Na podlagi 107. člena v zvezi s 109. členom poslovnika državnega zbora (Uradni list RS, št. 35/2002) je Državni zbor Republike Slovenije na seji dne 28. novembra 2002 sprejel

R E S O L U C I J O
o migracijski politiki Republike Slovenije (ReMPRS)

1. UVOD

Resolucija o migracijski politiki Republike Slovenije, sprejeta na podlagi 5. člena zakona o tujcih (Uradni list RS, št. 61/99, 9/2001 – ZPPreb in 87/2002), potrjuje in dopolnjuje načela, cilje in temelje resolucije o imigracijski politiki Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 40/99), s poudarkom na ukrepih za njeno uresničevanje v kontekstu sodobnih migracijskih gibanj in novih pristopov k razvijanju skupne politike migracij in azila Evropske unije.

Selitev je ena od oblik manifestiranja svobode gibanja, ki jo zagotavlja 32. člen ustave Republike Slovenije. Tudi v skladu s Splošno deklaracijo človekovih pravic ima vsakdo pravico do odselitve iz katerekoli države in do vrnitve v državo svojega državljanstva. Ocenjeno število mednarodnih migrantov v letu 2000 je bilo 150 milijonov, od tega okoli 31,5 milijona v širši Evropi, kar celino uvršča na drugo mesto takoj za Azijo in pred Severno Ameriko. Na splošno je število ljudi, ki se selijo iz leta v leto večje in najverjetneje se bodo migracijska gibanja, bodisi nadzirana ali ne, v naslednjih letih še povečala. To samo po sebi, z izjemo množičnega eksodusa, ni nič slabega. Nekatere ekonomske analize kažejo, da so migracije večinoma koristne za vse družbe. Vendar je sedaj zelo pogosto, da se fenomen mednarodnih migracij povezuje s številnimi negativnimi poudarki, ki so povezani s percepcijami zlorabe azilnih sistemov, pomanjkanjem nadzora državnih meja, grožnjo nacionalni ter mednarodni varnosti in stabilnosti. Mnogokje obstaja odklonilen odnos delov domačega prebivalstva do priseljevanja in priseljencev, ki ga je mogoče povezati z visokimi stopnjami brezposelnosti in mnenji, da bi priseljenci lahko postali ekonomsko breme ali ogrožali politično ter družbenoekonomsko stabilnost, medtem ko so predvsem nedokumentirani posamezniki pogosto videni kar kot kriminalci.

Sodobna migracijska gibanja se po tipu in geografskih vzorcih razlikujejo od preteklih. Notranja odprtost prostora Evropske unije je z uveljavljanjem načel prostega pretoka ljudi, kapitala, blaga in storitev spremenila meje regionalnih in dnevnih gibanj ljudi, sočasno pa se je spremenila tudi struktura migrantov. Pojav “postindustrijskega“ vzorca migracij predstavlja zadnjega od treh valov migracij po drugi svetovni vojni in zajema tri relativno različne sestavine: visoko kvalificirano delovno silo, iskanje azila in neregularno, “ilegalno“ ali “skrito“ gibanje.

Medtem ko je prvi element večinoma “neviden“ proces, je bilo drugemu, ki ga sestavljajo begunci in prosilci za azil, v zadnjih letih posvečene največ pozornosti, delno zaradi nadzorovanja uresničevanja mednarodnih konvencij in delno zaradi izrazitega povečanja števila prošenj za azil najprej v državah Evropske unije koncem osemdesetih in v začetku devetdesetih let, in zdaj v državah kandidatkah za vstop v Evropsko unijo. Tretji element se izrazito povečuje tako z neregularnim vstopom, kot tudi z ostajanjem po poteku različnih kratkoročnih dovoljenj za vstop ali bivanje.

Spremenili so se tudi geografski vzorci migracij, na primer še nedavno države izseljevanja so postale države priseljevanja. S koncem hladne vojne so se predvsem zaradi geopolitičnih in ekonomskih sprememb odprle tudi nove migracijske poti med vzhodom in

zahodom evropske celine. To je povzročilo izjemno intenzivno gibanje ljudi, v katerem srednja in vzhodna Evropa, predvsem države kandidatke za članstvo v Evropski uniji, postajajo vse bolj raznoliko migracijsko okolje. Preko njih potekajo migracijski tokovi iz vzhoda na zahod, v največji meri po nezakonitih poteh, vedno bolj identificiranih s tihotapljenjem in trgovino z ljudmi.

