

STRATEGIJA VLADE RS NA PODROČJU MIGRACIJ

Vsebina

Uvod.....	4
Steber I: Mednarodni vidik migracij.....	8
I.1. Opis stanja	8
I.2. Cilji.....	10
I.2.1. Obravnava vzrokov migracij.....	10
I.2.2. Izboljšanje upravljanja z migracijami na regionalni in globalni ravni.....	13
I.2.3. Zaščita življenja, dostojanstva in osnovnih človekovih pravic migrantov	16
Steber II: Ekonomske migracije.....	17
II.1. Opis stanja	17
II.2. Cilji.....	19
II.2.1. Spodbujanje priseljevanja tuje delovne sile	19
II.2.2. Zmanjšanje odseljevanja državljanov Slovenije oziroma zagotavljanje kroženja delovne sile/možganov	21
II.2.3. Vračanje izseljenih iz Slovenije	23
Steber III: Mednarodna zaščita.....	25
III.1. Opis stanja	25
III.2. Cilji.....	30
III.2.1. Zagotavljanje hitrih in učinkovitih postopkov za ugotavljanje upravičenosti do mednarodne zaščite	30
III.2.2. Implementacija načela solidarnosti in delitve bremen med državami članicami EU preko premestitev (relokacije) v okviru sprejemnih in integracijskih zmožnosti Republike Slovenije.....	32
III.2.3. Preselitve oseb, ki potrebujejo mednarodno zaščito, iz tretjih držav in s tem spodbujanje zakonitih poti (angl. resettlement).....	32
Steber IV: Integracija.....	34
IV.1. Opis stanja.....	34
IV.2. Cilji	37
IV.2.1. Zagotavljanje sinergijskih učinkov različnih akterjev na področju oblikovanja in izvajanja integracijske politike.....	37
IV.2.2. Zagotavljanje predintegracijskih programov ter programov učenja slovenskega jezika in spoznavanja slovenske družbe	38
IV.2.3. Dejavnosti na področju izobraževanja (predšolska vzgoja, osnovno in srednje šolstvo, vstopni pogoji/priznavanje izobraževanja)	39
IV.2.4. Dejavnosti na področju spodbujanja aktivne participacije v družbi	42
IV.2.5. Dejavnosti na področju informiranja.....	43
IV.2.6. Dejavnosti za specifične skupine priseljencev (osebe z mednarodno zaščito, ranljive skupine)	43

IV.2.7. Usposobljenost uslužbencev za delo z migranti	45
Steber V: Nezakonite migracije in vračanje.....	46
V.1. Opis stanja.....	46
V.2. Cilji	47
V.2.1. Zagotavljanje hitrega pretoka ljudi in blaga na mejnih prehodih ob upoštevanju vseh ukrepov in standardov za učinkovito izvajanje mejne kontrole ter uporaba najnovejših tehnologij za izvajanje mejne kontrole in varovanje državne meje	47
V.2.2. Obvladovanje nezakonitih migracij na zunanjih in notranjih schengenskih mejah naše države ter učinkovito vračanje in odstranjevanje tujcev.....	47
V.2.3. Zagotavljanje ustreznega števila človeških virov v skladu z obvezami pred vstopom v schengensko območje in sprotno usposabljanje ter nadgradnja znanj in veščin za varovanje državnih meja	48
V.2.4. Spremljanje razmer v izvornih, tranzitnih in ciljnih državah, ki bi lahko vplivale na dogajanje na področju nezakonitih migracij v Sloveniji.....	48
Steber VI: Varnostna komponenta.....	50
VI.1. Opis stanja.....	50
VI.2. Cilji	59
VI.2.1. Odpravljanje in omejitev tveganja za nacionalno varnost, ki izhaja ali je povezano z migracijskimi gibanji	59
VII. Financiranje strategije.....	63
Pregled in opis ključnih pravnih podlag.....	64

Uvod

Vladna koalicija si je v Koalicijskem sporazumu o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandatno obdobje 2018–2022 na področju migracij med drugim zadala nalogo izdelati celovito migracijsko strategijo, ki bo temeljila na medresorskem povezovanju. Z namenom priprave in spremljanja izvajanja Strategije Vlade Republike Slovenije na področju migracij ter koordinacijo dejavnosti s področja migracij je bila ustanovljena medresorska delovna skupina. Člani delovne skupine so predstavniki vseh ministrstev na ravni državnih sekretarjev ter predstavniki Kabineta predsednika vlade, Sove, Policije, Urada za oskrbo in integracijo migrantov, Urada vlade za komuniciranje, Urada vlade za makroekonomske analize in razvoj ter Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje.

Strategijo sestavlja šest horizontalnih stebrov, ki so med seboj povezani in tvorijo celovit pristop k migracijam. Vsebinsko posameznih stebrov so pripravili in uskladili pristojni resorji.

Vir terminov v strategiji je Slovar Evropske migracijske mreže¹ (European Migration Network – EMN), ki je nastal v okviru prizadevanj EU za enotno razumevanje in s tem tudi izvrševanje politik ter krovnih dokumentov na področju migracij in azila. Glavni namen slovarja je izboljšati medsebojno razumevanje ter uporabo pojmov in definicij, povezanih s področjem migracij in azila v državah EU. Slovar se opira na različne vire, primarno pa na zakonodajo EU s področja migracij in azila. Zadnja prenovljena tiskana verzija Slovarja EMN (verzija 6.0) je bila objavljena maja 2018. Slovar uporabljajo tudi pravniki/lingvisti kot vir pri prevajanju zakonodaje EU v slovenski jezik. Strategija se terminološko opira na splošno priznane jezikovne termine oziroma termine, opredeljene v nacionalni zakonodaji, vendar ne omejuje oziroma vpliva na razumevanje različnih vrst migracij.

Šest stebrov je povezanih s posameznimi vidiki migracij. Ti stebri so: ekonomske migracije kot del zakonitih migracij,² mednarodna zaščita, nezakonite migracije³ in vračanje, varnostna komponenta, integracija ter zunanja dimenzija migracij. Vsak steber sestavljajo posamezni cilji v okviru stebra, ki so med seboj povezani in skupaj tvorijo celoto.

Strategija na področju migracij predvideva medresorski pristop in koordinacijski mehanizem, ki je zasnovan na smiselni razdelitvi in razmejitvi pristojnosti vseh potrebnih institucij, zato je bilo pri pripravi strategije bistveno definiranje vloge vsakega ključnega vladnega resorja za nadaljnjo implementacijo strategije in dosledno izvajanje obveznosti v praksi. Za zagotovitev ciljev in identificiranih smernic bo sestavni del strategije tudi akcijski načrt s posameznimi ukrepi, usmeritvami in določenimi odgovornimi institucijami za pripravo konkretnih ukrepov na posameznih področjih. Učinkovito in celovito upravljanje migracij zahteva tudi preverjanje doslednosti in učinkovitosti sprejetih ukrepov. Po mnenju Vlade RS sta za učinkovito in celovito upravljanje migracij potrebna stalen medresorski pristop in sodelovanje, ki morata temeljiti na smiselni razdelitvi in razmejitvi pristojnosti vseh potrebnih resorjev in institucij. Namen strategije o migracijah je tudi okrepiti podlago za medinstitucionalno sodelovanje na tem področju.

Strategija definira ključne cilje Vlade RS pri upravljanju migracij. Ti cilji so med drugim spodbujanje priseljevanja tuje delovne sile, zagotavljanje hitrih in učinkovitih postopkov za ugotavljanje upravičenosti do mednarodne zaščite, odkrivanje in preprečevanje nezakonitih migracij tako na zunanjih kot tudi na

¹ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_en.

² Slovar EMN kot prevod angleškega termina »legal migration« v slovenščini navaja termin »zakonita migracija«. Sinonim v angleškem jeziku je »regular migration«. Slovar navaja tudi opombo, in sicer definicijo termina zakonite migracije, kot jo uporablja Mednarodna organizacija za migracije (IOM): »Migration that occurs through recognised, authorised channels«.

³ Slovar EMN kot prevod angleškega termina »irregular migration« navaja termin »nedovoljena/ilegalna migracija«, za termin »irregular migrant« pa »nezakonit migrant/ilegalni migrant«. Sinonimi za ta termin so v angleščini še »illegal migrant«, »insufficiently documented migrant«, »migrant in irregular situation« itd. Evropska komisija je v zakonodaji uporabila tudi termina »illegally resident/staying third country national«. Slovar navaja tudi, da Svet Evrope razlikuje med »illegal migration« in »irregular migrant«. Sklicujoč se na Resolucijo 1509 (2006) se »illegal« nanaša predvsem na status ali postopek. Izraz »irregular« je bolj zaželen kot izraz »illegal«, saj ima zadnji navadeni konotacijo kaznivega dejanja, vstop v državo na nepravilen način ali nezakonito bivanje pa ni kaznivo dejanje, ampak upravni prekršek. Gledano sodno ali etično je lahko dejanje zakonito ali nezakonito, medtem ko človek ne.

notranjih schengenskih mejah Republike Slovenije, učinkovito izvajanje sporazumov o vračanju oseb, odpravljanje in omejevanje tveganj za nacionalno varnost, ki izhajajo iz migracijskih gibanj ali so z njimi povezana, zagotavljanje sinergijskih učinkov različnih akterjev na področju oblikovanja in izvajanja integracijske politike, obravnavanje vzrokov migracij ter zaščita življenj, dostojanstva in osnovnih človekovih pravic migrantov.

Strategija temelji na načelih oblikovanja migracijske politike, ki so že bila oblikovana v dveh temeljnih političnih dokumentih na tem področju, to sta Resolucija o imigracijski politiki iz leta 1999 in Resolucija o migracijski politiki iz leta 2002, ter na mednarodnopravnih aktih, zakonodaji EU in nacionalni zakonodaji s področja migracij, ki je podrobneje predstavljena v prilogi strategije.

V Resoluciji o imigracijski politiki Republike Slovenije, ki jo je Državni zbor RS sprejel leta 1999⁴, je kot celovita imigracijska politika definirana taka politika, ki je sposobna obravnavati vse oblike migracij in se odzivati na različne izzive ter zahteva celovito normativno ureditev in njeno izvajanje, temelječe na določitvi za to področje pristojnih organov odločanja in upravljanja.

Kot temelji imigracijske politike so bili določeni:

- 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 in osredotočenje na možnosti vračanja;
- regulacija priseljevanja;
- preprečevanje nezakonitih migracij;
- integracija;
- stalno spremljanje razmer v Sloveniji in po svetu.

Resolucija o migracijski politiki Republike Slovenije,⁵ sprejeta v Državnem zbor RS leta 2002, je dopolnila načela in cilje Resolucije o imigracijski politiki Republike Slovenije. Že takrat je v Sloveniji obstajalo zavedanje, da morajo novo dinamiko migracijskih tokov spremljati nove oblike upravljanja z migracijami. V resoluciji je zapisano: »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 kakovost 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.«

V resoluciji je zapisano, da je politika migracij 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 svoj univerzalni pomen se temeljna načela oblikovanja migracijske politike Republike Slovenije, ki so bila opredeljena v predhodni resoluciji, niso spremenila in ostajajo:

- načelo solidarnosti, mednarodne delitve bremen in odgovornosti;
- načelo odgovornosti do državljanov in države;
- načelo spoštovanja prava in človekovih pravic;
- načelo dolgoročne makroekonomske koristnosti;

⁴ Uradni list RS, št. 40/99.

⁵ Uradni list RS, št. 106/02.

- načelo zgodovinske odgovornosti;
- načelo enakopravnosti, svobode in vzajemnega sodelovanja.

Med ukrepi za uveljavitev migracijske politike resolucija predvideva 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 pomeni tudi sodelovanje s skupnostmi lokalne samouprave in sodelovanje z znanstveno-raziskovalnimi in izobraževalnimi ustanovami ter nevladnimi organizacijami, ki delujejo na področju migracij.

Kot je bilo ugotovljeno že z resolucijama, so migracije dinamično in hitro spreminjajoče se področje, ki zahteva hitro prilagajanje novim razmeram. V zadnjih letih se je na področju migracij v Republiki Sloveniji zgodilo nekaj prelomnih dogodkov. Republika Slovenija se je v letih 2015 in 2016 spopadla z migracijskim pritiskom, implementirala ukrepe za učinkovito obvladovanje migracijskega pritiska ter sodelovala v projektih solidarnosti in delitve bremen med državami članicami EU, pojavili pa so se tudi novi varnostni izzivi, povezani z migracijami. Hkrati je glede na gospodarske razmere jasno tudi, da Republika Slovenija potrebuje tujo delovno silo.

Sodobni migracijski tokovi so kompleksen in mnogovrsten pojav, v katerega je danes vključena večina držav, ki so države izvora, tranzita ali ciljne države globalno tesno povezanega sveta. Prav velike razlike v gospodarski razvitosti, velik demografski potencial izvornih držav ter iskanje stabilnejšega in varnejšega okolja so glavni spodbujevalci migracijskih tokov v države EU.

Da je Republika Slovenija del globalnih migracijskih trendov, kažejo tudi statistični podatki. Po podatkih Statističnega urada RS je bil leta 2017 selitveni prirast⁶ tujih državljanov že devetnajsto leto zapored pozitiven: v letu 2018 se jih je v Slovenijo priselilo 17.355 več, kot se jih je iz nje odselilo. V letu 2017 se je v Republiko Slovenijo priselilo 15.500 tujih državljanov. Selitveni prirast je bil v 2017 najvišji po letu 2011, to je 1.253 oseb. V tretjem četrtletju leta 2018 se jih je v Slovenijo priselilo 6.000 več, kot se jih je iz nje odselilo. Na začetku oktobra 2018 je bil delež tujih državljanov med vsemi prebivalci 6,4-odstoten. Število preseljenih tujcev po letu 2013 hitro narašča, kar vpliva na selitveni prirast celotnega prebivalstva.

Število veljavnih dovoljenj za stalno prebivanje v zadnjih desetih letih enakomerno narašča. Število veljavnih dovoljenj za stalno prebivanje se je povečalo za približno 50.000, kar je povprečno 5.000 na leto.⁷ V letu 2018 je bilo veljavnih 83.500 dovoljenj za stalno prebivanje. Pri številu dovoljenj za začasno prebivanje je bil v letih 2012 in 2013 ter še posebej v letu 2014 opazen padec, saj je imelo obdobje gospodarske krize v Republiki Sloveniji neposreden vpliv tudi na priseljevanje tujcev, kljub temu pa je bilo še vedno največ dovoljenj za začasno prebivanje izdanih in ob koncu leta tudi veljavnih zaradi zaposlitve ali dela. Od leta 2015 število veljavnih dovoljenj za začasno prebivanje spet narašča. V letu 2018 je število najvišje v zadnjih desetih letih, in sicer je bilo veljavnih skoraj 64.500 dovoljenj za začasno prebivanje.⁸

Konec decembra 2018 je imelo v Republiki Sloveniji veljavno dovoljenje za prebivanje ali potrdilo o prijavi prebivanja več kot 176.000 tujcev, med njimi je bilo več kot 148.000 državljanov tretjih držav. Od 148.014 veljavnih dovoljenj za prebivanje državljanov tretjih držav je bilo veljavnih 83.542 dovoljenj za stalno prebivanje in 64.472 dovoljenj za začasno prebivanje. Med veljavnimi dovoljenji za začasno prebivanje je največ veljavnih enotnih dovoljenj za prebivanje in delo, sledijo pa veljavna dovoljenja za začasno prebivanje zaradi združitve družine in študija.

⁶ Selitveni prirast je razlika med številom priseljenih in odseljenih prebivalcev v koledarskem letu.

⁷ Za primerjavo: stanje na dan 30. septembra 2002: v RS je imelo urejen status tujca 52.844 oseb, 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: 41 in število oseb z veljavnim začasnim zatočiščem: 1.273. Med državljani posameznih držav v vseh kategorijah izstopajo državljani Bosne in Hercegovine pred državljani drugih republik nekdanje SFRJ. Med drugimi državami je največ državljanov Ukrajine, Kitajske, Rusije itd.

⁸ Vir: Ministrstvo za notranje zadeve.

Največ veljavnih dovoljenj za prebivanje imajo državljani Bosne in Hercegovine, sledijo pa državljani Kosova in Srbije. Zaporedje prvih desetih držav, od koder prihajajo tujci z največ veljavnimi dovoljenji za prebivanje, ostaja enako že tretje leto. V Republiki Sloveniji imajo sicer veljavno dovoljenje za prebivanje državljani 128 tretjih držav.

Globalni pristop k vprašanju migracij in razvoja pomeni sodoben pristop, v ospredju katerega sta boljše razumevanje vseh vidikov migracij in izboljšanje ukrepov za upravljanje migracij. Vlada RS je v trenutnih razmerah prepoznala pomen celovitega pristopa k upravljanju migracij. Dejstvo je, da parcialni ukrepi brez konteksta ne vodijo do želenega cilja. Migracije je treba obravnavati večplastno, celostno in dolgoročno, zato je pripravila strategijo Vlade RS na področju migracij.

Steber I: Mednarodni vidik migracij

I.1. Opis stanja

Po oceni Mednarodne organizacije za migracije⁹ je bilo leta 2017 na svetu 258 milijonov migrantov, kar je 3,4 % svetovnega prebivalstva. Ta delež se od leta 1970 ni bistveno povečal (2,3 %). Med njimi je 52 % moških in 48 % žensk. V letu 2017 so bile prve štiri države cilja ZDA, Saudova Arabija, Nemčija in Ruska federacija, prve štiri države izvora pa Indija, Mehika, Ruska federacija in Kitajska. Velika večina migrantov odhaja v sosednje države oziroma države regije. V Evropi znaša delež migrantov v prebivalstvu 10 %.

Azija je kontinent z največjimi migracijskimi tokovi – ti znašajo kar 40 % vseh migracijskih gibanj v svetu (približno 100 milijonov migrantov), pri čemer je polovica teh znotrajregijska, torej v okviru azijskega kontinenta. Približno 20 milijonov Azijcev je migriralo v Evropo in 15 milijonov v Severno Ameriko. Klasične migrantske tokove spremljajo tudi begunski valovi, ki zajemajo dodatnih 10 milijonov ljudi, predvsem s področja Sirije, Afganistana in Iraka.¹⁰

Podobna gibanja zasledimo tudi v Afriki, kjer poteka več kot 70 % migracij znotraj afriške regije, preostali delež pa migracije večinoma v Evropo in v države Zaliva. Tudi tukaj se z migrantskimi tokovi mešajo begunski, ki v severnem delu kontinenta štejejo približno 1,6 milijona ljudi (predvsem iz Sudana, Južnega Sudana, Eritreje in Somalije).¹¹

Evropa gosti tretjino svetovne migrantske populacije (75 milijonov). Več kot polovica teh migracij (40 milijonov) poteka znotraj regije (migranti, rojeni v Evropi), medtem ko 35 milijonov migrantov prihaja iz Afrike, Azije in Južne Amerike. Migracijski tok iz Evrope v Severno Ameriko obsega 20 milijonov ljudi.¹²

Latinska Amerika dodaja k skupnemu številu migrantov približno 30 milijonov ljudi, od tega jih 25 milijonov prebiva v Severni Ameriki, pet milijonov pa v Evropi. Največji delež v migrantski populaciji zasedajo Mehičani, in sicer gre za polovico vseh migrantov v Severni Ameriki. Tudi migracijski tokovi znotraj regije (predvsem Južne Amerike) so močni.

Prispevek migrantov k trajnostnemu razvoju držav cilja in držav izvora je merljiv v milijardah dolarjev. Skupni prispevek migrantov v globalnem BDP znaša 9 % celotnega proizvoda oziroma tri bilijarde dolarjev več, kot če bi migranti ostali v matičnih državah.¹³ V letu 2017 je bilo 466 milijard dolarjev prejemkov migrantov prenakazanih v matične države, kar je trikratnik vseh sredstev, ki jih mednarodna skupnost nameni za uradno razvojno pomoč. Po drugi strani migranti 85 % svojih prejemkov porabijo v državi gostiteljici.

Ključni vzroki za pojav migracij, zlasti množičnih neregularnih migracij, so politične, varnostne, socio-ekonomske in razvojne nestabilnosti. Vse bolj v ospredje stopajo tudi drugi vzroki, ki so vezani predvsem na slabšanje življenjskih razmer na določenih območjih zaradi degradacije naravnega okolja, pomanjkanje osnovnih virov (hrana, voda) in ekstremne vremenske pojave. Ker v mnogih državah, od koder v Evropo in Slovenijo prihaja največ neregularnih migrantov, kratkoročno ni možno pričakovati bistvenega izboljšanja razmer, moramo biti na ta izziv dobro pripravljeni. Z njimi se moramo spopasti s pomočjo obravnavanja vzrokov za razmere, ki ljudi silijo v migriranje, z boljšim upravljanjem migracij na regionalni in globalni ravni ter z zaščito življenja, dostojanstva in temeljnih človekovih pravic migrantov.

⁹ <https://www.iom.int/global-migration-trends>.

¹⁰ IOM World Migration Report 2018, str. 12.

¹¹ IOM World Migration Report 2018, str. 2.

¹² IOM World Migration Report 2018, str. 25.

¹³ Migration and the 2030 Agenda, IOM, Ženeva 2018, str. 11.

Novejše raziskave¹⁴ opozarjajo, da razvojna pomoč in naložbe v države izvora ne vodijo nujno v zmanjševanje migracij. V državah z nizkim dohodkom lahko razvojna pomoč in naložbe na kratek rok migracije celo spodbudijo, saj z rastjo BDN prebivalci držav sploh pridobijo sredstva za migriranje. Migracije se zmanjšajo šele takrat, ko države pridobijo status države s srednjim dohodkom. V teh primerih lahko razvojna pomoč omili migracije, če je usmerjena v razvojne projekte z namenom krepitev javnih storitev oziroma dobrega upravljanja. Države donatorice bi morale uradno razvojno pomoč povečati za 10 do 15 %, da bi ta lahko pomembneje vplivala na zmanjšanje obsega migracij.

Begunska in migracijska kriza v letih 2015 in 2016 je spremenila dosedanje vzorce spopadanja mednarodne skupnosti z vprašanji neregularnih migracij, begunskih valov in humanitarnih razsežnosti množičnih migracijskih gibanj.

Multilateralni pristop je z vidika Slovenije pravi odgovor na reševanje zastavljenih globalnih migracijskih izzivov, čeprav je ta pogosto pod pritiskom ožjih notranjepolitičnih vzvodov posameznih držav, kar še dodatno otežuje usklajen odziv mednarodne skupnosti na migracijske izzive. Kljub temu so države prepoznale pomen skupnega in usklajenega delovanja ter preko globalnih multilateralnih instrumentov stopile na pot skupnega odzivanja na nastale razmere. Newyorška deklaracija o beguncih in migrantih (2016) in kasneje Globalni dogovor o varnih, urejenih in zakonitih migracijah ter Globalni dogovor o beguncih (2018) so postavili okvir delovanja v okviru Organizacije združenih narodov.

