. Ur. list RS, št. 1/91.
- Zakon o tujcih. Ur. list RS, št. 61-2912/99.

VIRI

- European Commission Enlargement, Commission Decision of 1999, http://ec.europa.eu/enlargement/fiche_projet/work/ZZ9910%20-%201999%20%20Justice%20and%20Home%20Affairs.pdf?CFID=131280&CF_TOKEN=14592058&jsessionId=3230c7f767c5375d1573 20.04.2007
- Informacijski urad Sveta Evrope v RS. URL = <http://www.coe.si/sl/>. 11.11.2008.
- IOM: World Migration 2003. Managing Migration-Challenges and Responses for People on the Move. IOM Migration Policy and Research Programme (MPRP) and Media and Public Information Department (MPI). IOM 2003 <http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/8/ServletSearchPublication?event=detail&d=2111> 10.04.2006
- Ministrstvo za notranje zadeve, Ogledali smo si Azilni dom. URL = <http://www.mnz.gov.si/nc/si/splosno/cns/novica/article/12027/5755/>. 10.11.2008.
- Načrt politike zakonitega priseljevanja. KOM (2005) 669. Komisija evropskih skupnosti. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/com/2005/com2005_0669sl01.pdf 10.11.2007
- Razvoj instituta azila v Republiki Sloveniji. Fundacija GEA 2000. www.fundacija-gea2000.si/slo/institut.html 10.11.2008
- Report of Joint British-Danish Fact-Finding Mission to Lagos and Abuja, Nigeria, 12 January 2008, https://www.ecoi.net/file_upload/1504_1227722262_nigeria-ffm0108-291008.pdf 10.06.2008
- Statistični urad RS, Prebivalstvo. URL = http://www.stat.si/tema_demografsko_prebivalstvo.asp. 11.11.2008. 16.11.2008
- Šušmelj, Opredelitve, vzroki in obseg migracij. URL = <http://www.gla.ac.uk/rg/smigra01.pdf>. 10.11.2008. 16.11.2008
- Tehnična pomoč EU (iz programov PHARE) za uresničevanje pristopne strategije na področju notranjih zadev. MNZ RS, Ljubljana <http://www.mnz.si/redirekt.htm?id=52> 15.05.2006
- UNHCR, Zaščita beguncev. URL = http://www.unhcr-rrbp.org/slovenia/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=16&Itemid=58. 15.11.2008.
- United nations human rights. URL = <http://www.ohchr.org/EN/Pages/WelcomePage.aspx>. 15.11.2008.
- Verlič Christensen, Migracijska politika Evropske skupnosti in Slovenija. URL = <http://dk.fdv.uni-lj.si/tip/tip20006verlicchristensen.PDF>. 13.11.2008
- Zakon o azilu (ZAzil) http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO1437.html 10.06.2008

SEZNAM TABEL

Tabela 1: Prebivalstvo Republike Slovenije, 31. marec 2005.....	9
Tabela 2: Število vloženih vlog za azil v letih 2002-2008.....	18

PRILOGA

Priloga 1: Vprašalnik

Primer mednarodnega sodelovanja:

ITALIAN COUNCIL FOR REFUGEES



QUESTIONNAIRE **VPRAŠALNIK**

1) Which is the refugees status determination procedure in your country? Which authorities are involved in the course of the whole procedure (first and second instance)?

Kakšen je postopek pridobitve statusa azila v vaši državi?

Katere veje oblasti sodelujejo pri azilnem postopku (prva in druga stopnja)?

2) Which are the main countries of provenience of refugees in the last two years (2006-2007)?

Iz katerih držav je največ prosilcev za azil v zadnjih dveh letih?

3) Is there a system of research about Country of Origin Information (COI) in place?

If so:

-for how long time it has been in place and who manages it?

-how many people work on it?

-what are the funding sources?

Ali je oblikovana ustrezna baza podatkov informacij o izvornih državah?

In v tem primeru:

-koliko časa je že vzpostavljena in kdo jo vodi?

-koliko ljudi upravlja z bazo podatkov?

-kateri so najpogostejši viri financiranja?

4) Which are the selection criteria for countries of origin to be considered for researching?

Kakšen sistem kriterijev IDC pride v poštev pri raziskovanju?

5) Which are the methods and the instruments of research and dissemination of COI?

Kakšne so metode dela in kateri instrumenti pridejo v poštev pri raziskavi IDC?

6) Which is the kind of Coi reports published or anyway used? (UN official documents, governmental and non governmental reports; COI units products)?
Je bilo kdaj kakšno poročilo ali kakšna druga vrsta dela IDC objavljena ali uporabljena? (uradni dokumenti UN, vladno ali nevladno poročilo, zbirke dela COI)?

7) Which are the instruments of monitoring of impact on asylum decisions?
Kateri instrumenti opazovanja vplivajo na postopek odločanja v azilnem postopku?

8) Did you have problems in getting the information from the various sources?
Ali ste kdaj imeli kakršnekoli težave pri pridobivanju podatkov od različnih virov?

9) Did you organise training courses about Countries of Origin issues? If so, which are the targets of beneficiaries involved?
Ali ste kdaj organizirali tečaje na temo IDC ter s kakšnim namenom?

10) Do decision makers and institutions actually use the information provided by the COI System?
Ali osebe ter institucije, ki sodelujejo v postopku odločanja, dejansko uporabljajo informacije, ki so posredovane s strani IDC?

11) What do you think about the establishment of EU harmonization programme on COI? Do you have any suggestion on it?
Kaj menite in kakšni so vaši predlogi o oblikovanju uskladitvenega programa EU o IDC?

IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA

Študentka Gorica Simonović izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom Viš. Pred. Mag. Slavka Debelaka, in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

Gorica Simonović

Diplomsko nalogo z naslovom Vloga in vpliv informacijsko-dokumentacijskih centrov na migracijsko politiko države je lektorirala Urška Petrena.

Urška Petrena