Novo dinamiko migracijskih tokov spremljajo nove oblike upravljanja z migracijami. Z zmanjšano rastjo priliva v aktivno prebivalstvo v kontekstu vedno večje potrebe po delavcih, še posebno visoko strokovno usposobljenih, v nekaterih primerih pa tudi nekvalificiranih, se v začetku 21. stoletja v razvitem svetu, in še posebno v Evropi, dogajajo velike spremembe, ki ne učinkujejo le na intenzivnost in kvaliteto migracijskih tokov, z novimi smermi in regijami, ki se vpletajo v ta proces, temveč tudi na reakcije držav in skupnosti držav na migracijske fenomene. Rastoči trend upravljanja migracij in upravljanja migracijskih politik na regionalnih ravneh, od katerih je Evropska unija najizrazitejša, s hkratno potrebo po upravljanju migracijskih politik na svetovni ravni, lahko vidimo kot proces borbe različnih interesov za re/definiranje kategorij migracij in kodificiranje področja dovoljenega in področja nezakonitega gibanja ljudi.

2. PREGLED MEDDRŽAVNIH MIGRACIJ IN OCENA STANJA IZVAJANJA MIGRACIJSKE POLITIKE V SLOVENIJI

Po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije je tuje prebivalstvo v Sloveniji septembra 2001 štelo 44.264 oseb, približno 2000 več kot zadnjega dne leta 2000. Podatki Ministrstva za notranje zadeve izkazujejo, da je koncem leta 2001 51.449 oseb imelo različna dovoljenja za prebivanje, od teh 69 odstotkov za začasno prebivanje. Med 13.534 osebami, ki imajo dovoljenje za stalno prebivanje, ima 63 odstotkov to dovoljenje po določbah zakona o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 61/99, 54/2000 – odločba US in 64/2001).

Stanje na dan 30. 9. 2002 pa izkazuje, da je v Republiki Sloveniji imelo 52.844 oseb urejen status tujca in sicer: 17.389 oseb je imelo veljavna dovoljenja za stalno prebivanje (po zakonu o tujcih: 5.757, po zakonu o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji: 11.170, po noveli zakona o začasnem zatočišču: 863). Število tujcev z začasno urejenim tujskim statusom: 33.278, število oseb z veljavnim statusom po zakonu o azilu (Uradni list RS, št. 61/99, 113/2000 – odločba US, 124/2000 in 67/2001): 41 in število oseb z veljavnim začasnim zatočiščem: 1.273. Med državljani posameznih držav v vseh kategorijah izstopajo državljani Bosne in Hercegovine, pred državljani ostalih republik nekdanje SFRJ. Med ostalimi državami je največ državljanov Ukrajine, Kitajske, Rusije itd.

Medletna primerjava izdanih dovoljenj za stalno prebivanje pokaže, da je število izdanih dovoljenj že v letu 1999 znatno preseglo dolgoletno povprečje, še večje odstopanje pa je vidno v letu 2000 in se bo po pričakovanjih ponovilo leta 2002, saj je bilo že do 30. 9. 2002 izdanih 3.493 dovoljenj za stalno prebivanje. Odstopanja od povprečja so posledica uveljavitve zakona o urejanju statusa državljanov držav naslednic nekdanje SFRJ v letu 1999. 7.141 izdanih dovoljenj v letu 2000 je odraz pristopa ministrstva, pristojnega za notranje zadeve, da takoj oziroma kar najhitreje reši tiste vloge, ki so bile ob vložitvi popolne in zato ni bilo potrebno izvajati dodatnega dokaznega postopka.

Ne glede na to, da je bilo od osamosvojitve države izdanih 20.088 dovoljenj za stalno prebivanje jih je bilo na dan 31. 4. 2002 veljavnih še 17.389. Razkorak med obema številkama je pripisati dejstvu, da je precej tujcev pridobilo državljanstvo Republike Slovenije, nekaj tujcev je umrlo, ali pa se je dovoljenju odpovedalo.

Po letu 1998 pomembnost deleža tujih državljanov v prebivalstvu Slovenije ponovno rahlo raste, vendar stopnja rasti po letu 1999 pada. Ni še jasno, ali gre le za kratkoročni fenomen, ki je lahko posledica različnih vzrokov, med drugimi tudi skromnih stopenj priliva, naturalizacije (1.305 oseb v letu 2001) in uradnega priznavanja segmenta populacije oziroma urejanja statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje Jugoslavije. Kljub nihanjem se delež tujcev v zadnjih letih ni bistveno spremenil in s približno dvema odstotkoma v celotnem prebivalstvu ostaja med najnižjimi v Evropi. Več kot 90 odstotkov tujcev v Sloveniji je državljanov Bosne in Hercegovine, Hrvaške, ZR Jugoslavije in Makedonije.

Po letu 1998, ko je bil zabeležen negativni selitveni prirast, je ponovno več priseljnih kot odseljenih tujih državljanov. Skupni selitveni prirast je tako v zadnjih treh letih pozitiven (2.615 v letu 2000) navkljub negativni neto migraciji državljanov Republike Slovenije (-624 v letu 2000). Razlogi za priseljevanje so različni. V letu 2000 se je po podatkih o dovoljenjih za prvo prebivanje (3.851) več kot polovica tujcev priselila zaradi zaposlitve in dela, nekaj manj kot četrtina pa zaradi združevanja družine. Po spolni strukturi v prvi skupini prevladujejo moški (87%) in v drugi ženske (62%). Državljanska sestava v glavnem odseva sestavo tuje populacije.