Slovenija je v tem kritičnem času nastopila odgovorno in podprla napore mednarodne skupnosti za boljše in varnejše upravljanje regularnih migracij. Obenem ni pozabila na pomen regionalnih zunanjepolitičnih povezav, ki so izhodišče za obravnavo konkretnih problemov in trendov na področju neregularnih migracij.

Dejavnosti EU na področju upravljanja migracij ostajajo referenčni okvir za delovanje Slovenije na področju zunanje dimenzije migracij. V primarnem interesu Slovenije ostaja robustna in aktivna politika EU, ki celostno obravnava in razrešuje najakutnejše probleme, povezane z neregularnimi migracijami z izvorom v tretjih državah. V tem okviru lahko s človeškimi in finančnimi viri omejena Slovenija optimalno prispeva k obravnavanju vzrokov za neregularne migracije in sodeluje pri upravljanju in zagotavljanju varnih, urejenih in zakonitih migracij.

Svet EU je leta 2005 sprejel strategijo EU Globalni pristop k migracijam in jo leta 2011 vsebinsko razširil še na področje mobilnosti. Strategija definira okvir celovitega upravljanja migracij in opredeljuje smernice za vzpostavljanje partnerstev in dialoga s tretjimi državami, ki so lahko države izvora, tranzita in/ali cilja. Način sodelovanja se vsebinsko nanaša na naslednja področja: izboljšanje zakonitih migracij in mobilnosti, preprečevanje nezakonitih migracij, preprečevanje trgovine in tihotapljenja z ljudmi, krepitev vezi med migracijami in razvojem, izboljšanje sistema mednarodne zaščite ter krepitev zunanje dimenzije migracij. Instrumenti za delovanje so bilateralni in regionalni procesi, pravni instrumenti pa dogovori o vizumskih olajšavah oziroma oprostitev in sporazumi o vračanju in ponovnem sprejemu. Izvedbeni mehanizmi delovanja so migracijske misije, mobilno partnerstvo in migracijski profili.

Po izbruhu migrantske krize leta 2015 so dodatne dejavnosti EU za učinkovitejše upravljanje migracijskih tveganj zajete tudi v Evropski agendi za migracije.

Geografsko se dejavnosti v okviru zunanje dimenzije migracij in mobilnosti osredotočajo na partnerske tretje države, ki jih prioriteto obravnava Svet EU: države Svilene poti v okviru budimpeškega procesa, države s področja Kavkaza v okviru praškega procesa in države Afrike v okviru procesa iz Vallette ter rabatskega in khartumskega procesa.

¹⁴ <https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/kiel-policy-briefs/2018/italien-an-der-belastungsgrenze-0/>, Lanati, M. in R. Thiele (2018). Development aid can dampen migration if it improves public services. MEDAM Policy Brief 2018/2. IfW, Kiel.

Kljub primarno multilateralnemu pristopu k reševanju migracijskih izzivov Slovenija izvaja veliko dejavnosti tudi preko dvostranskega sodelovanja. Ciljno sodelovanje s posameznimi državami in nevladnimi subjekti optimizira učinek obravnavanja vzrokov za migracije v državah izvora in tranzita, s tem pa prispeva k zmanjšanju tveganj na področju neregularnih migracij.

Pri upravljanju migracij je izredno pomembno medsebojno sodelovanje vseh organov na nacionalni ravni in na ravni EU v skladu s pristojnostmi. Za celovito in učinkovito sodelovanje je treba okrepiti sodelovanje tudi z drugimi deležniki: z agencijami EU in mednarodnimi organizacijami. Le tak integrativni pristop lahko prispeva k učinkovitejšemu delovanju.

V Sloveniji že vrsto let dobro in učinkovito sodelujemo z mednarodnimi organizacijami, ki delujejo na področju migracij, mednarodne zaščite in zaščite ranljivih skupin. Najpomembnejši partnerji so UNHCR, UNICEF in IOM. Dobro sodelovanje se je izkazalo predvsem v času množičnih prihodov beguncev in migrantov v Slovenijo in preko nje v letih 2015 in 2016. Delo in dejavnosti nevladnih organizacij pomenijo dodano vrednost pri oskrbi in integraciji prosilcev za mednarodno zaščito in beguncev.

Neurejene in neregularne migracije spremljajo številne grobe kršitve temeljnih človekovih pravic in svoboščin migrantov, kot so suženjstvo, trgovina in tihotapljenje z ljudmi, mučenje, posilstva in druge oblike spolnega nasilja, nečloveške in nevarne razmere na migrantski poti ipd., pri čemer velja poudariti, da imajo razmere različen vpliv na moške in ženske. Slovenija se v okviru dvostranskega dialoga, v okviru EU ter v okviru multilateralnih forumov in mehanizmov zavzema za zaščito temeljnih človekovih pravic migrantov, zlasti najranljivejših skupin, kot so otroci brez spremstva in v določenih razmerah ženske. Ta zaveza je jasno zapisana tudi v Globalnem dogovoru o varnih, urejenih in zakonitih migracijah.

Evropska unija in Slovenija sta solidarni z državami, ki se srečujejo z migranti na različnih stopnjah migrantskih poti. EU in Slovenija k izboljšanju migrantske situacije v teh državah prispevata s finančno pomočjo, koordinacijo usmerjanja migrantskih tokov in drugimi ukrepi za izboljšanje humanitarne situacije migrantov. Z namenom ohranjanja in krepitev humanosti ter medčloveške solidarnosti nadzor nad odprtim morjem izvajajo obalne države, med njimi tudi Slovenija, ki je že večkrat sodelovala v humanitarnih operacijah na morju.

I.2. Cilji

I.2.1. Obravnava vzrokov migracij

Razlogi, zaradi katerih ljudje iščejo priložnosti izven domačega okolja, so številni in večplastni. Pri obravnavi vzrokov migracij so pomembni zlasti tisti, ki ljudi silijo v emigriranje, pogosto na neregularen in posledično nevaren način. Med te razloge spadajo slabe ekonomsko-socialne razmere, politična nestabilnost in slabe varnostne razmere, slabo upravljanje in korupcija, sistematične kršitve človekovih pravic in svoboščin ter degradacija življenjskega okolja zaradi onesnaževanja ali učinkov podnebnih sprememb.

Odločitvi za emigriranje redko botruje en sam razlog. Najpogostejše gre za prepletanje več okoliščin. Zato morajo biti tudi odzivi pri njihovem obravnavanju večplastni in kompleksni. Sprejeti morajo biti v tesnem sodelovanju z državami izvora ter nevladnimi in relevantnimi mednarodnimi organizacijami na terenu ter tudi v koordinaciji z drugimi državami, da se izognejo podvajanju.

1.2.1.1. Zunanjepolitično delovanje in sodelovanje v mirovnih operacijah, procesih povojne obnove ter stabilizacije

Slovenija v okviru svojih dvostranskih in večstranskih zunanjepolitičnih dejavnosti poudarja pomen obravnavanja vzrokov migracij. Pri tem poudarja, da sodelovanje s tretjimi državami ne sme biti omejeno zgolj na preprečevanja neregularnih migracij, temveč mora vsebovati tudi vizijo vzpostavitve celovitejših in tesnejših partnerskih odnosov. Slovenija tako vprašanje vzrokov migracij obravnava tudi v okviru dvostranskih pogovorov z državami izvora in se zavzema za sodelovanje na tistih področjih, ki lahko imajo pozitivne učinke na odpravo strukturnih nesorazmerij in upravljanje. Zlasti gre za sodelovanje na področju izobraževanja, digitalizacije, javnih financ, kmetijstva in gozdarstva, okoljskih rešitev in zdravstva. S pomočjo gospodarske diplomacije Slovenija spodbuja vstop slovenskega gospodarstva, tudi z naložbami, na trge manj razvitih držav oziroma tvegane trge.

Slovenija sodeluje v številnih vojaških in civilnih operacijah in misijah, in sicer tako v okviru Organizacije združenih narodov kot tudi EU in Nata. Te dejavnosti tako neposredno kot posredno prispevajo k ohranjanju miru in stabilnosti, saj med drugim prispevajo tudi k odpravljanju vzrokov in okoliščin, ki spodbujajo neregularne migracije, vključujoč politično in varnostno nestabilnost, slabo upravljanje držav in neobstoječo vladavino prava. Slovenija bo po svojih močeh še naprej sodelovala v dejavnostih, ki krepijo mir, stabilnost, blagostanje, človekovo varnost ter odpornost držav in družb na vse sodobne pritiske. Prizadevala si bo za mirno reševanje sporov in preprečevanje konfliktov, vključno z uporabo mediacije in graditvijo zmogljivosti na nacionalni, regionalni in mednarodni ravni. Pri vsem tem bo v skladu z Akcijskim načrtom za izvajanje resolucij Varnostnega sveta ZN o ženskah, miru in varnosti 2018-2020 upoštevala vidik spola.

Rok za izvedbo cilja: Ministrstvo za zunanje zadeve bo dejavnosti za izvedbo cilja izvajalo kontinuirano.

1.2.1.2. Razvojno-tehnična in humanitarna pomoč državam izvora in tranzita

Republika Slovenija je visoko razvita in odgovorna država, ki z mednarodnim razvojnim sodelovanjem in humanitarno pomočjo prispeva k bolj uravnoteženemu in pravičnejšemu svetovnemu razvoju ter prevzema del odgovornosti za odpravo revščine in neenakosti ter doseganje trajnostnega razvoja. Spodbuja tudi reševanje posledic humanitarnih kriz, krepitev odpornosti na krize in njihovo preprečevanje ter tako med drugim odpravlja tudi temeljne vzroke migracij.

Migracije niso eksplicitno prednostna vsebina mednarodnega razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči Republike Slovenije, je pa cilj teh dejavnosti prispevati k odpravi revščine in neenakosti ter k trajnostnemu razvoju, s čimer se posredno in srednje ali dolgoročno odpravlja tudi temeljne vzroke migracij. Humanitarna pomoč med drugim zagotavlja tudi nujno pomoč beguncem in notranje razseljenim osebam, ki so domove zapustili zaradi vojaških konfliktov ali naravnih nesreč.

Rok za izvedbo cilja: Republika Slovenija bo v skladu s prednostnimi vsebinskimi področji mednarodnega razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči, kot jih določa Strategija mednarodnega razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči Republike Slovenije do leta 2030, izvajala razvojne in humanitarne projekte, vključno s prispevki preko multilateralnih organizacij. Prizadevala si bo povečati sredstva za uradno razvojno pomoč na 0,33 % BND do leta 2030 v skladu z mednarodnimi zavezami.

Republika Slovenija skladno s strategijo načrtuje naslednje dejavnosti do leta 2030:

- financiranje dvostranskih projektov, ki prispevajo k uresničevanju ciljev mednarodnega razvojnega sodelovanja in posledično odpravljanju vzrokov za migracije;
- humanitarna pomoč ob krizah, ki povzročajo migracije;
- prispevki v sklade v okviru EU in Organizacije združenih narodov, povezane tudi s problematiko migracij (Krizni skrbniški sklad za stabilnost in odpravljanje temeljnih vzrokov za neregularne

- migracije in razseljene osebe v Afriki, finančni instrument EU za begunce v Turčiji, EFSD, namenski prispevki v sklade za begunce pri UNHCR in UNRWA);
- nadaljevanje sodelovanja pri oblikovanju politik v okviru EU in Organizacije združenih narodov, povezanih z migracijami in razvojem (*European Commission Communication on Africa-Europe Alliance for Sustainable Investment and Jobs*, Instrument za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje (NDICI), pogajanja o novem sporazumu o partnerstvu med EU in afriškimi, karibskimi in pacifiškimi državami (AKP) oziroma t. i. post-cotonoujskem sporazumu);
 - krepitev ozaveščenosti (nadaljevanje dejavnosti v okviru globalnega učenja, ki med drugim vključujejo tudi senzibiliziranje družbe za problematike, povezane z migracijami).

1.2.1.3. Spodbujanje izpolnjevanja Agende 2030 za trajnostni razvoj oziroma ciljev trajnostnega razvoja

Za dosego celovitega in trajnostnega razvoja, ki bi omogočil vsem dostojno življenje v lastni domovini, je ključnega pomena izpolnjevanje ciljev trajnostnega razvoja Agende 2030. Doseganje ciljev trajnostnega razvoja zato prispeva k odpravi temeljnih vzrokov migracij, pri čemer migracije neposredno naslavlja podcilj 10.7 »Omogočiti urejene, varne, zakonite in odgovorne migracije ter mobilnost ljudi, tudi z izvajanjem načrtovanih in dobro upravljanjih migracijskih politik«. Slovenija pomen izvajanja Agende 2030 poudarja skozi svoje diplomatske in razvojne dejavnosti, pri čemer celovito izpostavlja pomen spoštovanja temeljnih človekovih pravic in svoboščin.

Načrtovanje in izvajanje mednarodnega razvojnega sodelovanja Republike Slovenije temelji na ciljih trajnostnega razvoja Agende 2030. Strategija predvideva, da je delovanje Republike Slovenije usmerjeno v podporo partnerskim državam pri njihovem uresničevanju ciljev trajnostnega razvoja, in sicer na štirih izbranih področjih. To so: (i) dostojno delo, produktivna zaposlenost in trajnostni gospodarski razvoj (cilj trajnostnega razvoja št. 8); (ii) miroljubne in vključujoče družbe ter učinkovite, odgovorne in pregledne ustanove (cilj trajnostnega razvoja št. 16); (iii) trajnostni načini proizvodnje in porabe oziroma krožno gospodarstvo (cilj trajnostnega razvoja št. 12) ter (iv) boj proti podnebnim spremembam (cilj trajnostnega razvoja št. 13).

Rok za izvedbo cilja: Ministrstvo za zunanje zadeve bo dejavnosti za izvedbo cilja izvajalo kontinuirano.

1.2.1.4. Boj proti podnebnim spremembam s poudarkom na trajnostnem gospodarjenju z naravnimi in energetskimi viri

Podnebne spremembe in njihove posledice (suše, dezertifikacija, poplave, ujme, dvigovanje morske gladine, salinizacija vodnih virov, izguba biotske raznovrstnosti ipd.) povzročajo degradacijo življenjskega okolja in sprožajo migracijske tokove, ki po obsegu večkratno presegajo število beguncev zaradi vojn.

Slovenija je med državami, ki tako znotraj EU kot v Organizaciji združenih narodov in v drugih forumih, zagovarja ambicioznejše ukrepe na področju prilagajanja podnebnim spremembam in odzivanja nanje. Med prioritetskimi ukrepi poudarja trajnostno gospodarjenje z naravnimi in energetskimi viri ter v povezavi s tem prehod v razvojni model krožnega gospodarstva.

Pomanjkanje vode oziroma vodnih virov postaja eno izmed ključnih varnostnih vprašanj in vzrokov migracij. Onesnaževanje ter spori glede upravljanja čezmejnih voda in dostopa do vodnih virov sprožajo napetosti in konflikte. Vodna diplomacija je zato ena izmed prioritet slovenske zunanje politike. Tako v okviru EU kot na globalni ravni opozarjamo na povezavo voda-podnebnih sprememb in povezavo voda-varnost-mir ter pravico do pitne vode kot temeljne človekove pravice. Slovenija s svojim znanjem, tehnologijo, izkušnjami in dobrimi praksami na področju trajnostnega upravljanja z vodami že desetletja prispeva k učinkovitemu in trajnostnemu upravljanju s čezmejnimi vodnimi viri, s tem pa k izgradnji zaupanja in preprečevanju konfliktov.

Rok za izvedbo cilja: Ministrstvo za zunanje zadeve bo dejavnosti za izvedbo cilja izvajalo kontinuirano.

I.2.2. Izboljšanje upravljanja z migracijami na regionalni in globalni ravni

Migracije, ki potekajo na urejen in varen način, so koristne za vse. Migracije, ki potekajo neurejeno, ogrožajo življenje, varnost, zdravje in osnovne človekove pravice migrantov, z njimi se okoriščajo tihotapci oziroma organizirani kriminalci, v državah sprejemnicah pa prispevajo k naraščanju protimigrantskega razpoloženja. V svojem delovanju se osredotočamo na izboljšanje upravljanja z migracijami, da bi te postale urejene in varne, to pa je možno samo v dialogu in s partnerskim sodelovanjem med državami izvora, tranzita in cilja. Del tega dialoga mora biti tudi omogočanje regularnih migracijskih poti, skladno s potrebami in interesi držav cilja.

I.2.2.1. Sodelovanje v okviru procesov in mehanizmov EU s tretjimi državami

I.2.2.1.1. Regionalni procesi v Afriki

Celostno obravnavanje vzrokov za nastajanje neregularnih migracij, ki izvirajo iz afriškega kontinenta, je tako za Slovenijo kot tudi za EU izredno pomembno. Potencialna migracijska tveganja, ki se v tej regiji nakazujejo v prihodnosti, namreč terjajo okrepljeno in osredotočeno sodelovanje številnih deležnikov: držav izvora, tranzita in cilja neregularnih migracij, mednarodnih organizacij, nevladnih in drugih subjektov in ne nazadnje tudi samih migrantov.

Afriške države in EU zato vse tesneje sodelujejo v okviru regionalnih procesov iz Kartuma in Rabata, ki sta pomembna regionalna dejavnika dialoga med državami izvora, tranzita in cilja migrantov ter igrata pomembno vlogo pri upravljanju migracijskih tokov. Članice rabatskega procesa, ki je nastal kot odgovor na povečan pretok nezakonitih migracij iz podsaharske Afrike v Evropo ter z njim povezano humanitarno krizo, so države severne Afrike in dela podsaharske Afrike, kartumski proces, ki je bil ustanovljen kot odgovor na tragične dogodke pri Lampedusi leta 2014 in 2015, pa sestavljajo države afriškega roga in vzhodne Afrike.

Novembra 2015 sta bila na vrhu v Valletti na temo migracij, ki so se ga udeležili predstavniki EU in Afrike, sprejeta Deklaracija in Akcijski načrt (Join Valetta Action Plan – JVAP). Dokumenta poudarjata zavezo EU in afriških partnerjev h krepitvi partnerstva na področju migracij na nacionalni in regionalni ravni v duhu deljene odgovornosti ter partnerskega sodelovanja pri obravnavanju sedanjih in prihodnjih izzivov migracij in mobilnosti.

JVAP ostaja temeljni okvir sodelovanja Slovenije in EU pri obravnavanju kompleksnih izzivov, povezanih z zunanjo dimenzijo migracij. Vsebuje naslednjih pet vsebinskih sklopov sodelovanja:

1. optimiziranje razvojnega izkoristka migracij in obravnavanje temeljnih vzrokov prisilnih razselitev in nezakonitih migracij – investiranje v razvoj, obravnavanje nestabilnosti in kriz ter humanitarna pomoč;
2. upravljanje zakonitih migracij in mobilnosti;
3. zagotavljanje mednarodne zaščite in človekovih pravic v skladu z mednarodnimi standardi;
4. preprečevanje in boj proti tihotapljenju migrantov in trgovini z ljudmi;
5. vračanje in sklepanje sporazumov o ponovnem sprejemu.

Slovenija bo primarno preko skupnih mehanizmov EU in regionalnih procesov še naprej aktivno sodelovala na vseh petih področjih.

Rok za izvedbo cilja: Ministrstvo za zunanje zadeve bo dejavnosti za izvedbo cilja izvajalo kontinuirano.

1.2.2.1.2. Regionalni procesi v Aziji

EU z državami Azije sodeluje v okviru dveh regionalnih procesov.

Budimpeški proces sestavlja več kot 50 držav in 10 mednarodnih organizacij. Ustanovljen je bil pred 20 leti in je zato proces z najdaljšo tradicijo. V okviru tega procesa sodelujejo pomembne partnerske države, kot so Ruska federacija, Afganistan, Bangladeš, Iran, Irak, Pakistan, države Zahodnega Balkana in druge. Gre za platformo, namenjeno vzpostavljanju sodelovanja z organi partnerskih držav, koordinaciji migracijskih politik in izvajanju konkretnih projektov.

Slovenija bo aktivno sodelovala pri izvajanju zavez in smernic operativnega delovanja v okviru procesa, sprejetih leta 2013 in potrjenih februarja 2019. Zaveze iz Istanbula ter akcijski načrt namreč predvidevata še tesnejše sodelovanje ter iskren in partnerski odnos med vsemi državami v regiji. Glavni okvir tega sodelovanja bo zajemal zaveze, ki temeljijo na krepitvi partnerstva, celostnega pristopa k upravljanju migracij, spoštovanju in zaščiti temeljnih človekovih pravic in svoboščin, podpori in solidarnosti ter prenosu znanja. Slovenija bo predvsem preko multilateralnih in regionalno osredotočenih mehanizmov prispevala svoj delež k izvajanju prioritarnih ciljev, ki zajemajo:

- preprečevanje neregularnih migracij, izvajanje vračanja in ponovnega vračanja ter integracija;
- izboljšanje pogojev za zakonite migracije in mobilnosti;
- podporo integraciji migrantov in boj proti diskriminaciji, rasizmu in ksenofobiji;
- krepitev pozitivnega vpliva migracij na razvoj v državah izvora in cilja;
- krepitev boja proti trgovini z ljudmi, tihotapcem in kriminalnim združbam;
- izvajanje mednarodne zaščite in spoštovanje pravic beguncev v skladu z mednarodnimi dogovori.

Praški proces je bil ustanovljen ob robu ministrske konference aprila 2009 v Pragi s sprejemom skupne deklaracije o načelih promocije in izgradnje migracijskih partnerstev z namenom promocije migracijskih partnerstev med državami EU/Schengenskih držav, Zahodnega Balkana, Vzhodnega partnerstva, Osrednje Azije, Rusije in Turčije. Deluje v skladu z načeli Globalnega pristopa EU k migracijam in mobilnosti. Delovanje procesa temelji na petih tematskih stebrih, in sicer so to preprečevanje in boj proti nezakonitim migracijam, integracija zakonito bivajočih migrantov, ponovni sprejem, prostovoljno vračanje in trajnostna reintegracija, migracije, mobilnost in razvoj ter zakonite migracije s poudarkom na ekonomskih migracijah.

Rok za izvedbo cilja: Praški proces je v fazi preobrazbe, zato konture nadaljnjega delovanja Slovenije v njem še niso opredeljene.

1.2.2.2. Sodelovanje pri implementaciji Globalnega dogovora o varnih, urejenih in zakonitih migracijah in Globalnega dogovora o beguncih

Globalni dogovor o varnih, urejenih in zakonitih migracijah je pomemben mejnik pri oblikovanju, razvoju in krepitvi politike mednarodnih migracij. Gre za prvi dogovor na področju migracij v okviru Organizacije združenih narodov in za vzpostavitev partnerskega sodelovanja med državami. Izvajanje globalnega dogovora bo omogočilo vzpostavitev varnih, urejenih in zakonitih migracij, posledično pa se bo zmanjšalo število nezakonitih migrantov. Zaradi dobrega partnerskega sodelovanja bodo hitreje in učinkoviteje stekli postopki vračanja v države izvora. Dogovor vsebuje tudi ukrepe za odpravo vzrokov nezakonitih migracij v izvornih državah in predlaga načine sodelovanja med izvornimi, tranzitnimi in ciljnimi državami. Posebno pozornost namenja ustvarjanju ugodnih političnih, gospodarskih, družbenih in okoljskih razmer, da bodo lahko ljudje v svojih državah živeli mirno, produktivno in trajnostno, obenem pa zagotavlja, da zaradi brezupnih razmer ne bodo prisiljeni s pomočjo nezakonitih migracij iskati možnosti za preživetje drugje. Z bolj urejenimi migracijami se bo bistveno zmanjšal obseg trgovine z ljudmi in tihotapljenja ljudi, posledično pa tudi nevarnosti kriminala in terorizma.

Republika Slovenija bo pri implementaciji obeh globalnih dogovorov sodelovala v okviru Mreže Združenih narodov za migracije, ki jo koordinira IOM, in z UNHCR. Republika Slovenija velik del priporočil, vsebovanih v obeh dogovorih, že izvaja.

Zagovarjamo ključno vlogo Organizacije združenih narodov s pomočjo novoustanovljene Mreže Združenih narodov za migracije, v okviru katere ima glavno koordinacijsko vlogo Mednarodna organizacija za migracije (IOM) oziroma UNHCR pri izvajanju zavez iz Globalnega dogovora o varnih, urejenih in zakonitih migracijah.

Tudi pri delovanju Mednarodnega preglednega foruma o migracijah (International Migration Review Forum – IMRF) s ciljem vzpostavitve globalne platforme, kjer poteka razprava o migracijah in implementaciji načel iz Globalnega dogovora o varnih, urejenih in zakonitih migracijah, bo Slovenija aktivna.

Vlogo koordiniranja dejavnosti Globalnega dogovora o beguncih je prevzel UNHCR, vendar imajo pri tem pomembno vlogo tudi države in drugi partnerji. Dejavnosti UNHCR, v sodelovanju z državami članicami Organizacije združenih narodov in drugimi deležniki Globalnega dogovora o beguncih, so ključne. UNHCR v tem kontekstu usmerja proces posvetovanj pri oceni praktičnega izvajanja globalnega celostnega odgovora (CFFR – *comprehensive refugee response framework*) v različnih begunskih situacijah z nameni olajšati pritiske predvsem v prvih državah gostiteljicah, krepiti samozadostnost beguncev in možno reševanje razmer s strani tretjih držav (stalne preselitve, študij ipd.) ter izboljšati pogoje v izvornih državah. Republika Slovenija bo v te dejavnosti vpeta predvsem preko multilateralnih mehanizmov Združenih narodov in EU s končnim ciljem zagotoviti zanesljivejši, predvidljivejši in vzdržnejši način ravnanja z begunci.

Rok za izvedbo dejavnosti: Ministrstvo za zunanje zadeve bo dejavnosti za izvedbo cilja izvajalo kontinuirano.

1.2.2.3. Bilateralni dialog z državami Zahodnega Balkana, Turčijo ter drugimi državami izvora in tranzita

Republika Slovenija v dvostranskem dialogu z državami Zahodnega Balkana, Turčijo ter drugimi državami izvora in tranzita redno obravnava vprašanje migracij z namenom izmenjave stališč, informacij in dobrih praks ter po potrebi išče rešitev za konkretne izzive ali odprta vprašanja na področju migracij. Z državami izvora obravnava tudi vprašanje vzrokov migracij z namenom identifikacije morebitnih projektov humanitarne pomoči ter razvojno-tehničnega in gospodarskega sodelovanja.

Republika Slovenija je vodilna pri delovanju Brdo procesa, ki pomeni platformo za dialog in sodelovanje med državami Zahodnega Balkana v formatu ministrov za notranje zadeve. Brdo proces je bil ustanovljen leta 2001 z namenom spodbujati krepitev neposrednega sodelovanja držav v regiji. Uspešno združuje številne bilateralne pobude udeleženk na področju notranjih zadev in krepí okvir za uspešno operativno sodelovanje strokovnjakov. Dejavnosti potekajo na podlagi odločitev ministrov, sprejetih na vsakoletnih konferencah o migracijah, organiziranem kriminalu, korupciji in terorizmu. Je učinkovit okvir za sodelovanje strokovnjakov v konkretnih projektih, k sodelovanju pa so vabljene tudi druge zainteresirane države in mednarodne institucije.

EU in Turčija sta na vrhu novembra 2015 sprejeli Izjavo o akcijskem načrtu o migracijah z namenom krepitve sodelovanja v podporo sirskim beguncem z začasno mednarodno pomočjo v Turčiji in krepitvijo sodelovanja pri preprečevanju neregularnih migracijskih tokov v EU. Slovenija je podprla prizadevanja EU in Turčije ter skupaj z drugimi partnerji EU potrdila akcijski načrt o njegovem izvajanju. Instrument za begunce v Turčiji je učinkovit odgovor za pomoč beguncem v Turčiji, saj financira delovanje na prioritarnih področjih, kot so humanitarna pomoč, izobraževanje, upravljanje z migracijami, zdravstvo, občinska infrastruktura in družbeno-gospodarska podpora. Prispevek Republike Slovenije v sklad, ki je

sicer največji tovrstni projekt EU (skupna sredstva bodo znašala 3 milijarde EUR), je trenutno 5,4 milijona EUR.

Rok za izvedbo cilja: Ministrstvo za zunanje zadeve bo dejavnosti za izvedbo cilja izvajalo kontinuirano.

1.2.2.4. Tekoča izmenjava informacij in statistik o stanju na migracijskih poteh

V sodelovanju z agencijami Evropske komisije (EBCG, EASO, Europol), mednarodnimi organizacijami (UNHCR, IOM) in državami, preko katerih potekajo obstoječe oziroma na novo nastajajoče migracijske poti, potekata stalno poročanje in izmenjava informacij. Slednje je pomembno predvsem z vidika sodelovanja in usmerjanja pomoči v države, ki se znajdejo pod večjim migracijskim pritiskom.

Rok za izvedbo ciljev: Sodelovanje Slovenije pri izmenjavi podatkov že poteka preko mehanizmov EU (IPCR).

1.2.3. Zaščita življenja, dostojanstva in osnovnih človekovih pravic migrantov

Republika Slovenija bo še naprej prispevala k mednarodni solidarnosti za zaščito življenj migrantov in varstvu njihovih temeljnih človekovih pravic z vključevanjem v mednarodne dejavnosti ter sprejemanjem ustreznih ukrepov. Pri tem bo v skladu z dokumenti, ki opredeljujejo zunanjo politiko RS (Deklaracija o zunanji politiki RS, Strategija zunanje politike RS, Resolucija o mednarodnem razvojnem sodelovanju in humanitarni pomoči in Strategija mednarodnega razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči do leta 2030), posebno pozornost namenila pravicam otrok in žensk.

Republika Slovenija bo tudi v prihodnje odprta za sodelovanje v humanitarnih operacijah na morju, s katerimi se preprečuje tihotapljenje ljudi, onemogoča neregularne migracijske tokove in rešuje življenja migrantov.

V okviru upravljanja z migracijami bo Republika Slovenija še naprej dosledno izvajala mednarodnopravni režim, ki se nanaša na begunce, vključno z določbo o nevračanju v države, kjer bi lahko bilo ogroženo njihovo življenje ali svoboda.

Pri obravnavi migrantske problematike bo Republika Slovenija še naprej posebno pozornost namenjala ranljivim skupinam, kot so otroci (še posebej otroci brez spremstva ali tisti, ki so ločeni od družin), ženske v stiski, pripadniki etničnih in verskih manjšin, žrtve nasilja, starejši, invalidne osebe in drugi.

Republika Slovenija bo še naprej dejavno sodelovala v mednarodnih forumih in procesih za preprečevanje tihotapljenja in trgovine z ljudmi. Spodbujala bo mednarodno sodelovanje pri preiskovanju in pregonih primerov tihotapljenja in trgovine z ljudmi, še posebej znotraj organizacij, kot so EUROPOL, INTERPOL in EUROJUST, ter s krepitvijo dvostranskega sodelovanja na tem področju. V okviru Brdo procesa načrtuje Slovenija v jesenskem obdobju 2020 organizacijo sestanka mreže za boj proti trgovini z ljudmi.

Rok za izvedbo cilja: Ministrstvo za zunanje zadeve bo dejavnosti za izvedbo cilja izvajalo kontinuirano.

Steber II: Ekonomske migracije

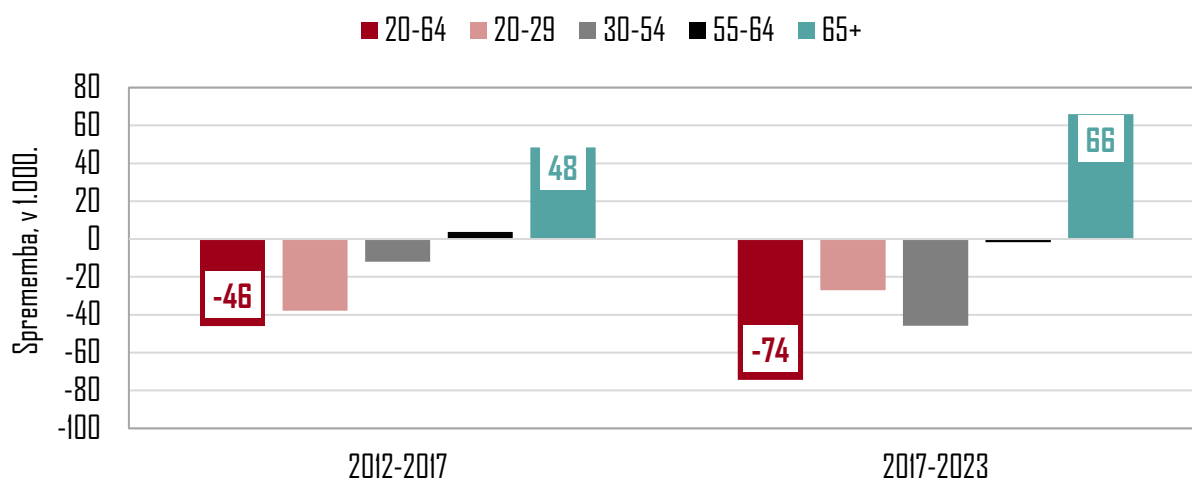
II.1. Opis stanja

Republika Slovenija se je v času izredne gospodarske rasti pridružila tistim razvitim državam, ki se spopadajo s pomanjkanjem ustrezno usposobljene delovne sile, kar je posledica nizke stopnje brezposelnosti, staranja aktivnega dela prebivalstva in vedno večjega obsega izseljevanja, predvsem aktivnega prebivalstva ob meji zaradi boljših pogojev dela v druge, bližnje države članice EU (npr. Avstrija, Nemčija, Italija) ali tretje države (npr. Švica).

Na tovrstne izzive se bo morala Republika Slovenija odzvati hitro, konstruktivno in predvsem odločno, da bo v naslednjem kratkem oziroma srednjeročnem obdobju sposobna zagotoviti zadostno število ustrezno usposobljene tuje delovne sile za normalno delovanje slovenskega trga dela in izboljšati razmerje med zavarovanci in upokojenci, kar je z vidika vzdržnega delovanja socialnega sistema Republike Slovenije ključno.

V tem kontekstu je treba poudariti, da že vstopamo v obdobje, ko se je zaradi različno številčnih generacij prebivalstva začelo upokojevati več ljudi, kot jih na novo vstopa na slovenski trg dela. Demografske spremembe v Sloveniji se kažejo predvsem kot povečevanje deleža starejših od 65 let in zmanjševanje prebivalstva v starostni skupini 20–64 let, ki je najaktivnejši del populacije (graf 1). Zadnje navedeno povečuje problem zagotavljanja zadostnega obsega ponudbe delovne sile, ki ga podjetja v zadnjih dveh letih pogosto zmanjšujejo z zaposlovanjem tujcev.¹⁵

Graf 1: Sprememba števila prebivalstva po starostnih skupinah

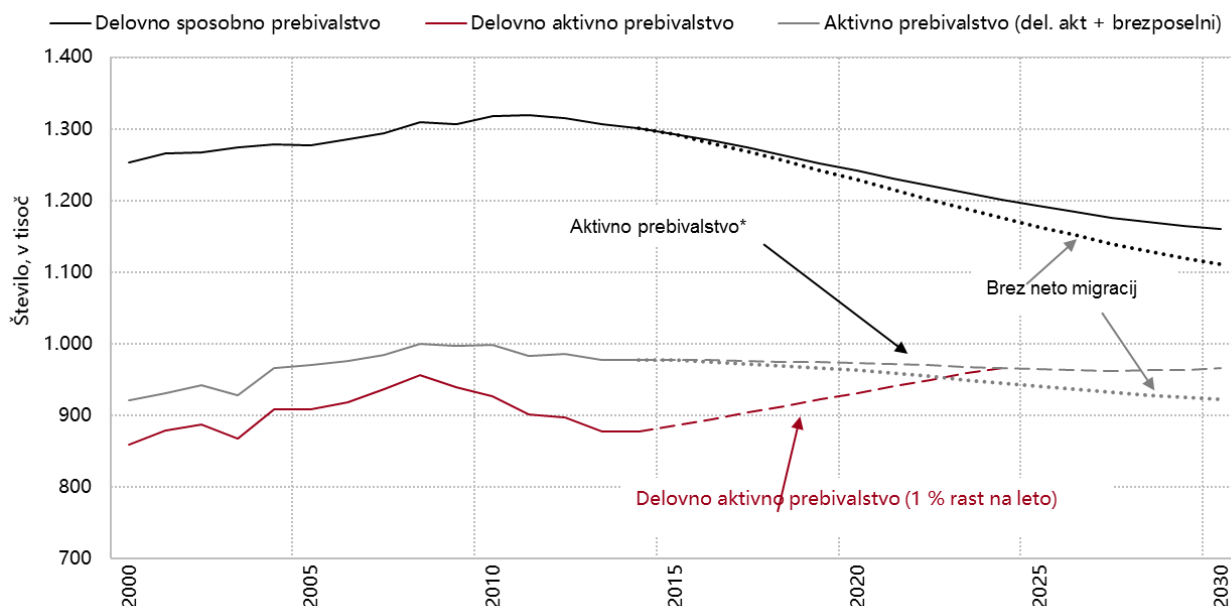


Vir: UMAR

Demografske projekcije kažejo, da bi tudi ob pozitivnih neto migracijah (priseljevanje večje od odseljevanja) dosegli zmanjševanje aktivnega prebivalstva v povprečju za 10.000 oseb na leto. Kot kažejo simulacije različnega obsega neto migracij, bi manjši ali ničelni neto migracijski pritok bistveno povečal težave z zagotavljanjem ustrezne delovne sile (graf 2).

¹⁵ V letu 2018 so tujci predstavljali že skoraj polovico novozaposlenih.

Graf 2: Scenariji gibanja delovno sposobnega prebivalstva, aktivnega prebivalstva in delovno aktivnega prebivalstva



Vir: Eurostat, preračuni UMAR

Op.: *Simulacija izhaja iz projekcije prebivalstva EUROPOP2013. Za simulacijo gibanja aktivnega prebivalstva se predpostavlja naslednje: i) nadaljevanje trenda naraščanja deleža visoko izobraženih, ii) izenačitev (nižje) stopnje aktivnosti žensk s (višjo) stopnjo aktivnosti moških do leta 2030 in iii) povečanje stopnje aktivnosti starejših za 20 o. t. do leta 2030. Za podrobnejši opis metodologije glej: Peschner in Fotakis (2013, 2015).

Glede na navedene prihodnje negativne demografske trende mora Strategija Vlade RS na področju migracij upoštevati tudi pomen in namen Strategije dolgožive družbe,¹⁶ ki jo je Vlada RS sprejela julija 2017. Čeprav se Strategija dolgožive družbe osredotoča predvsem na ukrepe za kakovostno staranje, bodo imeli pri oblikovanju odgovorov na izzive zaradi demografskih sprememb pomemben vpliv tudi ukrepi na drugih področjih (npr. zakonite migracije).

Glede na kompleksnost problematike zakonitih migracij, katere celovita obravnava spada v delovno pristojnost različnih resorjev, se je sčasoma pokazala potreba po oblikovanju celovitega dokumenta na tem področju. Skladno s tem je Vlada RS marca 2007 sprejela Izhodišča za oblikovanje migracijske politike v povezavi z ekonomskimi vidiki migracij, s sklepom pa je zadolžila Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da v sodelovanju z drugimi pristojnimi ministrstvi in vladnimi službami pripravi predlog strategije migracijske politike z ekonomskega vidika.

V skladu s tem je Vlada RS konec leta 2010 sprejela Strategijo ekonomskih migracij za obdobje od 2010 do 2020,¹⁷ ki je za zdaj edini strateški dokument države na tem področju, ki na ravni države natančno opredeljuje cilje in ukrepe za zagotovitev teh ciljev na področju delovnih migracij. Dokument podaja analizo obstoječega stanja v različnih kontekstih ekonomskih migracij in na podlagi tega opredeljuje deset smernic upravljanja z ekonomskimi migracijami, ki so natančno razdelane in podkrepljene s konkretnimi predlogi izvedbenih ukrepov.

¹⁶ Strategijo dolgožive družbe je Vlada RS sprejela julija 2017. Gradivo je dostopno na spletni strani: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/2017/dolgoziva_druzba/Strategija_dolgozive_druzbe_200717.pdf.

¹⁷ Vir: spletna stran Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti: http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/Strategija_ekonomskih_migracij-2010-2020.pdf.

Strategija ekonomskih migracij za obdobje 2010–2020 poudarja naslednje cilje:

- zagotavljanje priseljevanja, ki bo blažilo učinke zmanjševanja števila delovno sposobnega in delovno aktivnega prebivalstva ter zmanjševalo kratkoročna neskladja na trgu dela;
- spodbujanje priseljevanja, ki bo povečalo inovacijsko in podjetniško dejavnost, ohranjalo oziroma spodbujalo konkurenčnost gospodarstva ter povečevalo človeške vire;
- zagotavljanje pridobivanja delovnih izkušenj domače delovne sile v tujini in zmanjševanje bega možganov s spodbujanjem kroženja strokovnjakov.

Pri uresničevanju navedenih ciljev je treba na podlagi Strategije ekonomskih migracij za obdobje 2010 do 2020 upoštevati naslednje smernice:

- spodbujanje priseljevanja za namene zaposlitve in dela, zmanjševanje neskladij na trgu dela ter krepitev človeških virov;
- promoviranje podjetništva priseljencev;
- priznavanje in vrednotenje v tujini pridobljenih izobraževanj, spretnosti in znanj;
- spodbujanje mobilnosti in priseljevanja raziskovalcev in študentov;
- zmanjševanje tveganja bega možganov;
- spodbujanje vračanja slovenskih izseljencev iz tujine in pridobivanje njihovih delovnih izkušenj;
- promocija Slovenije kot privlačnega dejavnika za ekonomske migracije;
- zagotavljanje pravic in delovna integracija migrantov;
- izboljšanje učinkovitosti upravljanja ekonomskih migracij;
- izboljšanje integriranega sistema upravljanja ekonomskih migracij.

II.2. Cilji

Republika Slovenija mora oblikovati takšno migracijsko politiko na področju ekonomskih migracij, ki bo v naslednjem srednjeročnem obdobju na ustrezen način zagotovila uresničitev predvsem naslednjih identificiranih usmeritev:

- spodbujanje priseljevanja zaradi dela z namenom zmanjševanja strukturnih neskladij na slovenskem trgu dela ter izboljšanja razmerja med zavarovanci in upokojenci;
- oblikovanje pogojev za zmanjšanje odseljevanja državljanov Slovenije;
- spodbujanje vračanja izseljenih državljanov Slovenije.

Za uresničitev ciljev iz identificiranih usmeritev je treba sprejeti ukrepe, predstavljene v nadaljevanju.

II.2.1. Spodbujanje priseljevanja tuje delovne sile

II.2.1.1. Identifikacija potreb po ustrezni delovni sili

Gospodarstvo raste že peto leto, posledično pa raste tudi število delovnih mest. Hkrati delavcev z ustrežno usposobljenostjo vse bolj primanjkuje, še zlasti z nekaterimi kvalifikacijami. Zato gospodarstvo intenzivno išče delovno silo čez meje Slovenije in zaposluje delavce iz tujine. Pri tem se postavljajo tri ključna vprašanja:

- Kolikšen del takšnega prirasta zaposlenih iz tujine je trendne in kolikšen ciklične narave?
- Kakšna je struktura usposobljenosti zaposlenih, ki primanjkujejo, oziroma kateri strukturni del zaposlenih se nadomešča s tujimi delavci in kakšna je sektorska struktura zaposlovanja tujih delavcev?
- Iz katerih držav prihajajo tuji delavci oziroma iz katerih držav bi usposobljeni delavci lahko prišli v Slovenijo glede na pričakovanja?

Za odgovore na zgoraj postavljena vprašanja je Republika Slovenija v januarju 2019 naročila izdelavo študije z naslovom Analiza zaposlovanja tujih delavcev v Sloveniji – kakšne so potrebe in od kod prihajajo, ki bo tudi odlična podlaga za pripravo Strategije ekonomskih migracij za obdobje 2020–2030.

V študiji bo narejena tako ocena potreb po tujih delavcih kot tudi ocena možnih regionalnih virov tujih delavcev. Usmerjena bo tako v oceno cikličnega kot trendnega spreminjanja obsega potreb po tujih delavcih in tudi v oceno strukture ustreznega povpraševanja, in sicer v oceno strukture usposobljenosti, po kateri je povpraševanje.

Poleg povpraševanja bo študija skušala identificirati tudi obseg in dinamiko regionalnih virov tujih delavcev – torej držav, od koder prihajajo in bi lahko še prišli potrebni delavci. Analiza trendnega dela dinamike bo omogočila tudi specifikacijo potrebnih dolgoročnejših sprememb v migracijski in socialno-ekonomski politiki ter delovni zakonodaji in ovrednotenje smiselnosti ustreznih sprememb v sistemu izobraževanja, npr. ponovnega zagona lastnih tehničnih šol.

II.2.1.2. Zagotavljanje ustreznih kadrov na podlagi sklepanja bilateralnih sporazumov o zaposlovanju z določenimi tretjimi državami

Velika problematika na področju zaposlovanja se kaže med drugim pri inovativnih, *scale up* in *start up* podjetjih, ki se zaradi trenutnih razmer pogosto odločijo za iskanje kadrov v tujini ali pa prenos podjetja v tujino, kjer imajo več možnosti za pridobitev ustreznih kadrov za primerno plačilo. Ambicija je, da se čim več tovrstnim podjetjem zagotovi ustrezne potrebne kadre iz tujine. Tako bodo obstoječa podjetja, ki so prisotna globalno, ustvarila ali obdržala svojo prisotnost tudi v Sloveniji. Velik potencial pri izbiri ukrepov, s katerimi bi se zagotavljalo ustrezne kadre, so bilateralni sporazumi o zaposlovanju, saj na tak način Slovenija proaktivno načrtuje dolgoročno zagotavljanje potreb po ustrezni delovni sili glede na potrebe slovenskega gospodarstva in demografske kazalce v prihodnjem desetletju. Takšen sporazum je bil novembra 2018 podpisan med Slovenijo in Srbijo, v bližnji prihodnosti pa se podpis podobnega bilateralnega sporazuma načrtuje tudi z Ukrajino.