Od 25. 6. 1991 do 30. 9. 2002 je bilo vloženih skupaj 205.544 vlog za pridobitev slovenskega državljanstva, od tega je bilo z dokončnim upravnim aktom rešenih 201.028 vlog, na odločitev pa čaka še 4.516 oseb, od katerih je v postopku 3.569 oseb, 947 oseb pa čaka na uvedbo postopka.

Ugotovimo lahko, da je v enajstletnem obdobju samostojnosti Republike Slovenije 191.429 oseb pridobilo državljanstvo Republike Slovenije, na dan 30. 9. 2002 je imelo 17.389 oseb veljavno dovoljenje za stalno prebivanje, 33.278 oseb je imelo veljavni začasni status (veljavno dovoljenje za začasno prebivanje, veljavni delovni ali poslovni vizum), 1.273 oseb ima veljaven status po zakonu o začasnem zatočišču (Uradni list RS, št. 20/97, 94/2000 – odločba US in 67/2002), 41 oseb ima status begunca, ki velja kot dovoljenje za stalno prebivanje.

Po podatkih Zavoda za zaposlovanje je bilo na zadnji dan oktobra 2001 v Sloveniji 33.773 tujih delavcev z različnimi delovnimi dovoljenji. Od teh jih ima 10.480 tudi dovoljenje za stalno prebivanje. V primerjavi z letom 1997 ugotavljamo rahel pad skupnega števila prijavljenih tujih delavcev. Največjo skupino tujih delavcev predstavljajo državljani drugih držav nekdanje Jugoslavije (77,6%). Drugo skupino tvorijo državljani drugih jugovzhodnih in vzhodnoevropskih držav, predvsem Ukrajine in Ruske federacije (14,5%). Od drugod je tujih delavcev malo, iz Kitajske na primer 121, iz visoko dohodkovnih držav (EU in ZDA) 135. Glede na spol prevladujejo moški, vendar je v drugi skupini več migrantk žensk. V izobrazbeni strukturi zaposlenih tujcev prevladujejo nekvalificirani delavci, skoraj 80 odstotno zaposleni v gradbeništvu. 623 delovnih dovoljenj je izdanih za samozaposlitev. Po navedbi istega vira je 4.187 tujcev v letu 2001 prvič prišlo v državo na podlagi dovoljenja za zaposlitev. Zakonsko določena kvota, omejena na 5 odstotkov aktivnega prebivalstva, je bila po navedbi Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve v letu 2001 izkoriščena 44 odstotno. Iz navedenih podatkov sledi, da so bila gibanja delovne sile v letu 2001 pod zakonsko določenim limitom. Uporaba kvotnega sistema poleg skupnega najvišjega števila tujih delavcev omogoča tudi številčno omejevanje prisotnosti tujih delavcev po posameznih namenih, oziroma možnost določanja podkvot, kar bo temeljilo na oceni potrebnosti kvotnih omejitev.

Od leta 1998 se je izrazito povečalo število prosilcev za azil, še posebno v letu 2000, ko je bilo 9.244 prošenj v primerjavi s 776 v letu poprej. V zgodnjih devetdesetih letih so prosilci skoraj izključno prihajali iz ZRJ, BiH in Albanije, v letu 2000 pa jih je bilo največ iz

Irana, Turčije, Iraka in ZRJ. V letu 2001 se je število prosilcev ponovno občutno zmanjšalo in sicer na 1.511 oseb. Skupno ima v Sloveniji azil 41 oseb, od tega 25 od leta 2001.

Število oseb z začasnim zatočiščem se je od avgusta 1997 prepolovilo. Vendar že skoraj desetletje v Sloveniji biva 1.237 državljanov Bosne in Hercegovine z začasnim zatočiščem, kar narekuje potrebo po drugačni in trajnejši ureditvi njihovega statusa in njihovi integraciji. Državni zbor Republike Slovenije je 15. julija 2002 sprejel spremembe in dopolnitve zakona o začasnem zatočišču, s katerimi je trajneje uredil status oseb z začasnim zatočiščem. Po noveli zakona o začasnem zatočišču je bilo na dan 30. 9. 2002 izdanih 863 dovoljenj za stalno prebivanje, 207 oseb pa se je vrnilo v BiH.