Na podlagi tovrstnih sporazumov je treba krepiti vlogo nacionalne službe za zaposlovanje pri neposrednem kadrovanju v sodelovanju s pristojnimi organi države podpisnice sporazuma in v državi izvora delovne sile.

Dodatna možnost, za katero si lahko država prizadeva na podlagi tovrstnih sporazumov, je tudi možnost urejanja področja priznavanja poklicnih kvalifikacij, vsekakor prilagojenih potrebam (po določenih poklicih ali sektorjih). Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti namreč ocenjuje, da bo v prihodnje v Republiki Sloveniji glede na napovedi in trenutne razmere nastal zelo akuten primanjkljaj zelo specifične delovne sile na določenih področjih (npr. zdravstva in sociale). Na teh področjih sta dostop do poklicev in opravljanje dejavnosti regulirana z zahtevami glede posebnih poklicnih kvalifikacij (npr. Nemčija ima z Bosno in Hercegovino že sklenjen bilateralni sporazum, namenjen zaposlovanju medicinskih sester).

II.2.1.3. Izboljšanje učinkovitosti integriranega sistema upravljanja ekonomskih migracij

Republika Slovenija bo morala razviti celovit, integriran in dobro delujoč sistem upravljanja ekonomskih migracij, ki mora biti usklajen in v povezavi s širšim sistemom upravljanja z migracijami v Republiki Sloveniji ter znotraj EU, ta pa mora biti prilagojen specifičnim pogojem in potrebam na slovenskem trgu dela. Vsekakor bo to zahtevalo nenehno spremljanje, prilagajanje in po potrebi revidiranje tujske zakonodaje ter hitro odzivanje države na spremenjene okoliščine in trende globalnega gibanja tuje delovne sile. Pri tem moramo aktivno sodelovati z drugimi zainteresiranimi deležniki civilne družbe in skupno oblikovati sistem upravljanja ekonomskih migracij.

Za učinkovitejše upravljanje ekonomskih migracij, ki bo družbeno odgovorno in v interesu gospodarstva ter v dobrobit migrantov, je treba:

- z zakonodajnimi in drugimi ukrepi preprečevati zlorabe pri izdaji dovoljenj za prebivanje, predvsem preko instituta združevanja družine in posledičnega neupravičenega koriščenja socialnih transferjev države;
- celovito preučiti oziroma prevetriti trenutne tujske zakonodaje z vidika poenostavitve, pohitritve ter defragmentacije postopkov pri pridobivanju ustreznih dovoljenj za vstop in prebivanje (tudi delo) v Republiki Sloveniji – npr. vzpostavitev oziroma razširitev hitrih postopkov (npr. uvedba hitrih postopkov za zaupanja vredna podjetja ali posameznike) z namenom olajšanja in poenostavitve postopkov pridobivanja vseh potrebnih dovoljenj;
- izboljšati dostopnost relevantnih informacij za slovensko gospodarstvo oziroma tuje delavce (npr. vzpostavljanje info točk v tretjih državah);
- preučiti možnosti za določene modifikacije sistema izdajanja dovoljenj za prebivanje (npr. disperzija odločanja upravnih enot – samo določene upravne enote (večje in kadrovske bolj usposobljene, kot so npr. Ljubljana, Maribor in Ptuj) vodijo vse postopke izdaje ustreznih dovoljenj, druge pa vodijo samo hitre postopke);
- nadaljevati odpravljanje administrativnih ovir, s čimer uresničujemo tretjo razvojno prioriteto Slovenije (npr. krepitev elektronskega poslovanja z državo – elektronske vloge za pridobitev vseh vrst dovoljenj);
- krepiti sistemi nadzora nad spoštovanjem delovnopravne in socialne zakonodaje, predvsem z vidika zaščite pravic delavcev in zagotavljanja izpolnjevanja obveznosti do sistema socialnega varstva države (npr. striktno plačevanje davkov in prispevkov delodajalcev, preprečevanje izogibanja zaposlovanja in dela na črno, preprečevanja nezakonitih oblik posojanja delovne sile);
- preučiti možnosti, na kakšen način bi lahko bila repatriacija slovenskih izseljencev rešitev za morebitno lajšanje strukturnih neskladij na slovenskem trgu dela, saj so lahko slovenski izseljenci velik potencial za ustrezno kvalificirano delovno silo, ki bi bila pripravljena in primerna za delo v primarnem in sekundarnem sektorju (npr. varilci, natakariji, šoferji). Vsekakor menimo, da je bil potencial Slovencev po svetu do zdaj bistveno premalo izkoriščen in bi se bilo treba tega aktivneje lotiti s sistematičnim medresorskim delovanjem.

Rok za izvedbo cilja: Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti bo projektni del izvedlo do 31. decembra 2021, zakonodajni in sistemski del pa do 31. decembra 2030.

II.2.2. Zmanjšanje odseljevanja državljanov Slovenije oziroma zagotavljanje kroženja delovne sile/možganov

Beg možganov¹⁸ oziroma beg rok je lahko za družbo nevaren, medtem ko je kroženje možganov nujno in pomeni napredek za državo in posameznika. Usposobljena delovna sila, kot so gostinski in zdravstveni delavci, ki delajo v sosednji Avstriji, po številu bistveno presega število izseljenih, ki so visoko usposobljeni. Danes poteka globalna bitka za usposobljen kader, zato je še pomembnejše, da država ustvarja takšno okolje, ki takšen kader privablja. Zlasti je pomembno, da se državljani Republike Slovenije, ki so se odselili v tujino, vrnejo. Z novim znanjem in novimi izkušnjami, pridobljenimi v tujini, lahko prispevajo k višjemu blagostanju družbe. Na ta način se spodbuja kroženje znanja in izkušenj, kar je v času hitrega napredka izredno pomembno.

¹⁸ »Pojem beg možganov je opredeljen kot odhajanje izobraženega kadra na delo v tujino. Kateri nivo izobražencev zajame, je odvisno od izobrazbene strukture okolja izselitve. Pojem izobraženosti je namreč relativen in ga moramo razumeti v kontekstu časa, ki ga opazujemo. Še v sedemdesetih letih je bila visoka izobrazba v Sloveniji redkost. Srednja šola je že pomenila izobraženost. Danes srednja šola pomeni le izhodišče. Podobno je na nek način statusna degradacija doletela tudi višjo in visokošolsko izobrazbo. Meje kroga, ki ga pokriva pojem izobraženec, se postopno pomikajo proti stopnji magisterija in doktorata. Na kontekstualni pomen pojma izobrazba se navezuje tudi razumevanje bega možganov – torej moramo tudi beg možganov proučevati kontekstualno ob upoštevanju kontekstualnosti pomena pojma izobrazba. Za manj razvite države, danes pa vse bolj tudi za nekatere razvite evropske države, je ključno vprašanje, kako zamejiti njihovo odhajanje, po drugi strani pa zagotoviti vračanje znanstvenikov in strokovnjakov, ki so odšli na delo v tujino« (Bevc, M., Zupančič, J. & Lukšič Hacin, M. (2004). Migracijska politika in problem bega možganov. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja).

Zadnji podatki kažejo, da se je iz Republike Slovenije v letu 2016 odselilo 15.572 prebivalcev, od tega 8.818 državljanov in 6.754 tujih državljanov. Od 8.818 državljanov Republike Slovenije jih je bilo skoraj 72 % starih 25–64 let, mladih, starih 15–29 let, pa je bilo 30,4 % (2.679). V primerjavi z letom 2011 se je v letu 2016 iz Republike Slovenije odselilo 3.548 prebivalcev več, in sicer se je odselilo 4.139 državljanov več in 591 tujih državljanov manj.

V tabeli v nadaljevanju je prikazano število odseljenih mladih državljanov Republike Slovenije, in sicer v treh starostnih skupinah (15–19, 20–24 in 25–29 let) po izobrazbi v obdobju 2011–2016. V vseh prikazanih letih se je odselilo več oseb s srednješolsko ali nižjo ravno izobrazbe. Res pa je, da je razvidno tudi, da se z vsakim letom povečuje število odselitev v tujino, tako tistih s srednješolsko izobrazbo (ali nižjo ravno) kot tistih z višješolsko izobrazbo (ali višjo ravno).

Tabela 1: Število odseljenih mladih državljanov RS (15–19, 20–24 in 25–29 let) po izobrazbi v obdobju 2011–2016

	2011			
	Izobrazba – SKUPAJ	Osnovnošolska ali manj	Srednješolska	Višješolska, visokošolska
15–19	150	136	14	0
20–24	268	107	153	8
25–29	457	65	253	139
Skupaj	875	308	420	147
	2012			
	Izobrazba – SKUPAJ	Osnovnošolska ali manj	Srednješolska	Višješolska, visokošolska
15–19	339	332	7	0
20–24	429	166	247	16
25–29	802	128	439	235
Skupaj	1570	626	693	251
	2013			
	Izobrazba – SKUPAJ	Osnovnošolska ali manj	Srednješolska	Višješolska, visokošolska
15–19	264	255	9	0
20–24	510	187	299	24
25–29	945	157	525	263
Skupaj	1719	599	833	287
	2014			
	Izobrazba – SKUPAJ	Osnovnošolska ali manj	Srednješolska	Višješolska, visokošolska
15–19	248	225	23	0
20–24	586	159	349	78
25–29	1210	148	613	449
Skupaj	2044	532	985	527
	2015			
	Izobrazba – SKUPAJ	Osnovnošolska ali manj	Srednješolska	Višješolska, visokošolska
15–19	290	276	14	0
20–24	646	150	403	93
25–29	1461	115	689	657
Skupaj	2397	541	1106	750
	2016			
	Izobrazba – SKUPAJ	Osnovnošolska ali manj	Srednješolska	Višješolska, visokošolska

15–19	290	271	19	0
20–24	796	198	487	111
25–29	1593	131	748	714
Skupaj	2679	600	1254	825

Vir: SURS

Predloga morebitnih ukrepov za zaježitev odseljevanja prebivalcev RS se, glede na navedbe zgoraj, osredotočata predvsem na zaježitev nizko in srednje usposobljene delovne sile, in sicer sta ta naslednja:

- na slovenskem trgu dela se morajo vzpostaviti takšni pogoji dela, ki bodo slovenske prebivalce in delavce odvrčali od preseljevanja v druge države z namenom iskanja boljših delovnih ali življenjskih priložnosti, kar je tako odgovornost države kot tudi socialnih partnerjev – nujno je treba ustvariti pogoje za krepitev socialnega dialoga med predstavniki delodajalcev in delavcev v smislu sklepanja, revidiranja ali dopolnjevanja kolektivnih dogovorov za izboljšanje pogojev dela (npr. boljše plačilo za opravljeno delo in izboljšanje drugih pogojev dela, vključno z uresničevanjem načela »družini prijaznega podjetja«);
- vzpostavitev sistema za spremljanje bega možganov/rok slovenskih delavcev z namenom ustreznega načrtovanja politik na slovenskem trgu dela.

II.2.3. Vračanje izseljenih iz Slovenije

Po svetu živi približno pol milijona Slovencev in njihovih potomcev (kot avtohtone narodne skupnosti v zamejstvu ter kot zdomci, izseljenci in njihovi potomci po svetu). Posebej za pripadnike druge skupine (Slovenci po svetu) ima Republika Slovenija interes in možnost, da spodbuja njihovo vrnitev. Pri tem so ji lahko zgled številne primerljive države, ki to intenzivno počnejo (npr. Irska, Portugalska, Grčija, Armenija, Hrvaška itd.). Pri vračanju ne gre za naseljevanje, ki bi ga aktivno organizirala država, ampak gre za ustvarjanje primernih pogojev v državi, ki olajšujejo naseljevanje zainteresiranih rojakov. Za to je nujno medresorsko delovanje.

V tem oziru je treba sprejeti konkretne ukrepe za spodbujanje vračanja izseljencev v Republiko Slovenijo, in sicer so ti naslednji:

- ponuditi štipendij posameznikom za šolanje in študij v Republiki Sloveniji (ti bi v Sloveniji spletki socialne vezi, spoznali državo in družbo itd. Številni bi se odločili za stalno naselitev v Sloveniji. Tudi tisti, ki bi se odločili za vrnitev, za Slovenijo ne bi bili izgubljeni, saj bi se v lokalne skupnosti vrnili kot zavednejši Slovenci);
- ponuditi štipendije za študijske izmenjave in ustvariti nove ponudbe, upoštevajoč sodobne trende;
- ponuditi takšne programe, ki bi prišlekem olajšali pridobitev prve službe, ureditev stanovanjskega problema in osebnih statusov itd. (v prehodnem obdobju bi jim država lahko pomagala, ko bi se integrirali v družbo, pa to ne bi bilo več potrebno. Pri tem je treba posebej poudariti, da rojaki in njihovi potomci že poznajo kulturo Slovenije, navade, jezik itd. in je njihova integracija neprimerljivo lažja kot integracija tujcev, zato je takšno naseljevanje posebej v interesu Republike Slovenije);
- v izseljenskih skupnostih sistematično informirati o možnosti povratništva v Republiko Slovenijo (preko izseljenskih organizacij, izseljenskih medijev, rednih in častnih konzulov, uglednejših posameznikov itd. Pred tem bi bilo seveda treba sprejeti primerne ukrepe, ki bi se nato predstavljali);
- preučitev ustreznosti ureditve področja za priznavanje v tujini pridobljene formalne izobrazbe – npr. dolgotrajni postopki priznavanja diplom (predhodno se je to priznalo v postopku nostrifikacije).

Treba je urediti tudi področje repatriacije, kot je določena v VII. poglavju Zakona o odnosih Republike Slovenije s Slovenci zunaj njenih meja, a v praksi nikoli ni zaživela. Gre za obliko pomoči rojakom, ki živijo v državah, ki so v hudi krizi. Preko organizacije vrnitve v Slovenijo se jim omogoči izhod iz teh razmer, s čimer hkrati demografsko obogatijo Slovenijo. Ker ne gre le za ustvarjanje ugodnih pogojev,

ampak aktivno delovanje države in organizacijo vračanja, so nujni angažiranost vseh državnih organov, prevzem odgovornosti in koordinirano delovanje.

Rok za izvedbo cilja: Vlada RS bo dejavnosti za doseg cilja izvajala kontinuirano.

Steber III: Mednarodna zaščita

III.1. Opis stanja

Pravica do pribežališča je ena izmed temeljnih človekovih pravic, ki jo primarno določata Konvencija o statusu beguncev (Ženevska konvencija) iz leta 1951 in Protokol iz leta 1967. Republika Slovenija je z aktom o notifikaciji nasledstva za konvencije Organizacije združenih narodov Ženevsko konvencijo in Protokol, ki skupaj s še nekaterimi konvencijami pomenita temelje pravil mednarodnega humanitarnega prava, sprejela leta 1992. Ženevska konvencija kot univerzalni sporazum določa, kdo je begunec, in definira pravice in dolžnosti beguncev ter njihovih držav gostiteljic.

Na vrhu Organizacije združenih narodov je bila leta 2016 sprejeta Newyorška deklaracija o beguncih in migrantih. V deklaraciji je bilo poudarjeno, da je treba k izzivom begunskih in migracijskih tokov pristopiti na globalni ravni v sodelovanju med državami izvora, tranzita in cilja, ki morajo v duhu deljene odgovornosti, solidarnosti in medsebojne pomoči iskati kratkoročne in dolgoročne rešitve za boljše upravljanje migracij. Na podlagi omenjene deklaracije je decembra 2018 Generalna skupščina Združenih narodov sprejela Globalni dogovor o beguncih. Dogovor, ki ga je podprla tudi Republika Slovenija in je pravno nezavezujoč, temelji na Konvenciji o statusu beguncev iz leta 1951.

Namen Globalnega dogovora o beguncih je okrepiti mednarodni odgovor na množično begunsko krizo in dolgotrajne begunske situacije. Glavni štirje cilji dogovora so zmanjšanje pritiska na države gostiteljice, spodbujanje samozadostnosti beguncev, razširitev dostopa do rešitev v tretjih državah in izboljšanje pogojev v državah izvora za vračanje, ki bo varno in dostojanstveno.

Nudenje zaščite beguncem pomeni spoštovanje mednarodnega humanitarnega prava in človekovih pravic ter humanitaren in solidaren odnos države ali skupnosti držav do dogajanja v svetu in civilistov, ki so se znašli v oboroženih spopadih oziroma so v izvorni državi pregnani.

Republika Slovenija je kot država članica EU zavezana tudi k vzpostavitvi skupne evropske azilne politike oziroma skupnega evropskega azilnega sistema ter k delitvi bremen in solidarnosti med državami članicami EU pri sprejemanju beguncev.

Maja 2015 je Evropska komisija predstavila Evropsko agendo o migracijah, v kateri opisuje takojšnje ukrepe, ki bodo sprejeti v odziv na krizne razmere v Sredozemlju, in ukrepe, ki jih je treba za boljše upravljanje vseh vidikov migracij sprejeti v prihodnjih letih. Evropska agenda o migracijah tako nadaljuje globalni pristop EU k vprašanju migracij in razvoja, ki v luči skupne migracijske politike držav EU vidi migracije in mobilnost kot pozitivna dejavnika napredka, hkrati pa se odziva na trenutne razmere, ki področju mednarodne zaščite in delitvi bremen med državami članicami EU dajejo posebno pozornost. Eden izmed stebrov agende je tudi močna azilna politika.

Mednarodno zaščito v Republiki Sloveniji določa tudi skupna evropska azilna zakonodaja (*Common European Asylum System*). Ključni namen skupne evropske azilne politike je oblikovanje območja svobode, varnosti in pravic, ki bo odprto za vse, ki jih okoliščine prisilijo k legitimnemu iskanju zaščite. Republika Slovenija je kot država članica EU dolžna spoštovati evropsko zakonodajo na področju mednarodne zaščite, ki jo hkrati tudi sama soustvarja in na ta način uveljavlja svoje interese na tem področju.

Mednarodna zaščita je termin, ki se je uveljavil v zadnjih šestih letih v okviru skupnega evropskega azilnega sistema ter pomeni vrsto in obseg zaščite, ki jo morajo zagotavljati države EU. Mednarodna zaščita obsega zaščito, ki jo daje država članica EU v skladu z merili, določenimi v Konvenciji o statusu

beguncev iz leta 1951, in subsidiarno zaščito, ki je dana osebam, katerih vrnitev v izvirno državo je vsaj začasno onemogočena, ker bi bile tam izpostavljene resni škodi.

Področje migracij, predvsem mednarodne zaščite, je trenutno visoko na agendi političnih prioritet EU. V drugi polovici leta 2016 so se v EU že začeli pogovori glede prenove skupnega evropskega azilnega sistema, v katerih intenzivno sodeluje tudi Republika Slovenija, pripravljeni pa so bili tudi prvi predlogi prenovljenega evropskega azilnega sistema, ki pomenijo odgovor na množične prihode migrantov in beguncev v EU v letu 2015 in začetku leta 2016. Predlogi so usmerjeni predvsem v iskanje rešitve v obliki stalnega relokacijskega mehanizma, ustanovitve okvira Unije za trajno preselitev, prenovo direktive o sprejemnih pogojih, ustanovitve Evropske agencije za azil in prenovo kvalifikacijske ter postopkovne direktive.

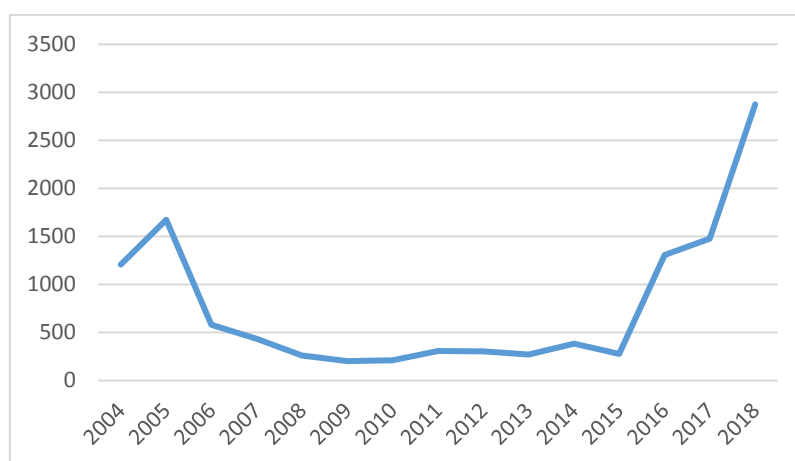
Reforma skupnega evropskega azilnega sistema je posledica odsotnosti enotnega odziva držav članic EU na migracijski pritisk v letih 2015 in 2016, njen namen pa je zagotoviti zmožnost spopadanja s prihodnjimi izzivi na področju migracij.

Mednarodna zaščita je v Republiki Sloveniji ustavno varovana kategorija. Za razliko od migracij zaradi ekonomskih, socialnih, zdravstvenih in podobnih razlogov je mednarodna zaščita vrsta prisilne, nenačrtovane migracije, zato je podvržena številnim garancijam in standardom, ki jih predpisujejo predvsem mednarodni akti, ki so jih demokratične države dolžne spoštovati.

Pravica do mednarodne zaščite je na nacionalni ravni urejena v Zakonu o mednarodni zaščiti (Uradni list RS, št. 16/17), v skladu s katerim se status begunca v Republiki Sloveniji prizna osebi, ki utemeljeno in verodostojno izkaže, da je v matični državi ogrožena zaradi rase, vere, narodnosti, političnega prepričanja ali pripadnosti posebni družbeni skupini. Odločba o priznanju statusa begunca z dnem vročitve velja tudi kot dovoljenje za stalno prebivanje v Republiki Sloveniji. Subsidiarna zaščita pa se prizna osebi, ki ne izpolnjuje pogojev za priznanje statusa begunca, vendar izkaže utemeljene in verodostojne razloge, da bi ji bila ob vrnitvi v matično državo povzročena resna škoda (smrtna kazen ali usmrnitev, mučenje ali nehumano ali poniževalno ravnanje). Subsidiarna zaščita se prizna tudi zaradi resne in individualne grožnje zoper življenje ali svobodo prosilca zaradi samovoljnega nasilja v situacijah mednarodnega ali notranjega oboroženega spopada v izvorni državi.

Področje migracij, tudi mednarodna zaščita, je dinamično in hitro spreminjajoče se področje. V drugi polovici leta 2015 in v začetku leta 2016 se je Republika Slovenija znašla pod izrednim migracijskim pritiskom. Od sredine oktobra 2015 do zaprtja avstrijske meje v začetku marca 2016 je v Republiko Slovenijo vstopilo skoraj pol milijona migrantov in beguncev. Večina jih sicer v Republiki Sloveniji ni ostala oziroma zaprosila za mednarodno zaščito, vendar pa od leta 2015 naprej lahko govorimo o trendu naraščanja števila prošenj za mednarodno zaščito.