V zadnjih letih se je povečalo tudi število ljudi, ki skušajo vstopiti, krajši čas ostati ali pa preiti Slovenijo, zakonito ali nezakonito. Z vizumskim režimom, ki vsebinsko ne odstopa od vizumskega režima v državah Evropske unije, je Slovenija v letu 2001 izdala 104.134 vstopnih vizumov (za približno tretjino več kot v letu 1999) in 10.205 tranzitnih vizumov (skoraj šestkrat več kot v letu 1999). Nezakonito prehajanje državne meje se je začelo povečevati v letu 1996 in se izrazito povečalo v letu 2000, predvsem zaradi večjih skupin državljanov Irana, v letu 2001 pa se je število obravnavanih oseb zmanjšalo za 42 odstotkov, na skupno 20.871. Nekoliko se je spremenila tudi njihova državljanska sestava, predvsem so to bili državljani Romunije, Iraka, Turčije, ZRJ in Makedonije. V prvem polletju leta 2002 je bilo obravnavanih 3.640 ali za 70 odstotkov manj ilegalnih prehodov državne meje kot v enakem obdobju leta 2001 (v prvem polletju 2001 je bilo teh 12.271). Najpogosteje so bili obravnavani državljani ZRJ, Makedonije in Turčije.

Zaradi kršitev zakona o tujcih je bilo v letu 2001 obravnavanih 15.251 oseb ali za 14.6 odstotkov manj kot v letu 2000. Največ primerov je bilo zaradi nedovoljenega prestopa državne meje, in sicer 11.466 ali za 16.8 odstotkov manj kot leta 2000. Zaradi nedovoljenega bivanja v državi je bilo vloženih 392 predlogov za uvedbo postopka o prekršku ali za 14.2 odstotkov manj kot v letu 2000. V prvem poletju leta 2002 je bilo obravnavanih 3.234 (8.672) oseb ali za 63 odstotkov manj kot leto prej. Največ primerov je bilo zaradi nedovoljenega prehoda državne meje, in sicer 2.087 ali za 57 odstotkov manj kot leta 2001. Zaradi nedovoljenega bivanja v državi je bilo vloženih 198 predlogov za uvedbo postopka ali za 19 odstotkov več kot v letu 2001.

Sorazmerno z naraščanjem števila ilegalnih prehodov državne meje je v zadnjih letih naraščalo tudi število obravnavanih kaznivih dejanj prepovedanega prehoda čez državno mejo. V letu 2001 je bilo sicer zaradi tega kaznivega dejanja osumljenih 743 oseb ali za 12,1 odstotkov manj oseb kot v letu 2000. V prvem polletju leta 2002 je bilo zaradi suma storitve kaznivega dejanja prepovedanega prehoda čez državno mejo osumljenih 547 ali za 46 odstotkov več oseb kot v enakem obdobju leta 2001. Poleg tega je bilo sodnikom za prekrške vloženih 210 ali za 16.6 odstotkov manj predlogov za uvedbo postopka o prekršku zoper osebe, ki so vodile oziroma pomagale tujcem prestopiti državno mejo zunaj mejnih prehodov.

V letu 2001 je bilo na mejnih prehodih zavrnjenih 59.917 oseb ali za 33.4 odstotkov več oseb. V prvem polletju leta 2002 je bilo zavrnjenih 22.771 oseb ali za 15 odstotkov manj kot v enakem obdobju leta 2001.

Skladno s sklepi Vlade Republike Slovenije z dne 18. 1. 2001 so bila v razreševanje problematike, poleg Ministrstva za notranje zadeve, intenzivnejše vključena tudi druga pristojna ministrstva, znotraj policije pa so bila v ta namen porazdeljena finančna sredstva. Vlada Republike Slovenije je s sklepom dne 14. 5. 2002 ugotovila, da se je nedovoljeno prehajanje državne meje zmanjšalo v takšni meri, da več ne ogroža stabilnosti notranjih razmer, kot je to ugotavljala v mesecu januarju 2001. V obdobju od 1. januarja do 30. septembra 2002 je bilo v primerjavi z enakim obdobjem leta 2001 obravnavanih 5.623 (v

letu 2001 – 18.797) ilegalnih prehodov državne meje, kar predstavlja 70 odstotkov manj kot v enakem obdobju lani. Najpogosteje so bili obravnavani državljani ZRJ – 1.675 (v letu 2001 – 2.356), Makedonije – 1.039 (v letu 2001 – 1.492), Turčije – 680 (v letu 2001 – 3.006), Iraka – 428 (v letu 2001 – 2.989), BiH – 358 (v letu 2001 – 337), Hrvaške – 296 (v letu 2001 – 401), Moldavije – 237 (v letu 2001 – 647), Romunije – 138 (v letu 2001 – 3.425) in Albanije (v letu 2001 – 16).

Po oceni policije je zmanjšanje nedovoljenega prehajanja državne meje posledica večje učinkovitosti pri varovanju državne meje in drugih ukrepov, med katerimi je pomembno boljše sodelovanje s sosednjimi varnostnimi organi in carinsko službo, predvsem na slovensko-hrvaški meji.

V zadnjem obdobju je bila sprejeta zakonodaja, ki jo je določila resolucija o imigracijski politiki Republike Slovenije in ureja področje azila, imigracije ter zaposlovanja tujcev. Sprejeti so bili: zakon o azilu, zakon o tujcih, zakon o policiji (Uradni list RS, št. 49/98, 93/2001, 52/2002 – ZDU-1 in 56/2002 – ZJU), zakon o zaposlovanju in delu tujcev (Uradni list RS, št. 66/2000), zakon o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji. Zakon o azilu je bil v letu 2000 in 2001 dopolnjen in spremenjen v skladu s pravnim redom Evropske unije. V letu 2002 so bili sprejeti tudi zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o začasnem zatočišču, zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o tujcih in zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o državljanstvu (Uradni list RS, št. 96/2002) ter zakon o nadzoru državne meje (Uradni list RS, št. 87/2002).

Na podlagi sprejetih predpisov in drugih sprejetih podzakonskih aktov je pravni red na področju azila, vstopa, gibanja in prebivanja tujcev, njihovega vračanja in izgona, zaposlovanja tujcev, nadzora državne meje in vizumskega režima ter sklepanja dvostranskih sporazumov o ponovnem sprejemu oseb usklajen s pravnim redom Evropske unije. Pravni red Republike Slovenije se bo moral tudi v nadaljevanju ažurno prilagajati spremembam in dopolnitvam pravnega reda Evropske unije na omenjenih področjih.

Tako ugotavljamo, da je v okvirih politično časovne razsežnosti strategije vključevanj v Evropsko unijo usklajevanje zakonodaje tega področja relativno uspešno, da pa so tako v smislu nadaljnjega prilagajanja evropskemu pravnemu redu kot njegove uveljavitve potrebne določene spremembe tudi na zakonodajnem področju. Sodelovanje z drugimi državami, meddržavnimi in naddržavnimi strukturami se je na tem področju v zadnjih dveh letih pospešeno in v glavnem pozitivno razvijalo. Vendar oblikovanje in stalno dograjevanje politike migracij in azila ne more biti videno kot uveljavljanje ustavnih in mednarodno pravnih načel, ali ožje, v luči priključevanja Evropski uniji, harmonizacije notranje zakonodaje tega področja z evropskim pravnim redom, temveč kot tematsko področje, ki je z lastno strategijo, načeli, izhodišči in pravili integralna in fleksibilna entiteta prebivalstvenega, gospodarskega, družbeno – kulturnega in političnega razvoja Republike Slovenije. Glede na slednje ocenjujemo, da se druge relevantne politike, kot so zunanja in varnostna politika, pa tudi zaposlitvena, investicijska, izobraževalna, znanstveno – raziskovalna, socialna in zdravstvena politika, še niso dovolj uskladile z načeli in cilji celovite migracijske politike, čeprav so nekatera področja pri tem aktivnejša in bolj sistematična, kot na primer pristop Ministrstva za kulturo.

Upravičeno lahko rečemo, da je tudi zaradi tega prihajalo do različnih neusklajenih aktivnosti, podvajanj in celo tekmovanj, kar je privedlo do negativnih učinkov za nekatere skupine migrantov in do večje kritike upravljanja z migracijami in različnimi kategorijami migrantov – med drugim iskalcev azila, oseb z začasnim zatočiščem in nezakonitih migrantov oziroma prebežnikov. S hkratnim povečanjem števila prosilcev za azil in neregularnih prestopov državne meje, je morda prav kritika, negodovanje in odpor posameznih državljanov ali skupin civilne družbe, domačih in mednarodnih nevladnih organizacij, delujočih na področju človekovih pravic in človekoljubnosti, privedla do

spoznanja, da je lahko ekonomska, socialna, politična in človeška cena za državo in družbo večja kot so stroški dosledne, celovite in koordinirane migracijske politike.

Zaradi navedenega predlagana resolucija o migracijski politiki ob ohranjanju načel, ciljev in temeljev prve resolucije o imigracijski politiki Republike Slovenije predvsem dopolnjuje ukrepe za njeno uresničevanje.

3. NAČELA MIGRACIJSKE POLITIKE REPUBLIKE SLOVENIJE

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

- načelo solidarnosti, mednarodne delitve bremen in odgovornosti, ki predpostavlja obveznost nudenja zaščite in pomoči beguncem, vendar njihov posredni pomen zajema tudi nezakonite migracije in njihove posledice;
- načelo odgovornosti do državljanov in države, ki se predvsem nanaša na regularna, relativno svobodna priseljevanja in odseljevanja ter regulacije naturalizacije. To načelo se nanaša tudi na priseljevanje in vračanje državljanov in oseb slovenskega porekla ter na odgovornost za ohranitev in razvoj identitete slovenskega naroda;
- načelo spoštovanja prava in človekovih pravic, ki pomeni izpolnjevanje obveznosti iz mednarodnih pogodb, spoštovanje splošno sprejetih načel in pravnega reda. To načelo zahteva spoštovanje človekovih pravic vseh ljudi in z določenimi izjemami spoštovanje civilnih pravic vseh v državi zakonito prisotnih, od zaščite osebnih podatkov do osebne svobode in načela nevračanja (non refoulement);
- načelo dolgoročne makroekonomske koristnosti, ki opredeljuje relativno svobodne migracije. Glede na to načelo je mogoče opredeliti merila nadzorovanega sprejema migrantov glede na povpraševanje slovenskega trga delovne sile ali kapitala, ob upoštevanju približevanja notranjemu trgu Evropske unije in hkratnemu preprečevanju nezakonitih imigracij in zaposlovanja;
- načelo zgodovinske odgovornosti, ki gradi na konceptu kontinuuma zgodovine in strukturi mednarodnih odnosov;
- načelo enakopravnosti, svobode in vzajemnega sodelovanja, ki se predvsem nanaša na integracijsko politiko.