Graf 3: Gibanje števila prošelj za mednarodno zaščito od vstopa Republike Slovenije v EU do leta 2018



Vir: Ministrstvo za notranje zadeve

Dolgoročni trend naraščanja števila prošelj za mednarodno zaščito kaže, da se je število prošelj za mednarodno zaščito povečalo tokoj po vstopu Republike Slovenije v EU. V letu 2006 je bil opazen izrazit upad števila vloženih prošelj. Trend upadanja števila prošelj je bil v letih 2005 in 2006 opazen tudi v EU. Število prošelj je upadalo vse do leta 2015. Od leta 2016 zaznavamo porast števila prošelj. V letu 2016 je za mednarodno zaščito zaprosilo 1.308 oseb, v letu 2017 1.476, v letu 2018 pa kar 2.875 oseb. V primerjavi z letom 2017 je število prošelj porastlo za skoraj 95 %, v primerjavi z letom 2016 pa to pomeni skoraj 220-odstotno povečanje.¹⁹

Do leta 2010 je bilo v Republiki Sloveniji največ prosilcev za mednarodno zaščito iz držav nekdanje Jugoslavije, od leta 2010 pa struktura prosilcev glede na državo izvora odraža krizna žarišča po svetu. V zadnjih treh letih je bilo največ prosilcev iz Afganistana, Alžirije, Pakistana, Iraka, Irana, Sirije, Turčije, Maroka in Eritreje.²⁰

Tabela 2: Struktura rešenih prošelj za mednarodno zaščito od leta 2010 do konca leta 2018

Vrsta rešitve Leto	Ugodeno	Zavrjneno	Zavrženo	Ustavitev	Skupaj
2010	23	55	27	120	225
2011	24	78	40	177	319
2012	34	75	57	110	276
2013	37	82	59	177	355
2014	44	51	49	216	360
2015	46	87	44	89	266
2016	170	96	249	621	1.136
2017	152	89	382	949	1.572
2018	102	135	277	2.372	2.886

Vir: Ministrstvo za notranje zadeve

Podatki o rešenih prošnjah za mednarodno zaščito od leta 2010 kažejo visok delež ustavitve postopka za pridobitev mednarodne zaščite. Le v letih 2012 in 2015 je bil delež ustavitve postopka nižji od 50 %, v letih 2010, 2011, 2013, 2014, 2016, 2017 in 2018 pa je bil višji od 50 %.

¹⁹ V državah EU+ (Norveška in Švica) je v letu 2018 za mednarodno zaščito zaprosilo več kot 634.200 oseb, kar je v primerjavi z letom 2017 za 10 % manj. Število prošelj v letu 2018 je bilo nekoliko nižje kot v letu 2014, ki je bilo leto pred začetkom migracijske krize. V letu 2016 je bilo v državah EU+ vloženih skoraj 1,3 milijona prošelj za mednarodno zaščito, kar je pomenilo 7 % manj kot v letu 2015, ko je bilo vloženih skoraj 1,4 milijona prošelj. V letu 2018 so bile najpogostejše države sprejema prosilcev za mednarodno zaščito Nemčija, Francija, Grčija, Italija in Španija.

²⁰ V letih 2016, 2017 in 2018 je bilo največ prosilcev, ki so v državah EU+ zaprosili za mednarodno zaščito, državljanov Sirije, Iraka in Afganistana.

medtem ko je bil delež ustavitve postopka za mednarodno zaščito v letu 2018, ko je bilo vloženih največ prošenj za mednarodno zaščito vse od leta 2004, kar 82-odstotni.²¹ Podatki kažejo, da visok delež prosilcev, ki za mednarodno zaščito zaprosi v Republiki Sloveniji, to zapusti še pred končanjem postopka. Sekundarna gibanja prosilcev za mednarodno zaščito potekajo večinoma iz Republike Slovenije v druge države EU.²²

Tabela 3: Število vseh oseb, ki jim je bila priznana mednarodna zaščita od leta 1995 do konca leta 2018, po vrsti statusa in po spolu

Vrsta statusa \ Spol	Moški	Ženske	Skupaj
Status begunca	408	191	599
Status subsidiarne zaščite	90	40	130
Azil iz humanitarnih razlogov ²³	55	34	89
SKUPAJ	553	265	818

Vir: Ministrstvo za notranje zadeve

Tabela 4: Število oseb, ki jim je bila v letu 2018 priznana mednarodna zaščita, glede na državo izvora

Država izvora	Število oseb z mednarodno zaščito
Sirija	41
Eritreja	26
Turčija	12
Afganistan	7
Iran	7
Irak	3
Rusija	2
Somalija	2
Palestina	1
Jemen	1
Skupaj	102

Od leta 1995 do konca 2018 je bil status priznan 818 državljanom tretjih držav. V letu 2018, ko smo zabeležili največ prošenj za mednarodno zaščito v obdobju od leta 2004, je bil status mednarodne zaščite priznan 102 osebama.

Stopnja priznanja mednarodne zaščite na prvi stopnji je bila v letu 2016 64-odstotna, v letu 2017 63-odstotna in v letu 2018 43-odstotna.²⁴ Stopnja priznanja mednarodne zaščite od leta 2016 pada. Ta trend je mogoče zaznati tudi na ravni celotne EU.

²¹ V skladu z Zakonom o mednarodni zaščiti (Uradni list RS, št. 16/17 – uradno prečiščeno besedilo) pristojni organ s sklepom postopek ustavi, če se prošnja šteje za umaknjeno, v skladu z zakonom pa se prošnja šteje za umaknjeno, če se prosilec brez predhodnega opravičila ne odzove na osebni razgovor, če je iz uradnih evidenc pristojnega organa razvidno, da je prosilec samovoljno zapustil Azilni dom ali njegovo izpostavo in se v treh dneh od samovoljne zapustitve ni vrnil v Azilni dom ali njegovo izpostavo, ali če se prosilec v treh dneh od obvestila stanodajalca ali predstojnika institucije pristojnemu organu ni vrnil na naslov razselitve.

²² Po podatkih Evropske azilne podporne agencije je v letu 2018 število umaknjenih postopkov že tretje leto zapored upadlo. Največ postopkov je bilo umaknjenih implicitno (79 %), kar nakazuje na zapustitev države oziroma tudi na sekundarna gibanja. Višji delež implicitnih umikov prošenj v letu 2018 beležijo v Grčiji, Sloveniji in Španiji.

²³ Novela Z-azil je marca 2006 azil iz humanitarnih razlogov ukinila in uvedla subsidiarno zaščito.

²⁴ V državah članicah EU+ je bila stopnja priznanja mednarodne zaščite na prvi stopnji v letu 2016 61-odstotna, v letu 2017 46-odstotna in v letu 2018 34-odstotna.

Po izkušnji izrednega migracijskega pritiska v letih 2015 in 2016, ki je bil za Republiko Slovenijo največji humanitarni in hkrati varnostni izziv po 2. svetovni vojni, so pristojni organi sprejeli številne ukrepe, ki so obravnavali povečanje števila prošenj za mednarodno zaščito.

Eden izmed prvih ukrepov, sprejet tik pred množičnim prihodom migrantov leta 2015, je bilo sprejetje Kontingentnega načrta Republike Slovenije za zagotovitev nastanitve in oskrbe v primeru povečanja števila prosilcev za mednarodno zaščito ter izvajanja postopkov mednarodne zaščite. Kontingentni načrt je bil leta 2018 nadgrajen, saj je bil v letu 2017 ustanovljen Urad Vlade Republike Slovenije za oskrbo in integracijo migrantov, ki je nosilec načrta v delu, ki se nanaša na nastanitev in oskrbo, medtem ko je nosilec izvedbe postopkov za mednarodno zaščito ostalo Ministrstvo za notranje zadeve. Koncept načrta je bilo treba prilagoditi aktualnim razmeram in potrebam na področju mednarodne zaščite.

Kontingentni načrt je pripravljen za načrtovanje dejavnosti v primeru nenadnega ali postopnega povečanja števila prosilcev za mednarodno zaščito. V njem so dogovorjeni scenariji in cilji ter opredeljeni vsi potrebni ukrepi in organi ter vzpostavljeni sistemi možnega odzivanja na novo nastalo izredno situacijo. Ukrepi in udeležba posameznih organov so opredeljeni glede na različen obseg povečanja števila prosilcev.

Kontingentni načrt celostno pokriva dejavnosti, ki jih Republika Slovenija v okviru pristojnosti različnih institucij izvaja na področju mednarodne zaščite.

Aktivacija načrta poteka v več fazah glede na število prosilcev oziroma prošenj in je ločena na dva dela. To sta:

- oskrba in nastanitev prosilcev za mednarodno zaščito (poteka v dveh fazah: od 420 do 750 prosilcev in nad 750 prosilcev);
- izvajanje postopkov mednarodne zaščite (poteka v treh fazah glede na število prošenj na mesec v treh zaporednih mesecih: od 100 do 150 prošenj, od 150 do 250 prošenj in od 250 do 400 prošenj na mesec v treh zaporednih mesecih).

Vlada RS je v začetku januarja 2019 aktivirala tretjo fazo kontingentnega načrta v delu, ki se nanaša na izvajanje postopkov za mednarodno zaščito.

Tudi pri sprejemu novega Zakona o mednarodni zaščiti leta 2016 je bilo vodilo pravočasen odziv na migrantsko krizo in potencialno novonastalo situacijo. Namen novega zakonodajnega okvirja je bil omogočiti hitre in učinkovite postopke odločanja o prošnjah za mednarodno zaščito, pri tem pa tistim, za katere se bo ugotovilo, da zaščito resnično potrebujejo, zagotoviti dobro osnovo, da se bodo čim lažje uspešno vključili v slovensko družbo, po drugi strani pa omogočiti temelj učinkoviti politiki vračanja tistih, ki do mednarodne zaščite niso upravičeni in do katerih v skladu z zakonodajo Republika Slovenija nima nobenih obveznosti.

Za primer, ko nobeden izmed ukrepov, predvidenih v nacionalni zakonodaji, ne bi mogel ustrezno obravnavati spremenjenih razmer na področju migracij, ki bi lahko resno ogrožale javni red ali notranjo varnost Republike Slovenije, so bile pripravljene in sprejete spremembe in dopolnitev Zakona o tujcih. Zakon Državnemu zboru RS omogoča, da na predlog Vlade RS z večino vseh poslancev sprejme odločitev o začasni uporabi ukrepa ob spremenjenih razmerah na področju migracij, ki se nanaša na obravnavo tujcev, ki želijo na ozemlje vstopiti nezakonito na mejnih prehodih, in tujcev, ki v Republiko Slovenijo vstopijo izven mejnih prehodov.

Republika Slovenija je uporabila tudi številne druge ukrepe kot učinkovit odziv na povečano število prosilcev za mednarodno zaščito. Februarja 2016 je bil kot odziv na dane razmere sprejet odlok o določitvi seznama varnih izvornih držav. Kot varne države so se določile: Albanija, Alžirija, Bangladeš, Bosna in Hercegovina, Črna gora, Egipt, Kosovo, Makedonija, Maroko, Srbija, Tunizija in Turčija. Odlok določa, da Ministrstvo za notranje zadeve redno pregleduje stanje v teh državah in v primeru

poslabšanja stanja v posamezni državi predlaga njen umik s seznama varnih izvornih držav. Odlok je začel veljati 20. februarja 2016. Z označitvijo nekaterih držav za varne izvorne države se sistem mednarodne zaščite razbremenjuje tistih oseb, ki zaščite dejansko ne potrebujejo.

Republika Slovenija je v preteklih letih tudi dejansko pokazala svojo podporo tako pri delitvi bremen in solidarnosti med državami članicami EU kot tudi pri preselitvah²⁵ oseb iz tretjih držav, ki potrebujejo mednarodno zaščito. Iz drugih držav članic EU je na podlagi sklepov Sveta EU premestila 253 oseb, na podlagi dogovora med EU in Turčijo pa je iz Turčije preselila²⁶ 34 državljanov Sirije. Začasne premestitvene in preselitvene sheme so ključni elementi ureditve EU za boljše upravljanje migracij ter odražajo načelo odgovornosti in solidarnosti v praksi.

Vključevanje v družbo sprejema je zelo pomemben del upravljanja z migracijami, ki so nastale kot posledica iskanja mednarodne zaščite, saj zagotavlja možnost aktivnega sodelovanja v družbi sprejema, hkrati pa je tudi pomemben del preprečevanja sekundarnih gibanj. Kljub omejenim integracijskim zmogljivostim je treba poudariti, da ima Republika Slovenija zgrajen sistem zagotavljanja pomoči pri vključevanju v slovensko družbo tako za osebe z mednarodno zaščito kot za druge migrante.

III.2. Cilji

III.2.1. Zagotavljanje hitrih in učinkovitih postopkov za ugotavljanje upravičenosti do mednarodne zaščite

Z vstopom v EU je Republika Slovenija sprejela pravni red EU. To pomeni, da je za Republiko Slovenijo pravo EU zavezujoče.²⁷

Na področju mednarodne zaščite se sekundarno pravo EU ukvarja s Skupnim evropskim azilnim sistemom (*Common European Asylum System*), ki se oblikuje vse od leta 1999. Skupni evropski azilni sistem ureja in določa skupne standarde na področju mednarodne zaščite z namenom razviti skupne koncepte in merila ter uskladiti razlago in uporabo azilnega prava med državami članicami EU.

Skupni evropski azilni sistem je nastal zaradi spoznanja, da je na območju brez notranjih meja potrebna usklajena ureditev področja mednarodne zaščite na ravni EU. Če tega ne bi bilo mogoče usklajeno urediti, bi takšno stanje lahko povzročilo sekundarna gibanja prosilcev za mednarodno zaščito. Sekundarna gibanja pomenijo, da prosilci za mednarodno zaščito prehajajo iz ene države članice EU v drugo z namenom izbrati ciljno državo iz osebnih razlogov ali izbrati državo, za katero menijo, da ponuja najugodnejše oziroma velikodušne azilne politike. Ocenjeno je bilo, da prav ukinitve notranjih meja v EU zahtevajo okrepitev nadzora na zunanjih mejah ter sodelovanje na področju mednarodne zaščite in migracij kot izravnalni ukrep.²⁸

Evropska komisija je v Evropski agendi o migracijah iz leta 2015 zapisala, da EU potrebuje jasen sistem za sprejem prosilcev za azil znotraj EU. Vse prošnje za azil morajo biti obravnavane, osebam, ki izpolnjujejo pogoje, pa je treba nuditi zaščito. Ena izmed pomanjkljivosti, ki so se pokazale v sedanjih politikah, je pomanjkanje medsebojnega zaupanja med državami članicami EU, zlasti zaradi stalne razdrobljenosti azilnega sistema. To neposredno vpliva na prosilce za azil, ki vlagajo več prošenj za azil v različnih državah, kar so pokazala gibanja prosilcev za mednarodno zaščito v času množičnega

²⁵ Premestitev (relokacija) pomeni transfer oseb, ki potrebujejo ali že imajo eno izmed oblik mednarodne zaščite iz ene države članice EU v drugo državo članico EU, kjer bodo dobile podobno obliko zaščite.

²⁶ Preselitev (angl. resettlement) pomeni transfer državljanov tretjih držav oziroma oseb brez državljanstva, za katere je bila ugotovljena potreba po mednarodni zaščiti, v državo članico EU, kamor so sprejeti na podlagi humanitarnih razlogov ali statusa begunca.

²⁷ Pravni red EU temelji na primarnem avtonomnem pravu, torej na ustanovitvenih pogodbah in pristopnih izjavah, sekundarno oziroma izvedeno pravo pa je tisto, ki ga sprejemajo organi EU. Največkrat uporabljano sekundarno pravo so uredbe, direktive in odločbe.

²⁸ Vir: An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals, EASO, december 2016.

migracijskega vala v letih 2015 in 2016, da bi nato izbrali državo, ki jim nudi najboljše pogoje. Ne nazadnje to vpliva tudi na javno mnenje v EU. Spodbuja namreč občutek, da je sedanji sistem načeloma nepošten.

Krepitev skupnega evropskega azilnega sistema pomeni tudi učinkovitejši in enoten pristop k zlorabam, ki zmanjšujejo zmogljivosti držav članic EU za zagotavljanje hitre zaščite tistim, ki jo potrebujejo.

Skupni evropski azilni sistem se trenutno prenavlja, med državami članicami EU pa se kažejo različni pogledi na skupno evropsko azilno in migracijsko politiko, ki so se odražali tudi v času množičnega prihoda migrantov v EU z različnimi odzivi in ukrepi.

Postopki za priznanje mednarodne zaščite so zahtevni upravni postopki, ki jih lahko strokovno in učinkovito vodijo javni uslužbenci z ustreznim znanjem in izkušnjami. Ministrstvo za notranje zadeve postopke za priznanje mednarodne zaščite izvaja v skladu z Zakonom o mednarodni zaščiti. O vsaki prošnji za priznanje mednarodne zaščite se odloča individualno, pri čemer se upoštevajo subjektivni in objektivni dejavniki. V skladu z zakonom se o pogojih za priznanje mednarodne zaščite odloča v enotnem postopku, v katerem se najprej presojujejo pogoji za priznanje statusa begunca. Če ti niso izpolnjeni, se nadaljuje presojanje pogojev za priznanje subsidiarne zaščite.

Vlada Republike Slovenije meni, da je za ohranitev verodostojnosti in učinkovitosti instituta mednarodne zaščite ter tudi za delovanje skupnega evropskega azilnega sistema kot celote ključno, da se tako na ravni EU kot tudi nacionalni ravni zagotovijo postopki, ki bodo v največji možni meri ob upoštevanju osnovnih procesnih varovalk omogočali, da se v najkrajšem možnem času po vstopu osebe na ozemlje EU ugotovi, ali oseba zaščito dejansko išče ali pa gre za zlorabo instituta mednarodne zaščite.

Skupni in usklajeni postopki za priznanje mednarodne zaščite in poenoteni standardi na področju sprejema v vseh državah članicah EU, še posebej kar se tiče zagotavljanje nekega na ravni EU dogovorjenega dostopa do materialnega sprejema, so tudi ključni dejavnik pri preprečevanju sekundarnih gibanj znotraj EU. V naslednjem koraku je na eni strani treba zagotoviti varne in zakonite poti v EU za osebe, ki bodisi izpolnjujejo pogoje za mednarodno zaščito bodisi obstaja velika verjetnost, da so do zaščite upravičene (npr. preselitev, glej cilj 3), na drugi strani pa dodatne omejitve in ustrezne sankcije za primere, ko bi ti uporabili sekundarna gibanja (npr. ukinitve drugih ugodnosti).

Vlada RS bo še naprej podpirala uskladitev evropskega azilnega sistema. Pri tem se bo zavzemala za učinkovite in hitre postopke za ugotavljanje upravičenosti do mednarodne zaščite, da bi se tisti, ki zaščito dejansko potrebujejo, čim prej vključili v družbo. Hitri in učinkoviti postopki za ugotavljanje mednarodne zaščite pomenijo tudi take postopke, ki bodo v čim večji meri onemogočali zlorabe azilnega sistema ob hkratnem spoštovanju človekovih pravic prosilcev in ustreznem upoštevanju procesnih varovalk oziroma odklonov od temeljev instituta mednarodne zaščite, določenih s Konvencijo o statusu beguncev, ki je temelj evropskega azilnega sistema in osnova za učinkovito politiko vračanja tistih, ki do mednarodne zaščite niso upravičeni. Zaradi nepredvidljive narave migracij bo Vlada RS skrbela, da bo stalno na voljo zadostno število usposobljenega kadra za vodenje postopkov mednarodne zaščite. Ker so postopki ugotavljanja upravičenosti do mednarodne zaščite zahtevni upravni postopki, bo Vlada RS skrbela, da bodo uslužbenci, ki postopke vodijo, deležni potrebnih strokovnih usposabljanj in posvetov.

Rok za izvedbo ciljev: Ministrstvo za notranje zadeve bo dejavnosti za izvedbo cilja izvajalo kontinuirano.

III.2.2. Implementacija načela solidarnosti in delitve bremen med državami članicami EU preko premestitev (relokacije) v okviru sprejemnih in integracijskih zmožnosti Republike Slovenije

Vprašanje solidarnosti in porazdelitve bremen med državami članicami EU je v zadnjih letih, predvsem pa po migrantski krizi v letih 2015 in 2016, zelo aktualno na področju mednarodne zaščite v EU.

Republika Slovenija je že večkrat izkazala solidarnost z drugimi državami članicami EU. Novembra 2010 je v okviru projekta EUREMA na podlagi sklepa Vlade RS sprejela osem oseb, ki jim je bil na Malti priznan status begunca, v letih od 2016 do 2018 pa je na podlagi Sklepa Sveta EU 2015/1523 z dne 14. septembra 2015 in 2015/1601 z dne 22. septembra 2015 iz Grčije in Italije skupno premestila 253 oseb, ki so nedvomno potrebovale mednarodno zaščito.

Republika Slovenija je v svojih stališčih vseskozi zagovarjala pomen solidarnosti, kar se še danes kaže kot učinkovito sredstvo pomoči v nujnih in kriznih situacijah znotraj EU. Solidarnost mora po mnenju Vlade RS tudi v prihodnje ostati steber upravljanja migracij in skupnega evropskega azilnega sistema, vendar pa mora biti kljub temu vključitev posamezne države članice EU odvisna od njene prostovoljne odločitve in zmogljivosti. Solidarnost ne sme biti vsiljena, saj s tem izgubi svoj pomen in vlogo.

Implementacija načela solidarnosti in delitve bremen med državami članicami EU je v skladu s stališči, ki jih Republika Slovenija zastopa že od leta 2010. Solidarnost, ki temelji na prostovoljni odločitvi posamezne države članice EU ter upošteva zmožnosti in sposobnosti države, je solidarnost, ki lahko pomeni tudi korak naprej k skupnim evropskim rešitvam na področju mednarodne zaščite v obdobju, v katerem EU ne najde konsenza med državami članicami EU glede možnega načina »obvezne« solidarnosti.

Rok za izvedbo ciljev: Ministrstvo za notranje zadeve bo dejavnosti za izvedbo cilja izvajalo kontinuirano.

III.2.3. Preselitve oseb, ki potrebujejo mednarodno zaščito, iz tretjih držav in s tem spodbujanje zakonitih poti (angl. resettlement)

Po podatkih Visokega komisariata Združenih narodov za begunce (v nadaljnjem besedilu: UNHCR) je bilo v letu 2017 na svetu 68,5 milijona prisilno razseljenih oseb. 40 milijonov med njimi je notranje razseljenih oseb,²⁹ 25 milijonov pa beguncev. 85 % razseljenih oseb je v državah v razvoju. Države v razvoju, ki gostijo največje število beguncev, so Turčija (s približno 3,5 milijona sirskih beguncev in več kot 380.000 beguncev in prosilcev za mednarodno zaščito iz drugih držav), Uganda, Pakistan, Libanon in Iran. Glede na število populacije je vsak šesti prebivalec Libanona begunec. Večina beguncev se zaradi konfliktov v državi izvora, vojn ali preganjanja ne more vrniti v izvorno državo.