4. IZHODIŠČA STRATEGIJE ZA SKUPNO POLITIKO MIGRACIJ IN AZILA V EVROPSKI UNIJI

V okviru Evropske unije so na podlagi Amsterdamske pogodbe in v kontekstu izgradnje skupnega prostora “svobode, varnosti in zakonitosti/pravičnosti“ sklepi tamperskega Evropskega sveta v oktobru 1999 postavili elemente strategije za skupno politiko migracij in azila. Ta strategija se izraža v:

- prizadevanjih za vzpostavitev partnerstva in sodelovanja med državami Evropske unije, državami izvora in državami, preko katerih potekajo migracijski tokovi, ki zahtevajo razvijanje bolj celovitega pristopa k migracijam na političnem področju, predvsem v večji usklajenosti notranjih in zunanjih politik držav članic in Evropske unije, zagotovitvi spoštovanja človekovih pravic in uveljavitvi potrebnega (so) razvoja držav izvora, tranzita in priseljevanja;
- ukrepih za ustanovitev skupnega evropskega azilnega sistema, ki bi vseboval jasno opredelitev države odgovorne za proučitev prošnje za azil, skupne standarde učinkovitega in poštenega azilnega postopka ter minimalne standarde sprejema, približevanje kriterijev za priznanje in vsebino begunskega statusa s ciljem vzpostavitve skupnega azilnega postopka uniformnega statusa (statusov) v vseh državah članicah Evropske unije za osebe, ki jim je bil podeljen azil;

- ukrepih za pravično obravnavanje državljanov tretjih držav, predvsem z odločnejšo integracijsko politiko in nediskriminacijo v ekonomskem, socialnem in kulturnem življenju, za preprečevanje diskriminacije, ksenofobije in rasizma ter za približevanje legalnega statusa priseljencev statusu državljanov države članice z možnostjo pridobitve državljanstva;
- predlogih, ki v kontekstu novih ekonomskih in demografskih kazalcev ter ocen poleg sprejema oseb iz humanitarih razlogov, razlogov po Ženevski konvenciji in združevanja družine pripoznavajo tudi potrebo po omogočitvi zakonitega sprejema in bivanja ekonomskih migrantov in približevanje nacionalnih zakonodaj na tem področju;
- celovitejšem pristopu k upravljanju migracijskih tokov, ki uveljavlja dialog v razmerjih med državami izvora, prehoda in ciljnimi državami, upoštevaje politične in razvojne potrebe vseh ter temeljne človekove pravice in svoboščine. Ključni elementi v upravljanju so med drugim: ukrepi za sistematično preprečevanje nezakonitih migracij, tihotapljenja migrantov in trgovanja z ljudmi, razvoj skupne vizumske politike, politike vračanja tujcev, vzpostavitev pravosodnega in policijskega sodelovanja, pretok in preglednost informacij ter pomoč državam izvora in prehoda.

5. TEMELJI MIGRACIJSKE POLITIKE

V skladu z določbami Ustave Republike Slovenije in načeli migracijske politike temelji migracijske politike opredeljujejo posamezne cilje komplementarnih delov te politike, ki so:
- svetovna solidarnost in dejavno delovanje na področju preprečevanja vzrokov množičnih migracij;
- aktivna slovenska politika v evropskem prostoru;
- aktivna slovenska politika s sosednjimi državami v srednji in jugovzhodni Evropi;
- zaščita in pomoč beguncem ter drugim iskalcem azila ter osredotočenje na možnost prostovoljnega vračanja;
- regulacija priseljevanja;
- preprečevanje nezakonitih migracij;
- integracija;
- stalno spremljanje razmer v Sloveniji in po svetu.