Konec leta 2017 sta dve tretjini beguncev živeli v dolgotrajnih begunskih situacijah.³⁰ Trije milijoni beguncev so v begunski situaciji živeli 38 let ali več. 2,3 milijona afganistanskih beguncev je v Iranu in Pakistanu razseljenih vse od leta 1979. 6,9 milijona beguncev je v begunski situaciji od pet do devet let, od teh je 5,4 milijona Sircev v Egiptu, Iraku, Jordaniji, Libanonu in Turčiji. Preostalih 3,5 milijona ljudi je v begunski situaciji od deset do 37 let.

O dolgotrajni begunski situaciji govorimo takrat, ko begunska populacija ni več v situaciji, ko je treba reševati življenja, vendar pa zanje ni dolgotrajnih rešitev, na podlagi trenutne situacije pa dolgotrajnih rešitev tudi ni na vidiku.

²⁹ Notranje razseljene osebe so osebe, ki niso prestopile meje svoje države in ostajajo pod protektoratom svoje vlade, čeprav je ta razlog za njihovo razselitev. Po ocenah UNHCR so notranje razseljene osebe ena izmed ranljivejših skupin oseb, saj se zatečejo v težko dostopne predele, kjer jim humanitarne organizacije težko dostavijo humanitarno pomoč.

³⁰ UNHCR definira dolgotrajno begunsko situacijo kot situacijo, v kateri je 25.000 ljudi ali več iste nacionalnosti v izgnanstvu pet zaporednih let ali več v določeni državi azila.

Preselitve oseb so v tem kontekstu eno izmed orodij, s katerimi je mogoče doseči zaščito najranljivejših kategorij beguncev, ki pa hkrati zanje pomenijo tudi trajno oziroma dolgoročno rešitev ter prihod v državo sprejema na zakonit in varen način. Hkrati je to tudi učinkovit način za okrepitev solidarnosti in delitev odgovornosti. Mandat za izvajanje preselitev kot eno izmed trajnih rešitev ima v skladu s statutom in resolucijami Generalne skupščine Združenih narodov UNHCR. Evropski sklad za azil, migracije in integracijo (AMIF) predvideva posebne finančne spodbude za države članice EU kot podporo projektom preselitev.

Republika Slovenija je prvič sodelovala v shemi preselitev v okviru dogovora EU-Turčija. V pripravi na preselitve je sodelovala z Evropskim azilnim podpornim uradom, se vključila v projekt EU FRANK ter pridobila izkušnje drugih držav članic EU pri izvajanju preselitev. Po posredovanju dokumentacije UNHCR je odločila o statusu begunca in osebe, ki so pridobile ta status, tudi dejansko preselila v Republiko Slovenijo.

Vlada RS si bo v duhu globalne in evropske solidarnosti ob upoštevanju regionalnih programov zaščite, kriznih žarišč in razmer v svetu ter sprejemnih in integracijskih zmogljivosti Republike Slovenije prizadevala za spodbujanje zakonitih in varnih poti oseb, ki potrebujejo zaščito, tudi preko preselitev oseb iz tretjih držav v Republiko Slovenijo. Po mnenju Vlade RS preselitve oseb iz tretjih držav pomenijo nudenje trajne rešitve za najranljivejše kategorije beguncev in begunce, ki so v dolgotrajni begunski situaciji. Preselitve so eden izmed mehanizmov solidarnosti in delitve bremen med državami, ki gostijo največje število razseljenih oseb oziroma beguncev, hkrati pa omogoča varne in zakonite poti v državo sprejema brez tveganj potovanja po morskih ali kopenskih poteh. Preselitve so lahko tudi eden izmed možnih odgovorov na potrebe na trgu delovne sile države gostiteljice oziroma lahko imajo sinergijski učinek s potrebami na področju gospodarstva.

Rok za izvedbo ciljev: Ministrstvo za notranje zadeve bo dejavnosti za izvedbo cilja izvajalo kontinuirano.

Steber IV: Integracija

IV.1. Opis stanja

Sistemski pristop k integraciji oseb z mednarodno zaščito³¹ se je začel z uveljavitvijo Uredbe o pravicah in dolžnostih beguncev v Republiki Sloveniji leta 2004. Istega leta je takrat pristojno ministrstvo za integracijo oseb z mednarodno zaščito, Ministrstvo za notranje zadeve,³² začelo črpati sredstva iz Evropskega sklada za begunce. Projekte, namenjene pomoči pri integraciji oseb z mednarodno zaščito, so večinoma izvajale nevladne in druge organizacije na nepridobiten način, s tem pa se je vzpostavil tudi sistem partnerstva med omenjenimi organizacijami in ministrstvom na področju integracije oseb z mednarodno zaščito. Projekti so bili usmerjeni predvsem v pomoč pri učenju slovenskega jezika in seznanjanju s slovensko družbo, učno pomoč, osveščanje javnosti o begunski problematiki, pomoč pri nastanitvi in zagotavljanje sredstev za kritje stroškov zdravstvene oskrbe. Poleg naštetega so bili projekti usmerjeni tudi na področje izobraževanja, zaposlovanja in dela oseb z mednarodno zaščito.

Osebe z mednarodno zaščito imajo v skladu z Zakonom o mednarodni zaščiti pravico do:

- pridobitve informacij o statusu, pravicah in dolžnostih;
- prebivanja v Republiki Sloveniji;
- denarnega nadomestila za zasebno nastanitev;
- zdravstvenega varstva;
- socialnega varstva;
- izobraževanja;
- zaposlitve in dela;
- pomoči pri vključevanju v okolje.

Osebe, sprejete v okviru kvote oziroma delitve bremen med državami članicami EU, imajo tudi pravico do uvalnega obdobja.

Uresničevanje pravic do pridobitve informacij, prebivanja v Republiki Sloveniji, denarnega nadomestila za zasebno nastanitev, uvalnega obdobja ter pomoči pri vključevanju v okolje je v izključni pristojnosti Urada za oskrbo in integracijo migrantov (v nadaljnjem besedilu: urad). Pomoč pri vključevanju v okolje temelji na osebni integracijski načrtu, ki vključuje različne dejavnosti glede izobraževanja in zaposlovanja, priznavanja izobraževanja, nastanitve in urejanja dokumentov ter udeležbe na tečajih slovenskega jezika in spoznavanja slovenske družbe. Za pripravo načrta je pristojen urad, ki pa lahko pripravo in izvedbo delno ali v celoti prenese na druge organizacije.³³

Pristojnosti drugih resorjev pri uresničevanju drugih pravic se nanašajo na:

- nastanitev ranljivih oseb s posebnimi potrebami: če nastanitev oseb v integracijski hiši oziroma drugih nastanitvenih zmogljivostih urada ni primerna, urad v sodelovanju z drugimi državnimi organi osebi zagotovi drugo ustrezno nastanitev;
- zdravstveno varstvo: osebe z mednarodno zaščito se obvezno zdravstveno zavarujejo s sredstvi, ki jih zagotavlja mednarodna zaščita. Otroci so upravičeni do zdravstvenih storitev v enakem obsegu

³¹ Oseba z mednarodno zaščito je oseba, ki ji je priznan status begunca ali status subsidiarne zaščite.

³² Vlada RS je marca 2017 z odlokom ustanovila Urad Vlade RS za oskrbo in integracijo migrantov, ki je začel opravljati svoje delo 1. junija 2017. Z začetkom delovanja urada so nanj prešle nekatere naloge iz pristojnosti Ministrstva za notranje zadeve, in sicer zagotavljanje materialne oskrbe, koordiniranje izvajanja drugih pravic prosilcev za mednarodno zaščito, zagotavljanje pravic in izvajanje integracijskih ukrepov oseb, ki jim je bila priznana mednarodna zaščita.

³³ Kot druge organizacije so mišljene predvsem nevladne organizacije, ki delujejo na področju pomoči pri vključevanju oseb z mednarodno zaščito v slovensko družbo.

in pod enakimi pogoji kot otroci, ki so zdravstveno zavarovan kot družinski člani. V enakem obsegu so do zdravstvenega varstva upravičeni tudi šolajoči otroci po 18. letu starosti;

- socialno varstvo: osebe so pri uveljavljanju pravic iz socialnega varstva izenačene z državljani, sredstva pa se zagotavljajo skladno z nacionalno zakonodajo;
- obravnavo mladoletnikov brez spremstva s priznano mednarodno zaščito: center za socialno delo mladoletniku brez spremstva postavi skrbnika in izvede postopek nastanitve v skladu z veljavnimi predpisi. Za iskanje članov družine mladoletnika brez spremstva je pristojno ministrstvo;
- izobraževanje in usposabljanje: osebe z mednarodno zaščito so pri uveljavljanju obsega pravic na področju izobraževanja, pri upravičenosti do državne štipendije ter nastanitvi v dijaških in študentskih domovih izenačene z državljani Republike Slovenije. Sredstva za izobraževanje zagotavlja ministrstvo, pristojno za izobraževanje. Stroške, povezane s priznavanjem in vrednotenjem izobraževanja, ki se dokazujejo z listinami, in stroške, povezane s priznavanjem in vrednotenjem izobraževanja, kadar oseba formalne izobrazbe ne more dokazati z listinami, krije urad, ki tri leta od priznanja statusa mednarodne zaščite osebam brez lastnih dohodkov krije tudi druge stroške (dnevno nadomestilo in vračilo potnih stroškov v primeru udeležbe v okviru aktivne politike zaposlovanja, če je oseba z mednarodno zaščito prijavljena v evidenco brezposelnih oseb, tudi dodatek za aktivnost in dodatek za prevoz v primeru udeležbe v programih aktivne politike zaposlovanja ter povračilo stroškov izobraževanja, stroškov zdravstvenega pregleda in stroškov za zavarovanje v primeru nesreče pri delu v primeru udeležbe v določenih programih aktivne politike zaposlovanja oziroma vračilo potnih stroškov v primeru udeležbe v okviru vseživljenjske karijerne orientacije), povezane z udeležbo v rednem programu izobraževanja in osnovne šole za odrasle;
- dostop na trg dela: osebe uveljavljajo pravice, ki se nanašajo na zaposlovanje in delo, v skladu s predpisi, ki urejajo zaposlovanje in delo tujcev, pravice za primer brezposelnosti pa v skladu s predpisi, ki urejajo trg dela.

Pristojnosti drugih resorjev se torej nanašajo na naslednje resorje:

- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti oziroma centre za socialno delo, ki so neposredni izvajalci nalog po zakonu o socialnem varstvu (nastanitev in obravnavo mladoletnikov brez spremstva, socialno varstvo);
- Ministrstvo za zdravje (zdravstveno varstvo);
- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti oziroma Zavod RS za zaposlovanje, ki je izvajalska organizacija delovnega področja trga dela in zaposlovanja (dostop do trga dela);
- Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (izobraževanje in usposabljanje);
- Ministrstvo za kulturo.

Do leta 2009 je Republika Slovenija izvajala integracijske ukrepe za osebe z mednarodno zaščito in nekdanje osebe z začasnim zatočiščem. Po sprejetju Uredbe o integraciji tujcev leta 2008 pa je Ministrstvo za notranje zadeve izvajanje integracijskih programov razširilo na širšo skupino migrantov.³⁴

Med integracijskimi ukrepi imajo osrednjo vlogo brezplačni programi učenja slovenskega jezika in spoznavanje slovenske družbe. Od septembra 2012 ti programi potekajo na podlagi enotnega javnoveljavnega programa Začetna integracija priseljencev (ZIP), v okviru katerega tečajniki spoznavajo slovensko družbo preko učenja slovenskega jezika. Programa se je v prvih petih letih izvajanja udeležilo že več kot 6.500 migrantov iz 86 različnih držav. Med udeleženci programa je bilo največ državljanov Bosne in Hercegovine, Srbije, Kosova, Makedonije in Rusije. Skoraj 63 % udeležencev je bilo žensk, najpogostejša starost udeležencev pa je bila 31–35 let. Program se je v petih letih izvajal oziroma se izvaja v 34 krajih po Sloveniji, izvajalo pa ga je več kot 20 izobraževalnih institucij. Omenjene programe spremljajo programi medkulturnega dialoga ter ozaveščanja in informiranja prebivalcev Republike Slovenije o pozitivnem učinku migracij na razvoj družbe.

³⁴ V skladu z Zakonom o tujcih so do programov pomoči pri integraciji upravičeni tujci, ki niso državljani EU, torej državljani tretjih držav. Tretja država je vsaka država, ki ni članica EU.

Omeniti je treba tudi spletno stran z informacijami za migrante (www.infotujci.si), ki deluje od leta 2012, in projekt, katerega namena sta bila priprava in izdaja slovarja, namenjenega lažji komunikaciji migrantov z zdravstvenim osebjem. Namen publikacije Večjezični priročnik za lažje sporazumevanje v zdravstvu je bil olajšati komunikacijo med tujci in zdravstvenim osebjem v primarnem zdravstvu, del programa pa so bila tudi izobraževanja zdravstvenih delavcev po vsej Sloveniji.

Vlada RS se zaveda, da je za uspešno vključevanje migrantov v slovensko družbo bistvenega pomena vključujoče okolje, predvsem lokalno, zato že več let z objavo javnih razpisov spodbuja aktivno vključitev lokalnih nevladnih in drugih civilnih organizacij k dejavnostim oziroma izvajanju programov, ki bi pripomogli k boljši vključitvi migrantov v lokalno okolje.

Izobraževanje in šola kot polje izobraževalnih in socializacijskih dejavnosti imata ključno vlogo pri vključevanju otrok, učencev in dijakov priseljencev³⁵ v novo okolje. Ravno v izobraževalnem procesu priseljenci pridobijo znanja in veščine ter stkejo medsebojne vezi, ki jih potrebujejo za vključitev v novo družbeno okolje. Države lahko s svojimi politikami vključevanja priseljenjskih otrok v izobraževalni sistem bistveno vplivajo na njihov uspeh v šoli in na njihovo nadaljnjo integracijo v družbo.

Vlada RS se zaveda, da je zagotavljanje pogojev za uspešno vključevanje tujcev v kulturno, gospodarsko in družbeno življenje medresorske narave oziroma da je za to potrebno sodelovanje vseh pristojnih resorjev.

Zakon o tujcih v tretjem odstavku 105. člena nalaga pristojnim ministrstvom, da pri izvajanju nalog vključevanja sodelujejo med seboj ter z domačimi in mednarodnimi strokovnimi organizacijami, organi drugih držav in drugimi izvajalci nalog ter usklajujejo dejavnosti za hitrejše vključevanje tujcev, ki niso državljani EU, v kulturno, gospodarsko in družbeno življenje oziroma izobraževalni sistem Republike Slovenije. Za usklajevanje in koordinacijo nalog vključevanja tujcev je pristojno ministrstvo.

Zakon o tujcih določa, da je za izvajanje programov učenja slovenskega jezika, spoznavanja slovenske družbe in informiranja tujcev, ki niso državljani EU, pristojno ministrstvo za notranje zadeve, za pripravo programov učenja slovenskega jezika in spoznavanja slovenske družbe pa ministrstvo, pristojno za šolstvo. Ministrstvo za notranje zadeve v sodelovanju z ministrstvom, pristojnim za kulturo, zagotavlja programe za spodbujanje medsebojnega poznavanja in razumevanja. Za postopke v zvezi z vključevanjem tujcev so na prvi stopnji pristojne upravne enote.

Z namenom sodelovanja državnih in drugih organov, institucij ter združenj pri učinkovitem izvajanju ukrepov vključevanja tujcev (torej širše skupine priseljencev) je Vlada Republike Slovenije oktobra 2008 sprejela sklep o ustanovitvi Sveta za integracijo tujcev. Člani sveta so predstavniki ministrstev, nevladnih organizacij in združenj občin. Naloge sveta so podajanje mnenj in priporočil k nacionalnim programom, pomembnim za integracijo, sodelovanje v postopkih priprave zakonov in drugih predpisov, ki vplivajo na področje integracije, spremljanje izvajanja integracijskih dejavnosti, analiziranje stanja ter letno poročanje Vladi RS.

Poseben dosežek v okviru delovanja Sveta za vključevanje tujcev je bila vključitev predstavnikov migrantov v delovanje sveta. V letu 2015 so bili v ločenem volilnem postopku (izvedenem s podporo nevladne organizacije) izvoljeni trije predstavniki migrantov, ki zastopajo migrantsko skupnost. Tako kot

³⁵ Na šolskem področju se izraz priseljenec uporablja v skladu z razlago, izraženo v Strategiji vključevanja otrok, učencev in dijakov migrantov v sistem vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji ter novejšimi šolskimi dokumenti z omenjenega področja, kot so Smernice za vključevanje otrok priseljencev v vrte in šole (2012). Priseljence v Republiki Sloveniji glede na definicijo v Strategiji (2007, str. 8) razdelimo v več skupin: nekdanji priseljenci, ki imajo slovensko državljanstvo (to so osebe, ki so rojene v Republiki Sloveniji in živijo tu od rojstva dalje – druga in tretja generacija priseljencev), oziroma osebe, ki niso rojene v Sloveniji in so pridobile državljanstvo; osebe, ki nimajo slovenskega državljanstva, in sicer osebe s pridobljenim dovoljenjem za stalno prebivanje v Republiki Sloveniji in osebe z dovoljenjem za začasno prebivanje v Republiki Sloveniji; prosilci za mednarodno zaščito in osebe z mednarodno zaščito; državljani držav članic EU ter otroci slovenskih izseljencev in zdomcev (s slovenskim državljanstvom ali brez slovenskega državljanstva), ki so se vrnili v domovino.

drugi člani sveta so bili imenovani s sklepom Vlade RS za obdobje štirih let. Svet vodi predstavnik ministrstva.

Vključevanje migrantov v družbo je eden izmed temeljev za učinkovito izvajanje migracijske politike. Programi pomoči pri vključevanju migrantov so tisti, ki jih opremljajo z znanji in veščinami ter dvigujejo možnosti enakopravnega sodelovanja v družbi, hkrati pa dajejo občutek pripadnosti in sprejetosti v družbi.

IV.2. Cilji

Navedeni cilji strategije na področju integracije zajemajo ukrepe, ki omogočajo učinkovitejše zagotavljanje zakonsko določene vsebine pravic, ki izhaja iz posameznih tujskih statusov, oziroma učinkovitejšo infrastrukturo za izvajanje integracijskih ukrepov.

IV.2.1. Zagotavljanje sinergijskih učinkov različnih akterjev na področju oblikovanja in izvajanja integracijske politike

Za uspešno integracijo migrantov je potrebno sodelovanje in dopolnjevanje vseh akterjev oziroma odločevalcev pri oblikovanju in izvajanju politik in praks. Integracija je kompleksen proces, ki vključuje različna področja, javne politike in družbene podsisteme, kot so bivanje, vzgoja in izobraževanje, delo in zaposlovanje, socialna varnost (tudi socialno varstvo), zdravstvo (zdravstveno zavarovanje, zdravstveno varstvo), gospodarstvo, znanost in kultura.

Področje integracije je treba obravnavati večplastno, celostno in dolgoročno. Parcialni ukrepi brez konteksta ne vodijo do želenega cilja – do ustvarjanja pogojev za integracijo priseljencev v slovensko družbo. Pri tem je bistveno tudi, da državni in drugi organi, organizacije ter združenja s svojim delovanjem zagotavljajo zaščito pred kakršno koli diskriminacijo na podlagi rasnega, verskega, nacionalnega etničnega ali drugega razlikovanja tujcev.

Na ravni države je ključna vzpostavitev dolgoročnega in celovitega sistema integracije migrantov, ki bo temeljil na skupnih temeljnih načelih za politiko integracije priseljencev v EU, bistven element tega procesa pa je vzpostavitev sistema oziroma institucionalnega okolja, ki bo zagotavljal storitve, usmerjene v uspešno integracijo migrantov.

Strokovna priporočila glede integracije migrantov³⁶ na ravni države temeljijo na sinergijskih učinkih različnih akterjev na področju integracije. Za doseganje takšnih učinkov je potrebna vzpostavitev takega institucionalnega okolja, ki bo integriralo znanja vladnih, medvladnih in nevladnih organizacij. Kompleksnost in večdimenzionalnost integracijske politike zahteva obstoj osrednje institucije kot izhodiščne točke za delovanje več akterjev, hkrati pa mora taka institucija učinkovito koordinirati integracijske politike ter usmerjati in nadzorovati konkretne ukrepe ter dosežene učinke na terenu. Leta 2017 je Vlada RS ustanovila Urad Vlade RS za oskrbo in integracijo migrantov, ki v skladu z odlokom o ustanovitvi usklajuje delo in naloge drugih državnih organov ter nevladnih in mednarodnih ter drugih organizacij na področju oskrbe in integracije migrantov.³⁷ S tem je bilo omogočeno horizontalno izvajanje nalog z namenom interdisciplinarnega pristopa k področju obravnave migrantov.

Pri vzpostavljanju sistema je treba upoštevati, da država ne more zagotavljati implementacije ukrepov na lokalni ravni. Če integracijo merimo s štirimi dimenzijami (ekonomski vidik, socialna integracija,

³⁶ V Priročnikih o integraciji za oblikovalce politik in strokovne delavce, ki jih je izdal Generalni direktorat za pravosodje, svobodo in varnost v treh izdajah vsebuje prakse in pridobljena nova spoznanja iz 27 držav članic EU glede priseljevanja in integracije. Priročniki so bili pripravljani v tesnem sodelovanju z nacionalnimi kontaktnimi točkami za integracijo, njihov cilj pa je oblikovanje koherentnega evropskega okvira za integracijo s spodbujanjem izmenjave izkušenj in informacij. Priročnik je namenjen oblikovalcem politik in strokovnim delavcem na lokalni, regionalni, nacionalni in evropski ravni.

³⁷ Odlok o ustanovitvi Urada Vlade RS za oskrbo in integracijo migrantov (Uradni list RS, št. 11/17).

kulturna integracija, politična integracija), potem med področja, ki bi morala biti urejena na lokalni ravni, spada večji del socialne in kulturne integracije. Zato sta potrebna mobilizacija kadrovskih virov tudi na lokalni ravni in razmislek v smeri prenosa pristojnosti ter sredstev za določene integracijske dejavnosti na lokalno raven.

Vlada RS si bo prizadevala zagotavljati pogoje za uspešno integracijo migrantov v slovensko družbo z vzpostavitev takšnega institucionalnega okolja, ki bo upoštevalo kompleksnost procesa integracije in obravnavalo integracijo kot področje delovanja različnih deležnikov tako z različnih področij (izobraževanje, zaposlovanje, družbena participacija) kot na različnih ravneh (državna, lokalna, civilnodružbena). Na ta način bo ustvarjala že v Resoluciji o imigracijski politiki načrtani model slovenske integracijske politike, ki temelji na spoštovanju temeljnih vrednot EU. Skrbelo bo, da bo delovanje akterjev na področju integracije zagotavljalo zaščito pred kakršno koli diskriminacijo tujcev. Takšen model integracijske politike zahteva močno osrednje telo na državni ravni, zato si bo prizadevala, da bo to telo poleg oblikovanja integracijske politike imelo tudi moč in težo za učinkovito koordiniranje in sinhrono izvajanje ukrepov različnih deležnikov ter usmerjanje konkretnih ukrepov.

Rok za izvedbo ciljev: Omenjen cilj zahteva kontinuirano delovanje osrednjega organa na področju integracije migrantov in vseh drugih pristojnih deležnikov na različnih ravneh.

IV.2.2. Zagotavljanje predintegracijskih programov ter programov učenja slovenskega jezika in spoznavanja slovenske družbe

Različne razsežnosti integracije so med seboj povezane in rezultati na enem področju krepijo druga področja. Osrednja elementa pri integraciji in vključitvi migrantov na trg dela sta znanje jezika in poznavanje kulture ter navad okolja, saj brez tega nimajo veliko možnosti niti za zaposlitev niti za integracijo v slovensko družbo. Jezik je koristen tudi pri zagotavljanju dodatnih možnosti za izobraževanje, obenem pa je tudi pokazatelj poznavanja prebivalstva in družbe gostiteljice.

Osnovno poznavanje jezika, zgodovine in kulture države omogoča migrantom, da se hitreje integrirajo na ključnih področjih družbe, kot so delo, izobraževanje, nastanitev in zdravje. Tako začnejo dolgoročni proces vključevanja v družbo sprejema. Hkrati so takšni programi strateška naložba države v družbeno blaginjo celotne družbe.

Migrante je treba ustrezno pripraviti na vstop na slovenski trg dela oziroma jim najprej omogočiti, da dosežejo samostojnost. Brez znanja jezika ni veliko zaposlitvenih možnosti.

Programi učenja slovenskega jezika in spoznavanja slovenske družbe so osrednji integracijski programi za migrante, ki se izvajajo že od leta 2009. Kakovost programa je ena izmed bistvenih motivacij za posameznika. Program, ki vidno izboljšuje znanje posameznikov, je najboljša spodbuda, motivacijo za udeležbo pa lahko znižuje negativna podoba programov, na katero vplivajo nezadostnega števila učiteljev in posledično velike skupine, neustrezni prostori, plačila izpita ipd. Spodbuda so lahko tudi programi, kjer je zagotovljeno varstvo otrok, kombinacija tečajev jezika med delovnim procesom ter bonusi/nagrade na podlagi napredka in doseženih rezultatov.

Praviloma države članice EU izvajajo uveljavljene oziroma predintegracijske programe, ki se jih migranti udeležijo v fazi odločanja o njihovi prošnji oziroma še pred prihodom v državo sprejema. Po izkušnjah držav članic EU so uveljavljani programi naložba v prihodnost, saj pripomorejo k hitrejši in uspešnejši integraciji. Priseljencem zagotavljajo začetek, saj jim omogočajo, da pridobijo pomembne spretnosti, s katerimi postanejo samozadostni, zato se jih splača izvajati. Uveljavljani programi so v splošnem sestavljeni iz treh glavnih delov: poučevanja jezika, družbenega usmerjanja in strokovnega usposabljanja za trg dela.

Na trgu dela se deficiti merijo kot ciklični ali strukturni. Skladno z zadnjo delovno analizo Evropske komisije glede deficitov na trgu dela je ugotovljeno, da sta Slovenija in Slovaška edini državi v EU s kvalitativnim deficitom, kar pomeni, da je visoka in naraščajoča stopnja prostih delovnih mest povezana z visoko stopnjo brezposelnosti, ki poudarja strukturne probleme. Zato so v pripravi ukrepi spodbujanja priseljevanja določene delovne sile. Skladno s stebrom I in točko I.2.1.2. gre tako za predintegracijske dejavnosti, vezane na razvoj storitev t. i. headhuntinga, in priprave prihodnjih delavcev na trg dela v Sloveniji. Skladno z vključitvijo na trg dela sta potrebni predhodna jezikovna priprava (veliko poklicev tudi zahteva predhodno znanje) ter naknadna socialna in kulturna integracija.

Glede na navedeno je mogoče identificirati naslednje podcilje:

- vzpostavitev pravne podlage za potrebno znanje slovenskega jezika in poznavanje slovenske družbe, ki bi bila pogoj za prvo podaljšanje dovoljenja za prebivanje;
- vzpostavitev predintegracijskih ukrepov v državah izvora, od koder prihaja največ zakonitih migrantov (Bosna in Hercegovina, Republika Srbija ipd.), predvsem z vidika izvajanja kratkih usmerjenih tečajev slovenskega jezika, seznanjanja, informiranja ter funkcionalnega opolnomočenja migrantov še pred prihodom v Slovenijo ter preizkušanja ustreznosti znanja, izkušenj in pridobljenih kompetenc za opravljanje dela v Sloveniji;
- vzpostavitev večjezičnega servisa države, namenjenega zakonitim migrantom za zagotovitev informacij v jeziku, ki ga stranke razumejo, s poudarkom na osebnem stiku, kar je še zlasti pomembno takoj po prihodu v Slovenijo, dokler se migranti še ne znajdejo v novem okolju. Osebe, ki slabo razumejo slovenski jezik, kar je pogosto združeno še z nizko izobrazbo, so ranljive in zato pogostejše žrtve izkoriščanja. Tej skupini migrantov je treba zagotoviti možnost osebnega informiranja, saj je zanje informiranje po telefonu, preko elektronske pošte ali informacijske platforme manj ustrezno in učinkovito;
- na področju znanosti je vključevanje tujcev iz tretjih držav ključnega pomena za vitalnost raziskovalne sfere. Ukrepi so podrobneje opredeljeni v strategiji internacionalizacije, predvsem pa je treba poudariti legalizacijo uporabe angleškega jezika kot jezika komuniciranja in vzpostaviti ustrezno in spodbujevalno infrastrukturno okolje.

Za spremljanje in prilagajanje tako izvedbe kot vsebine programov so pomembne tudi povratne informacije udeležencev, npr. samoocenitev jezikovnih sposobnosti, uporabe jezika, osebni cilji in pričakovanja pred vključitvijo v program in po njem. Evalvacija programov je bistvena za razvoj politike izvajanja programov. Na ta način se nadzira tudi izvajalce programov.

Ker je treba učinkovitost posameznih programov nenehno preverjati, je cilj na tem področju tudi revizija programa Začetna integracija priseljencev v smislu vključitve novih metod učenja, kot sta npr. e-učenje in učenje na daljavo, prilagoditve programa specifičnim potrebam določenih skupin ter pregleda vsebine in obsega programa.

Rok za izvedbo ciljev: Omenjen cilj zahteva kontinuirano delovanje osrednjega organa na področju integracije migrantov ter vseh drugih pristojnih deležnikov na različnih ravneh. V projektnem delu so roki za izvedbo vezani na projekte iz točke I.2.1.2.

IV.2.3. Dejavnosti na področju izobraževanja (predšolska vzgoja, osnovno in srednje šolstvo, vstopni pogoji/priznavanje izobraževanja)

V vrtcih, šolah in drugih zavodih za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami se v skladu z 2.a členom Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja zagotovi varno in spodbudno učno okolje, kjer so prepovedani telesno kaznovanje otrok, vsakršna druga oblika nasilja nad in med otroki ter neenakopravna obravnava, ki bi temeljila na spolu, spolni usmerjenosti, socialnem in kulturnem poreklu, veroizpovedi, rasni, etnični in narodni pripadnosti ter posebnosti v telesnem in duševnem razvoju.

Glede na posebno dimenzijo vključevanja otrok prosilcev za mednarodno zaščito in otrok z mednarodno zaščito, ki jim je primarno treba zagotoviti osnovne življenjske potrebe, ter glede na dejstvo, da ti otroci izhajajo iz neslovansko govorečih področij, ki predstavljajo zahtevnejšo dimenzijo učenja slovenskega jezika, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport priporoča dvostopenjski model vključevanja. Pri tem izhaja iz rezultatov projektov *Vključevanje otrok migrantov v vzgojo in izobraževanje 2008–2011* ter *Razvijamo medkulturnost kot novo obliko sobivanja 2013–2015*, ki ga je sofinanciral Evropski socialni sklad (nosilni šoli sta OŠ Koper in OŠ Livada). V modelu so predstavljene različne dejavnosti, ki jih lahko ponudimo otrokom priseljencem in njihovim staršem v času inkluzije v novo jezikovno in kulturno okolje, ki vključuje socialno, jezikovno in kulturno področje.

Vključevanje (na ravni priporočila Ministrstva za šolstvo, izobraževanje in šport) delimo na dve obdobji: t. i. uvajalnico in nadaljevalnico. Pred vključitvijo v redni pouk se za omenjene otroke organizira uvajalnica, ki poteka strnjeno v trajanju 20 ur. Po končani uvajalnici se otroci vključijo k rednemu pouku, pri čemer jim pripada dodatna strokovna pomoč pri učenju slovenščine. Priporočena je tudi strnjena oblika izvajanja (nadaljevalnica). Ministrstvo za šolstvo, izobraževanje in šport bo na podlagi Predloga programa dela z otroki priseljenci za področje predšolske vzgoje, osnovnošolskega in srednješolskega izobraževanja (avgust 2018) pripravilo spremembe in dopolnitve zakonskih podlag s področij začetnega učenja slovenščine ter individualnega načrta za osnovnošolsko raven.

V zadnjih novelah srednješolskih zakonov (Zakon o poklicnem in strokovnem izobraževanju ter Zakon o gimnazijah), ki sta bili objavljeni v Uradnem listu RS, št. 68 z dne 1. decembra 2017 je opredeljena možnost učenja slovenščine za dijake, katerih materni jezik ni slovenščina ali niso končali osnovnošolskega izobraževanja v Sloveniji. Za njihovo uspešno vključitev v vzgojno-izobraževalni sistem je na zakonski ravni urejena pomoč pri učenju slovenščine, s čimer se omogoči uspešnejše vključevanje v srednješolsko izobraževanje. Za te dijake sta vključitev v tečaj slovenščine in preizkus znanja slovenščine po Skupnem evropskem jezikovnem okviru na ravni A2 obvezna. Izvedba tečaja slovenščine za dijake je natančneje opredeljena v Pravilniku o tečaju slovenščine za dijake v srednjih šolah, ki je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 30/2018, pri čemer je za skupino sedmih do 12 dijakov predvideno 160 ur tečaja s testiranjem. Če pri testiranju dijaki ne dosežajo želene ravni A2, morajo še dodatno obvezno opraviti 70-urni tečaj slovenščine, drugi pa ga lahko opravijo, če želijo. V prvem šolskem letu vključitve se za te dijake, razen za tiste, ki so v zaključnem letniku, pri predmetu slovenščina ne bo evidentirala negativna ocena, temveč ugotovitev, da dijak ni ocenjen. Omogočeno mu bo napredovanje v naslednji letnik, če bo tako odločil ravnatelj na predlog oddelčnega učiteljskega zbora.

Ministrstvo za šolstvo, izobraževanje in šport šolam, ki imajo vključene učence priseljence v prvem in drugem letu šolanja, nudi ure dodatne strokovne pomoči pri učenju slovenščine. Veljavna zakonodaja (81. člen Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja) daje normativno podlago za zagotavljanje sredstev iz državnega proračuna tako za učenje slovenščine kot tudi za poučevanje maternega jezika za priseljene učence in dijake, vključene v redno osnovnošolsko in srednješolsko izobraževanje.

Do okvirnega števila teh učencev, ki se prvo in drugo leto šolajo v Sloveniji, pridemo na Ministrstvo za šolstvo, izobraževanje in šport posredno, in sicer na podlagi prejetih vlog šol za financiranje ur dodatne strokovne pomoči za poučevanje slovenščine. Dodatna strokovna pomoč (DSP) pri učenju slovenščine se priseljenim učencem, ki se prvo leto šolajo v Republiki Sloveniji, zagotavlja že od konca devetdesetih let, s šolskim letom 2010/2011 pa se tovrstna pomoč priseljenim učencem zagotavlja tudi v drugem letu šolanja.

Ministrstvo za šolstvo, izobraževanje in šport je od leta 2016 pripravilo še naslednje ukrepe za uspešnejše vključevanje priseljencev. Ti ukrepi so:

- priprava priporočil za šole in vzpostavitev posebne spletne strani³⁸ za vodstva šol, učitelje, starše in vso zainteresirano javnost;
- pripravljen in sprejet je izobraževalni program Opismenjevanje v slovenščini za odrasle govorce drugih jezikov (z dodatkom za mladoletne prosilce za mednarodno zaščito, stare 15–18 let), ki omogoča ustreznejšo vključitev v program osnovne šole za odrasle;
- objava gradiv za učenje in poučevanje slovenščine kot drugega jezika³⁹ (<http://www.zrss.si/objava/vkljucevanje-otrok-beguncev>);
- v teku je projekt Krepitev socialnih in državljskih kompetenc strokovnih delavcev (2016–2021), ki bo preko programov profesionalnega usposabljanja deloval v smeri opolnomočenja strokovnih delavcev za uspešnejše vključevanje otrok, učencev, dijakov in študentov priseljencev ter otrok večinske kulture. Eden izmed ciljev projekta je bila poleg spodbujanja medkulturnega dialoga in sprejemanja drugačnosti tudi priprava predloga programa dela z otroki priseljencev, ki bo vseboval tudi utemeljeno priporočeno število ur učenja slovenščine za otroka priseljenca, in sicer za področje predšolske vzgoje, osnovnošolskega izobraževanja po vzgojno-izobraževalnih obdobjih in srednješolskega izobraževanja.

Ministrstvo za šolstvo, izobraževanje in šport je aktivno sodelovalo pri nameščanju mladoletnikov brez spremstva v dijaške domove v sodelovanju z Ministrstvom za notranje zadeve in Ministrstvom za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. V ta namen sta bila sprejeta dokumenta Oblike in vsebine strokovnega dela z mladoletniki brez spremstva v dijaškem domu ter Protokol in postopkovnik bivanja mladoletnikov brez spremstva v dijaških domovih. Sprejet je Pravilnik o podrobnejši vsebini, organizaciji preizkusa znanja in merilih za vrednotenje preizkusa znanja oseb z mednarodno zaščito, ki svoje formalne izobrazbe ne morejo dokazati z dokumenti za vpis v programe srednješolskega izobraževanja, v programe višješolskega strokovnega izobraževanja ter v visokošolske študijske programe.

Ministrstvo za šolstvo, izobraževanje in šport se bo v možnih okvirih finančno in organizacijsko potrudilo zagotoviti dovolj obsežen in kakovosten pouk slovenščine kot drugega jezika, ki zlasti ob vključitvi otroka v vzgojno-izobraževalni zavod poteka v intenzivni (strnjeni) obliki (prvo leto), kasneje (v nadaljnjem besedilu: istega leta) pa glede na njegove jezikovne potrebe kot dodatna jezikovna pomoč. V nadaljnjih dveh letih je otrok v obliki prilagoditev vpet tudi v redni pouk oziroma v vrtcu v druge vrtčevske dejavnosti.

Na področju srednješolskega izobraževanja je model začetnega pouka slovenščine tudi v pravnih podlagah že ustrezno umeščen (Pravilnik o tečaju slovenščine za dijake v srednjih šolah), medtem ko je na področju predšolske vzgoje in osnovnošolskega izobraževanja ustrezna pravna dokumentacija (Dopolnitev Pravilnika o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole v delu, kjer je opredeljena dodatna strokovna pomoč slovenščine za učence tujce) v pripravi. V pripravi so tudi štirje učni načrti za začetni pouk slovenščine za predšolsko vzgojo ter prvo, drugo in tretje vzgojno-izobraževalno obdobje. Nastajajoči učni načrti pomenijo torej poskus približevanja pogojem učenja novega jezika, ki bi učencem priseljencem omogočili boljšo jezikovno in socialno vključenost v vzgojno-izobraževalni sistem in tudi priložnost, da se jih v praksi preizkusi, evalvira ter v iskanju učinkovitejših možnosti dopolni in nadgradi. Vzporedno namreč poteka nacionalna evalvacijska študija Evalvacija modelov učenja slovenščine (tekoči projekt, 2018–2019).

Noveli Zakona o gimnazijah in Zakona o poklicnem in strokovnem izobraževanju, ki sta začeli veljati s šolskim letom 2018/2019 (že prej opisano), izboljšujeta pogoje za uspešno vključevanje dijakov, katerih materni jezik ni slovenski ali niso končali osnovnošolskega izobraževanja v Republiki Sloveniji.

Dijaki so deležni precej večjega števila ur slovenščine v prvem letu njihove vključitve v srednješolsko izobraževanje v Sloveniji, in sicer z intenzivnim tečajem slovenščine, ki ga šola izvede v strnjeni obliki v prvem polletju šolskega leta, in dodatnimi urami med šolskim letom. Tečaj se izvaja v okvirnem obsegu od 120 do 160 ur, odvisno od oblikovanja skupin in števila dijakov v skupinah.

³⁸ http://www.mizs.gov.si/si/vkljucevanje_priseljencev_v_sistem_vzgoje_in_izobrazevanja.

³⁹ <http://www.zrss.si/objava/vkljucevanje-otrok-beguncev>.

Šola ob vključitvi dijaka ugotovi njegovo znanje slovenščine s preizkusom, ki izkazuje znanje na ravni A2 Skupnega evropskega jezikovnega okvira, po opravljenem tečaju pa preizkus ponovi. Dijakom, ki ponovnega preizkusa po tečaju ne opravijo, šola zagotovi dodatne ure, ki jih izvede do konca šolskega leta in so namenjene jezikovni podpori predmetom izobraževalnega programa, v katerega je dijak vpisan. Dodatne ure lahko šola v manjšem obsegu izvede tudi za dijake, ki so ponovni preizkus po tečaju uspešno opravili, če bi dijaki tako želeli. Za dijake, ki niso uspešno opravili preizkusa znanja, je udeležba na tečaju in dodatnih urah obvezna – kot bi šlo za pouk. Dijaki, ki so obiskovali tečaj, so lahko v prvem letu izobraževanja neocenjeni iz predmeta slovenščina, če tako odloči ravnatelj na predlog učiteljskega zbora. Navedeno ne velja za dijake zaključnih letnikov.

V zvezi z izobraževanjem za odrasle se deluje v smeri imenovanja delovne skupine za pripravo izhodišč za prenovu programa osnovne šole za odrasle, tako, da končni predlog programa še ni pripravljen, bo pa zagotovo potreben razmislek tudi o kategoriji mladostnikov, ki so v omenjeno izobraževanje vključeni.

Rok za izvedbo ciljev: Ministrstvo za šolstvo, izobraževanje in šport bo dejavnosti za dosego ciljev izvajalo kontinuirano.

IV.2.4. Dejavnosti na področju spodbujanja aktivne participacije v družbi

Osnovna temeljna načela politike vključevanja med drugim vključujejo načelo, da sodelovanje priseljencev v demokratičnem procesu in pri oblikovanju integracijskih politik in ukrepov, še posebno na lokalni ravni, spodbuja njihovo vključevanje. Aktivna participacija migrantov pri oblikovanju rešitev v vseh fazah je danes osnovni demokratični standard. Tega je treba znati spodbujati in podpreti tudi in predvsem na lokalnih ravneh.

V mnogih državah dialog med večinsko skupnostjo in priseljenci ne poteka le v okviru dejavnosti različnih združenj in organizacij, ki jih ustvarjajo priseljenci sami, temveč tudi v okviru bolj ali manj formalnih demokratičnih institucij, ki so običajno vzpostavljene na lokalni ravni in so kot forum za dialog in posvetovanje med priseljenci, drugimi člani lokalne skupnosti in predstavniki lokalne oblasti.

Preučiti je treba možne oblike in načine sodelovanja migrantov tako pri oblikovanju integracijske politike kot pri izvajanju integracijskih dejavnosti, saj bo tako mogoče zaznati dejanske potrebe in hkrati povečati motiviranost za sodelovanje v dejavnostih, kar bo pripeljalo do večje učinkovitosti pri izvajanju integracijskih ukrepov.

Treba je spodbujati samoorganizacijo oseb z mednarodno zaščito z namenom zagovarjanja in zastopanja njihovih pravic ter možnostjo aktivne vključitve v procese priprave, izvajanja in spremljanja integracijskih politik in ukrepov. Drugi priseljenci so večinoma že organizirani v okviru društev. Po vzoru Sveta za integracijo tujcev, ki deluje na nacionalni ravni, je treba razmisliti o podobni obliki telesa, ki bi delovalo na lokalni ravni z namenom prepoznavanja težav pri integraciji, iskanja ustreznih rešitev in priprave dodatnih integracijskih dejavnosti.

Krepiti je treba programe povezovanja migrantov in večinskega prebivalstva. V različnih slovenskih krajih je treba izvajati programe medkulturnih središč in vzpostaviti dnevne centre za migrante, ki bi zlasti ranljivim posameznikom omogočili možnost informiranja in svetovanja ter udeležbe v različnih skupinskih dejavnostih.

Rok za izvedbo ciljev: Omenjen cilj zahteva kontinuirano delovanje osrednjega organa na področju integracije migrantov in vseh drugih pristojnih deležnikov na različnih ravneh.

IV.2.5. Dejavnosti na področju informiranja

Programi informiranja državljanov tretjih držav so bistvenega pomena pri zagotavljanju uspešnih pogojev za boljše in učinkovitejše vključevanje državljanov tretjih držav v slovensko družbo. Treba je zagotavljati informacije v pisni in elektronski obliki, pri čemer pomembno vlogo prevzemajo nevladne organizacije.

Treba je nadgraditi že obstoječe spletne strani z informacijami za tujce ter za namene informiranja in obveščanja uporabiti tudi druge sodobne poti komuniciranja ali komunikacijske kanale. Informacije je treba podati tudi v avdio/video obliki, da so dostopne tudi nepismenim osebam. Za otroke in mladino je treba pripraviti prilagojene informacije o slovenski družbi, ki jim na njim blizu in prijazen način približajo življenje, kulturo in navade v Sloveniji. Vzpostaviti je treba informacijska središča, kjer bodo lahko svetovalci priseljencem posredovali osnovne informacije z različnih področij uveljavljanja njihovih pravic ter jih usmerjali na druge ustrezne službe in jim svetovali. Informacije bodo na voljo v več jezikih.

Rok za izvedbo ciljev: Omenjen cilj zahteva kontinuirano delovanje osrednjega organa na področju integracije migrantov in vseh drugih pristojnih deležnikov na različnih ravneh.

IV.2.6. Dejavnosti za specifične skupine priseljencev (osebe z mednarodno zaščito, ranljive skupine)

Temeljna načela integracijskega procesa so enaka za vse priseljence, torej tako za tiste, ki so v državo sprejema prišli npr. iz ekonomskih razlogov, kot tudi za tiste, ki so bili prisiljeni zapustiti svojo izvirno državo. Znotraj migrantske populacije je mogoče identificirati specifične skupine s posebnimi potrebami pri vključevanju v slovensko družbo, ki jih je treba v tem procesu upoštevati.