6. ELEMENTI MIGRACIJSKE POLITIKE

V vsebinskem pogledu se morajo na teh temeljih razviti državne politike na različnih področjih migracijske politike, ki morajo upoštevati vrsto elementov, njihovih medsebojnih povezav in drugih dejavnikov, od katerih so še posebno pomembni:
- sistemskost oziroma usklajenost, zgrajena na medsebojnih povezavah migracijske politike, ki jo tvorijo: azilna politika, imigracijska politika, politika upravljanja migracijskih tokov in integracijska politika oziroma politika do priseljencev;
- sistemskost, ki jo tvorijo povezave migracijske politike z drugimi relevantnimi politikami;
- ustrezna institucionalizacija področja migracij v okviru javne uprave, v procesu vključevanja v Evropsko unijo in širše upravne strukture, ki v okviru zakonodaje omogoča samostojno, kvalitetno in učinkovito opravljanje nalog;
- usklajenost z mednarodnimi standardi na področju varstva človekovih pravic in svoboščin, ki se odražajo med drugim tudi v doslednem spoštovanju načela nevračanja (non-refoulement) ter uveljavitvi in spoštovanju osnovnih načel pravice do združevanja družine;
- vzpostavitev pogojev, v katerih lahko migracijski procesi predstavljajo vzpodbudo ekonomskemu in družbeno kulturnemu razvoju;
- omogočitev razmaha znanstvene in raziskovalne dejavnosti kot podpore za načrtovanje migracijske politike;

- preverjanje konsistentnosti in učinkovitosti sprejetih ukrepov, usklajenosti med cilji, mehanizmi in učinki politike s ciljem nenehnega prilagajanja okoliščinam in procesom;
- uveljavitev strokovnega, družbenega, parlamentarnega, sodnega in mednarodnega nadzora.

Zaradi kompleksnosti področja migracij, pri tem mislimo na ločene, a povezane in dopolnjujoče se dele oziroma politike, ki so opredeljene kot:
- azilna politika, ki se nanaša na sestavine in ukrepe, ki zadevajo sprejem, vrste in obseg zaščite ter oblike bivanja iskalcev, prosilcev in pridobitnikov azila, repatriacije in preselitev. Je del begunske politike, ki med drugim zajema tudi mednarodno reševanje begunskih problemov in njihovih vzrokov;
- imigracijska politika v ožjem smislu oziroma priselitvena politika, ki se nanaša na regulacijo priseljevanja, torej na načela, pravila in postopke, ki tujcem dovoljujejo vstop, zaposlitev in/ali bivanje ter stalno naselitev;
- 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;
- integracijska politika oziroma v ožjem smislu priseljenska politika do prisotnih in bodočih priseljencev, ki se nanaša na ukrepe države in družbe, ki zagotavljajo ugodne pogoje za kakovost življenja priseljenih, vključno z aktivnim preprečevanjem diskriminacije, ksenofobije in rasizma, spodbujajo integracijo in omogočajo, da priseljenci postanejo odgovorni udeleženci družbenega razvoja Slovenije. Za uporabo te resolucije se za priseljenca/priseljenko šteje vsakdo po preteku enega leta od prijave prebivališča v Republiki Sloveniji.

7. AKTIVNOSTI

Dejavnosti, ki bodo vodile k enotnemu in sistemskemu pristopu k uresničevanju migracijske politike, se kažejo v več smereh. V ta namen lahko služi vrsta instrumentov in ukrepov:
- mednarodno primerljiva in s pravnim redom Evropske unije usklajena pravna ureditev migracij;
- vzpostavitev sodelovanja z državami izvora in prehoda migracij v okviru bilateralnega ali multilateralnega sodelovanja;
- uveljavitev azilne politike, katere cilji so: zagotovitev učinkovite zaščite in pomoči beguncem ob doslednem spoštovanju pravice do iskanja in uživanja azila ter načela nevračanja (non refoulement); posebna pozornost mora biti namenjena varstvu otrok in begunk in drugih občutljivih kategorij beguncev ter uveljavitvi programov njihovega prostovoljnega vračanja; vzpostavitev sodelovanja z drugimi državami ob množičnih begunskih krizah po načelu delitve bremen/odgovornosti ter aktivna vloga pri razreševanju begunske problematike in odstranjevanju vzrokov množičnih begunskih tokov s političnimi, ekonomskimi in moralnimi sredstvi;
- usklajevanje priseljevanja z uravnavanjem potrebnega priliva v aktivno prebivalstvo Slovenije, določanjem meril in prednosti upoštevaje interese Republike Slovenije; razvojne načrte in programe ter povpraševanje na trgu dela; omogočanje priseljevanja družinskih članov, tako slovenskih državljanov kot tujih priseljencev, v skladu z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami; spodbujanjem priseljevanja in vračanja slovenskih državljanov in tujcev slovenskega porekla; upoštevanje mednarodnih pogodb o prostem pretoku oseb ter drugih dvostranskih ali večstranskih sporazumov; upoštevanjem azila v skladu z Ženevsko konvencijo o statusu beguncev, iz humanitarnih razlogov in razlogov po zakonu o začasnem zatočišču kot integralno, čeprav vsebinsko drugačno obliko priseljevanja;
- preprečevanje nezakonitih imigracij, ki poleg mednarodnega sodelovanja in predvstopnih dejavnosti predstavlja:

- učinkovit nadzor državnih meja in mejnih prehodov, strokovno usposobljene varnostne organe za preprečevanje tihotapljenja migrantov in trgovine z ljudmi oziroma odkrivanje ponarejenih ali ukradenih potnih listin, za odkrivanje tujcev, ki nezakonito prebivajo ter njihovo učinkovito vračanje v države izvora ali tranzita;
- informacijske povezave med državami ter ustrezna tehnična sredstva, ki omogočajo odkrivanje ponaredkov in zlorab, usposobljena upravna struktura na državni in lokalni ravni, ki odloča o vstopu in prebivanju tujcev, pravni ureditvi prebivanja, o prošnjah za azil, kakor tudi v drugih primerih upravnega odločanja o imigracijskih zadevah;
- kaznovalno politiko, ki odvrača posameznika in organizirane združbe od kaznivih ravnanj, povezanih z migracijami, tihotapljenjem in trgovanjem z ljudmi, še posebno z otroki in ženskami, in po kateri bodo osebe, ki so žrtve zlorab in izkoriščanja, zaščitene, storilci pa ustrezno kaznovani;
- zagotovitev učinkovitega sodelovanja diplomatsko konzularnih predstavništev, ministrstva, pristojnega za notranje zadeve, policije in upravnih enot;
- uveljavitev integracijske politike, katere cilji so zasnovani na temeljnih načelih in vrednotah enakopravnosti, svobode in vzajemnega sodelovanja. V tem kontekstu enakopravnost pomeni zagotavljanje enakih socialnih, ekonomskih in civilnih pravic; svoboda pravice do izražanja kulturne identitete ob zagotovitvi spoštovanja integritete in dostojanstva vsakega posameznika in ohranjanja lastne kulture v skladu z zakoni in temeljnimi vrednotami Republike Slovenije; vzajemno sodelovanje pa pravico do udejstvovanja in odgovornosti vseh v neprekinjenem procesu ustvarjanja skupne države;
- sprejemanje ukrepov, s katerimi bi zagotovili nediskriminatorne postopke in ravnanja do priseljencev v ekonomskem, družbenem in kulturnem življenju ter dodeljevanje pravic in obveznosti, s katerimi bodo priseljenci v skladu z dolžino bivanja upravičeni do bolj enakopravnega statusa v razmerju do državljanov Republike Slovenije v smeri proti polnemu državljanstvu.

8. UKREPI ZA UVELJAVITEV MIGRACIJSKE POLITIKE

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

- aktivno sodelovanje pri oblikovanju mednarodne migracijske in begunske oziroma azilne politike na globalnem in regionalnem evropskem nivoju, pri upravljanju z migracijskimi tokovi in posameznimi migranti ter odpravljanju vzrokov za nastanek množičnih migracijskih gibanj;
- usklajevanje z evropskim pravnim redom;
- analizo usklajenosti pravnega reda na področjih izobraževanja, socialnega varstva in skrbstva, zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja, kulture, delovnih razmerij in drugih področij in na tej podlagi spremembo področnih zakonov v tistem delu, ki se nanašajo na tujce tako, da bodo določbe omogočile izvajanje stališč resolucije;
- uveljavitev izhodišč integracijske politike, kar zahteva določene pravne okvire in družbene ukrepe, tako v okviru splošne družbene politike kot tudi za posamezne skupine priseljencev usmerjene programe, 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;
- pripravo programov za objektivno obveščanje javnosti o različnih vidikih, vzrokih in posledicah migracijskih gibanj, tudi kot predpostavke za preprečevanje morebitnega razraščanja ksenofobije in odklonilnega odnosa do priseljencev;
- vzpostavitev institucij za funkcionalno in racionalno izvajanje upravnih postopkov, za usklajeno delovanje horizontalnih in vertikalnih ravni državnih organov in za vodenje celotne migracijske politike, kar predstavlja tudi sodelovanje s skupnostmi lokalne samouprave;

- sodelovanje z znanstveno raziskovalnimi in izobraževalnimi ustanovami ter nevladnimi organizacijami, ki delujejo na področju migracij.

Za uresničitev vseh načrtovanih ukrepov mora Vlada Republike Slovenije v roku šestih mesecev po uveljavitvi resolucije imenovati delovno skupino, sestavljeno iz strokovnjakov Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstva za gospodarstvo, Ministrstva za kulturo, Ministrstva za obrambo, Ministrstva za šolstvo, znanost in šport, Ministrstva za zunanje zadeve, Slovenske varnostno-obveščevalne agencije, Urada za priseljevanje in begunce ter drugih organizacij in posameznikov, zaradi priprave izvedbe možnih ukrepov za uveljavitev načel in ciljev migracijske politike.

Št. 213-04/91-1/46
Ljubljana, dne 28. novembra 2002.

Predsednik
Državnega zbora
Republike Slovenije
Borut Pahor l. r.