Pri **osebah z mednarodno zaščito** je treba upoštevati naslednje:

- zagotoviti dodatno število ur slovenskega jezika: v praksi se namreč kaže, da trenutno zakonsko določeno število ur tečaja slovenskega jezika ne zadošča za dosego osnovne ravni znanja jezika. V preteklosti je bilo veliko oseb z mednarodno zaščito z območij slovanskega jezika, v zadnjih letih pa predvsem iz držav bližnjega vzhoda in Afrike, zato jih je pogosto treba pred samim tečajem opismeniti v latinici. Program ZIP se je pokazal kot prezahteven, zato je treba vsebine poznavanja slovenske družbe vključiti v druge oblike integracijskih dejavnosti in izvajati samo tečaj slovenskega jezika. V zadnjem obdobju je tudi veliko nepismenih oseb, ki bi jim bilo treba še pred vključitvijo v tečaj zagotoviti programe opismenjevanja. Dodatne ure učenja slovenskega jezika, ki so na voljo učencem in dijakom rednega izobraževanja, je treba zagotoviti tudi pri programih izobraževanja odraslih. Veliko oseb je namreč vključenih v osnovno šolo za odrasle, nekateri tudi v srednješolske programe izobraževanja odraslih. Poiskati je treba alternativne programe za mlade z namenom hitreje pridobitve kvalifikacij ali možnosti nadaljnjega izobraževanja. Zaradi nezaključenega izobraževanja v svoji državi, večletne prekinitve šolanja in jezikovnih težav ob prihodu v Slovenijo se zaradi svoje starosti ne morejo vključiti v redno izobraževanje;
- ustrezno spremeniti Orientacijski program, namenjen osebam, ki so v Republiko Slovenijo prišle v okviru programa premestitve ali trajne preselitve: v praksi se je pokazalo, da je tri mesece predolgo obdobje, hkrati pa ga je treba zagotoviti tudi vsem drugim osebam z mednarodno zaščito. Ne glede na to, da so bile osebe z mednarodno zaščito že pred pridobitvijo statusa nekaj časa v Republiki Sloveniji, je njihovo poznavanje slovenske družbe zelo slabo;
- delodajalcem je treba omogočiti pridobitev subvencije za zaposlitev oseb z mednarodno zaščito zaradi ranljivosti in s tem povečati zaposlitvene možnosti teh oseb: delodajalce je treba ustrezno informirati in osveščati o možnostih zaposlovanja oseb z mednarodno zaščito, saj nemalokrat ne vedo, da imajo prost dostop do trga dela. Skupaj z delodajalci je treba poiskati prilagojene ali nove oblike možnih zaposlitev za hitrejši vstop oseb z mednarodno zaščito na trg dela;

- prilagoditi je treba priprave in izvajanje osebnega integracijskega načrta: za uspešno načrtovanje in spremljanje izvajanja je potreben tim predstavnikov kompetentnih služb in ustanov na lokalni ravni. Hkrati bi moral biti načrt neke vrste integracijski dogovor, ki ga oseba podpiše, ob izpolnjevanju dogovorjenih dejavnosti pa pridobi tudi določene pravice (npr. denarno nadomestilo za nastanitev na zasebnem naslovu, plačilo drugih stroškov, povezanih z izobraževanjem, tečaj in preizkus znanja slovenskega jezika ipd.). Na ta način sprožimo delovanje dejavnikov »push-pull«, ki dodatno spodbudijo osebe k aktivnemu vključevanju;
- osebe z mednarodno zaščito so v skladu z določbami Zakona o urejanju trga dela upravičene do vseh ukrepov in storitev, ki jih država zagotavlja na trgu dela (npr. programov aktivne politike zaposlovanja, vseživljenjske karijerne orientacije, posredovanja zaposlitve): poleg navedenega so osebe, ki v Sloveniji pridobijo status, deležne posebnih njim prilagojenih integracijskih ukrepov na področju trga dela in zaposlovanja, ki jih na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti pripravljajo v sodelovanju z Zavodom RS za zaposlovanje. To so javna dela,⁴⁰ usposabljanja na delovnem mestu za osebe z mednarodno zaščito⁴¹ in delavnica Integracija oseb z mednarodno zaščito.⁴² Omenjene programe je treba nadaljevati in jih po potrebi dopolnjevati oziroma povečati.

Pri **mladoletnikih brez spremstva** je treba upoštevati naslednje:

- v skladu s sklepom Vlade RS je treba vzpostaviti sistemsko obliko nastanitve in obravnave mladoletnikov brez spremstva kot ločene enote za celovito obravnavo glede na njihovo starost: v ta namen je bila ustanovljena medresorska delovna skupina, ki pripravlja osnutek systemske rešitve.⁴³ Pri pripravi ustreznih dokumentov je treba upoštevati načelo največje koristi otroka.⁴⁴ Posebno pozornost je treba nameniti otrokom, ki so žrtve trgovine z ljudmi, in jim nameniti posebno obravnavo;
- poleg nastanitve, primerne glede na starost mladoletnikov brez spremstva, je treba zagotoviti tudi ustrezno usposobljen kader, ki lahko izvaja strokovno pomoč in podporo mladoletnikom glede na njihove specifične potrebe ter jih ustrezno pripravi na dolgoročne rešitve, ki so v največjo korist otroka;
- za mlajše mladoletnike brez spremstva je lahko rejniška oskrba najustreznejša oblika nastanitve, zato je treba zagotoviti dodatno usposabljanje za že obstoječe rejnike, z akcijami osveščanja in promoviranja rejniške dejavnosti pa pritegniti tudi nove potencialne rejnike;
- poenotiti je treba ureditev zakonitih zastopnikov/skrbnikov za mladoletnike brez spremstva: mladoletniku, ki je prosilec za mednarodno zaščito, se dodeli zakonitega zastopnika, ki ga zastopa na določenih področjih, je deležen usposabljanja in je za svoje delo tudi finančno nagrajen. Mladoletniku s statusom mednarodne zaščite se postavi skrbnika, katerega delo je prostovoljno in častno, na voljo pa mu ni nobeno usposabljanje in ni upravičen do nagrade za svoje delo;

⁴⁰ V okviru aktivne politike zaposlovanja se je v letu 2018 izvajal poseben program javnega dela z nazivom Pomoč osebam na področju mednarodne zaščite. Program je namenjen socialni in delovni aktivaciji dolgotrajno brezposelnih oseb z izvajanjem pomoči pri nemoteni oskrbi in nastanjevanju prosilcev za mednarodno zaščito ter pomoči pri vključevanju oseb s priznano mednarodno zaščito v okolje in čim hitreje prilagajanje na življenje v Republiki Sloveniji.

⁴¹ Program je namenjen delovni in socialni integraciji ter povečanju zaposlitvenih možnosti oseb z mednarodno zaščito, ki so prijavljene v evidenci brezposelnih oseb. Z vključitvijo si osebe z mednarodno zaščito odprejo pot do delovne in družbene vključenosti ter do boljših zaposlitvenih možnosti.

⁴² Namen delavnice je osebam z mednarodno zaščito olajšati integracijo na trg dela, seznanitev s trgom dela v Sloveniji, pridobivanje veščin zaposlitve ter prepoznavanje njihovih obstoječih znanj in veščin.

⁴³ Mladoletniki brez spremstva so v skladu s sklepom Vlade RS, št. 7007-235/26/31 z dne 24. julija 2017 do 31. decembra 2019 nastanjeni v dijaškem domu v Postojni.

⁴⁴ V skladu s konvencijo o otrokovih pravicah je otrok vsako človeško bitje, mlajše od osemnajst let, razen če zakon, ki se uporablja za otroka, določa, da se polnoletnost doseže že prej.

- po doseženi polnoletnosti je treba mladoletnikom, za katere se izkaže, da še niso zadosti samostojni, zagotoviti nadaljnjo pomoč v prilagojeni obliki in jim tako omogočiti lažji prehod iz popolne oskrbe v samostojno in neodvisno življenje.

Združeni družinski člani

Tako osebe z mednarodno zaščito kot drugi priseljenci lahko združujejo svoje družinske člane. V večini primerov gre za žene in mladoletne otroke, ki pridejo v Slovenijo brez znanja slovenskega jezika in poznavanja slovenske družbe. Otroci so takoj vključeni v šole, matere pa se zaradi neznanja jezika zelo težko vključijo v okolje ter so zelo nesamostojne in odvisne od svojih partnerjev. Zaradi tega je treba omogočiti naslednje:

- zagotoviti orientacijski program, v katerem se lahko seznanijo z delovanjem sistemov na različnih področjih, s čimer se jih opolnomoči za samostojno urejanje življenjskih situacij;
- omogočiti podporo in pomoč, kot so je deležne osebe z mednarodno zaščito (začetna pomoč pri uveljavljanju pravic, svetovanje, nudenje učne pomoči, individualen pristop za najranljivejše ipd.). Pomoč lahko nudijo nevladne organizacije v okviru programov pomoči pri vključevanju v okolje in svetovalci za integracijo.

Rok za izvedbo ciljev: Omenjen cilj zahteva kontinuirano delovanje osrednjega organa na področju integracije migrantov in vseh drugih pristojnih deležnikov na različnih ravneh, da bi bili omenjeni cilji izvedeni čim prej.

IV.2.7. Usposobljenost uslužbencev za delo z migranti

Prizadevati si je treba, da službe in ustanove, pristojne za posamezno področje uveljavljanja pravic, obravnavajo priseljence, še posebej ranljive skupine, nemoteno. Nesporazume, nepoznavanje jezika in druge komunikacijske ovire je treba premagovati s pomočjo prevajalcev in kulturnih mediatorjev. Šole, zdravstvene ustanove, centri za socialno delo, upravne enote in številne druge javne službe se spopadajo s težavami zaradi jezikovnih ovir in nepoznavanja kulturnih razlik, zato bi bilo treba v katalog delovnih mest za javni sektor uvesti delovno mesto *kulturni mediator*, da bi navedene službe lahko zaposlovale ustrezen kader. Po zgledu drugih držav je treba razmisliti o možnosti vzpostavitve mreže prevajalcev, ki bi bili javnim ustanovam na voljo za prevajanje preko telefona, ali poiskati druge ustrezne oblike zagotavljanja prevajanja.

Vsem zaposlenim v različnih službah, ki pri svojem delu prihajajo v stik z migranti (upravne enote, centri za socialno delo, vzgojno-varstveni zavodi in druge izobraževalne institucije, zdravstveni domovi, bolnišnice itd.), bi bilo treba zagotoviti usposabljanja na področju razvijanja medkulturnih kompetenc, pridobiti pa bi morali tudi posebna znanja (identifikacija ranljivih, prepoznavanje različnih simptomov, žrtve nasilja, mučenja, trgovine z ljudmi ipd.).

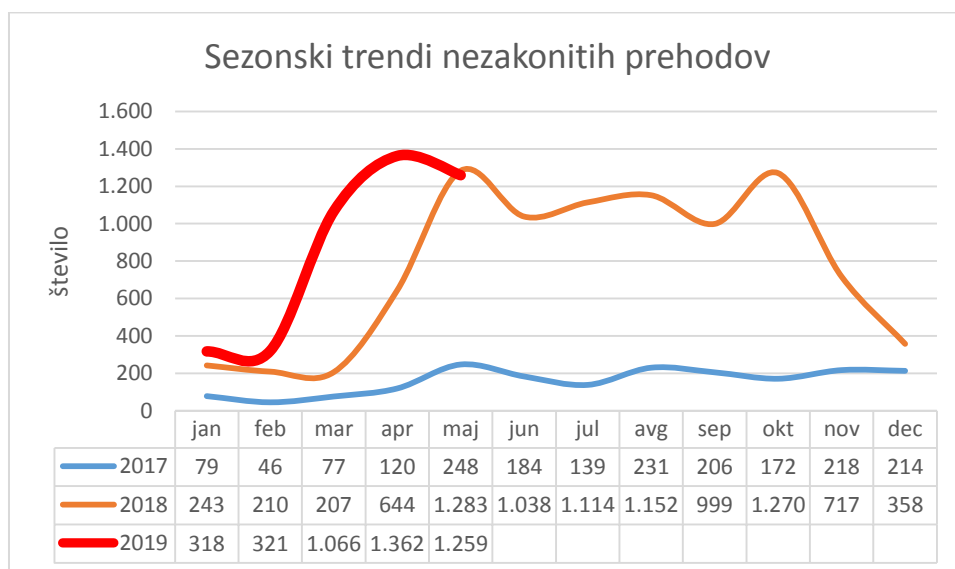
Rok za izvedbo ciljev: Omenjen cilj zahteva kontinuirano delovanje osrednjega organa na področju integracije migrantov in vseh drugih pristojnih deležnikov na različnih ravneh, da bi bili omenjeni cilji izvedeni čim prej.

Steber V: Nezakonite migracije in vračanje

V.1. Opis stanja

Slovenija leži na t. i. zahodnobalkanski poti nezakonitega priseljevanja v EU. Za nezakonita potovanja v zahodnoevropske ciljne države jo uporabljajo predvsem državljani indijskega podkontinenta, Srednjega in Bližnjega vzhoda, v zadnjem obdobju pa tudi državljani držav magrebskega območja in podsaharske Afrike. Zahodnobalkanska smer nezakonitih migracij po obdobju množičnih migracij v letih 2015/16 postaja privlačna predvsem zaradi nepripravljenosti tretjih držav na poti oziroma neučinkovitost določenih držav članic EU na poti pri upravljanju meja. V grafu v nadaljevanju so prikazani sezonski trendi nezakonitih prehodov meje z Republiko Hrvaško.

Graf 4: Sezonski trendi ilegalnih prehodov



Vir: Ministrstvo za notranje zadeve

V obdobju množičnih migracij se je Slovenija prvič soočila z neobvladljivim številom nezakonitih migrantov, saj je bil dnevni dotok v posameznih dnevih večji od deset tisoč ilegalnih migrantov. Upoštevati je treba, da bodo v primeru ponovnega povečanja množičnih migracij potrebni drugačni ukrepi Policije, saj so sosednje države, predvsem Avstrija, Madžarska in Italija že sprejele restriktivne ukrepe za zaježitev migracij.

Upravičeno domnevamo, da bodo v primeru povečanja migracij sosednje države še stopnjevale ukrepe na svojih mejah s Slovenijo. Policija je ukrepe v navedenih primerih predvidela v kontingentnem načrtu, ki zajema potrebne aktivnosti v primeru nenadnega ali povečanega števila migracij.

Kot država članica EU in polnopravna članica schengenskega območja je Slovenija odgovorna za učinkovit nadzor 670 km kopenske meje z Republiko Hrvaško. Na notranjih mejah je zavezana k omejevanju t. i. sekundarnih migracij ter preprečevanju in odkrivanju vse drugih oblik čezmejne kriminalitete. Standardi nadzora izhajajo iz Zakonika o schengenskih mejah, natančneje pa so opredeljeni v Praktičnem priročniku. Sistem skladnega upravljanja meja (Integrated Border Management) je določen v Uredbi o Evropski mejni in obalni straži. Celoten sistem nadzora in upravljanja meja je vsakih pet let deležen rednega ocenjevanja v okviru schengenskih evalvacij. Hkrati Agencija za mejno in obalno stražo (Frontex) vsako leto v skladu z uredbo oceni naše morebitne ranljivosti glede nadzora meje in oblikuje ustrezna priporočila za njihovo odpravo.

V skladu z določbami Uredbe o evropski mejni straži mora Slovenija s smernicami EU in Tehnično in operativno strategijo Evropskega integriranega upravljanja meja prilagoditi svojo nacionalno strategijo upravljanja meja do konca 2019. S spremenjeno Uredbo, ki bo stopila v veljavo do konca 2019, pa bo Slovenija morala v bodoče s svojimi ukrepi slediti tudi večletnemu (5 letnemu) strateškemu političnemu ciklu in strateškim smernicam na tej osnovi.

Pri tem bo potrebno upoštevati specifične, ki v pravnem redu EU veljajo za notranje meje EU, ki so začasno schengenske zunanje meje, kar velja za kopensko mejo Slovenije s Hrvaško.

Do vstopa Republike Hrvaške v schengenski prostor slovenska policija izvaja celoten nadzor meje s to državo, vključno z izvajanjem mejne kontrole na 58 mejnih prehodih. Letno našo mejo prečka približno 55 milijonov potnikov, pri katerih mora policija opraviti mejno kontrolo. Predvsem v času poletne počitniške sezone in velikonočnih oziroma božično-novoletnih praznikov prihaja na naših mejnih prehodih do nesorazmerno povečanega prometa, ki presega infrastrukturne, tehnične in kadrovske zmogljivosti. Ob morebitni obveznosti izvajanja novih funkcionalnosti mejne kontrole v skladu z zakonodajo EU bo tudi na naši meji izziv zagotoviti pretočnost prometa še večji.

V.2. Cilji

V.2.1. Zagotavljanje hitrega pretoka ljudi in blaga na mejnih prehodih ob upoštevanju vseh ukrepov in standardov za učinkovito izvajanje mejne kontrole ter uporaba najnovejših tehnologij za izvajanje mejne kontrole in varovanje državne meje

Cilj bo aktualen do pridružitve Republike Hrvaške schengenskemu območju. Iskanje ravnovesja med izvajanjem mejne kontrole s ciljem zagotavljanja varnosti celotnega schengenskega območja ter omogočanja čim hitrejšega pretoka oseb in blaga čez mejne prehode je osnovni izziv vseh mejnih policij na zunanjih mejah. Pri tem se slovenska policija spopada z izjemno velikim številom potnikov (približno 55 milijonov letno) ter tudi z omejenimi kadrovskimi in infrastrukturnimi zmogljivostmi. Razširjanje infrastrukturnih zmogljivosti na dolgi rok ne bi bilo ekonomsko vzdržno, vse nadgradnje pa bi bilo treba izvesti z nacionalnimi sredstvi, saj do sredstev skladov EU nismo več upravičeni. Poleg aktivne kadrovske politike bo policija poskušala predvsem pospešiti promet potnikov, in sicer z uvajanjem novejših tehničnih opreme za izvajanje mejne kontrole. Uvedba sistema vstopa in izstopa in Evropskega sistema za potovalne informacije in odobritev bo zahtevala na mejnih prehodih vzpostavitev pogojev za odvzem biometričnih podatkov pri potnikih, ki niso državljani EU/EGP ali Švice. Pri izvedbi bomo sledili tehničnim rešitvam, ki bodo prepoznane kot ustrezne na nivoji Evropske unije.

Rok za izvedbo ciljev: Ministrstvo za notranje zadeve bo dejavnosti za izvedbo cilja izvajalo kontinuirano.

V.2.2. Obvladovanje nezakonitih migracij na zunanjih in notranjih schengenskih mejah naše države ter učinkovito vračanje in odstranjevanje tujcev

Dosledno vračanje oseb, ki ne izpolnjujejo pogojev za vstop v Republiko Slovenijo in schengensko območje, na osnovi bilateralnih sporazumov o vračanju in odstranjevanje tujcev v matične države, je eden od temeljev učinkovitega upravljanja meja in migracijske politike. Ugotavljanje zakonitosti vstopa v državo in/ali bivanja se na zunanjih mejah ugotavlja pri mejni kontroli in varovanju meje, na notranjih mejah in v notranjosti pa z doslednim izvajanjem izravnalnih ukrepov in poostrenimi ciljnim aktivnostmi policije v notranjosti države.

Cilj bo tudi izboljšati sodelovanje s (konzularnimi) predstavništvi tretjih držav v smislu ugotavljanja in potrjevanja identitete njihovih državljanov, ki so v postopku odstranitve iz države. Posebna pozornost bo posvečena državam, ki predstavljajo največji delež tistih, ki jim je bila izdana odločba o vrnitvi. V

primerih, kadar imajo tuja predstavništva, ki so pristojna za RS, sedeže v drugih državah članicah, bo z njimi Policija komunicirala preko diplomatsko konzularne mreže Republike Slovenije.

Tujce, ki jim je bila izdana odločba o vrnitvi, bo Policija vzpodbujala, da prostovoljno zapustijo RS in s tem območje EU, tudi z možnostjo vključitve v programe ponovne reintegracije v državi izvora (tudi ob pomoči programov, ki jih izvaja IOM).

Pri vračanju bo Policija intenzivno sodelovala s Frontexom, tako na področju izmenjave izkušenj, kot pri usposabljanjih, skupnih operacijah vračanja in identifikacijskih postopkih državljanov tretjih držav. V največji meri bo izkoristila možnosti, ki jih bo na področju vračanja dobila agencija z novo uredbo.

Po vstopu Hrvaške v schengensko območje se bo prilagodil tudi način dela policije pri obvladovanju nezakonitega priseljevanja. Pozornost se bo prenesla iz zunanje meje na notranje oziroma bo v žarišču delovanja preprečevanja sekundarnih migracij. Sporazumi o vračanju kot orodje omejevanja nezakonitega priseljevanja med državami članicami EU pridobivajo veljavnost. Slovenija ima sklenjene sporazume z vsemi štirimi sosednjimi državami članicami EU.

Rok za izvedbo ciljev: Ministrstvo za notranje zadeve bo dejavnosti za izvedbo cilja izvajalo kontinuirano.

V.2.3. Zagotavljanje ustreznega števila človeških virov v skladu z obvezami pred vstopom v schengensko območje in sprotno usposabljanje ter nadgradnja znanj in veščin za varovanje državnih meja

Skladno z normativno ureditvijo, ki določa naloge, pooblastila in organiziranost Policije, zagotovljenimi finančnimi sredstvi in skladno s sklepi Vlad RS, se je v Policiji zaposlilo od leta 2006 dalje 9. generacij policistov za opravljanje nalog varovanja zunanje meje Evropske unije. Gre za t.i. policiste nadzornike državne meje, v devetih generacijah skupaj 995. Vsi so razporejeni v najbolj obremenjene (s kadrovsko in operativno problematiko) schengenske policijske enote, ki izvajajo naloge varovanja državne meje in mejne kontrole.

Policija bo v skladu s kadrovskim načrtom in oceno operativne problematike, še naprej popolnjevala policijske postaje na zunanji schengenski meji s policisti nadzorniki državne meje. Cilj je izvajati selekcijske postopke za izbor dveh generacij na leto.

Policija je pristopila tudi k aktivnemu zaposlovanju s ciljem zapolnitve kadrovskih vrzeli v policiji kot celoti. Vsi kadri so deležni splošnega in specialističnih usposabljanj ter imajo možnost nadgrajevati posebna znanja v okviru verificiranih programov usposabljanj.

Z uveljavitvijo nove Uredbe o evropski mejni in obalni straži bo treba zagotoviti tudi večje število policistov v različnih statusih za izvajanje aktivnosti agencije (za stalni sestav 35 policistov in za kratkoročne napotitve 128 policistov do leta 2027 in za reakcijske nabore 35 policistov).

Rok za izvedbo ciljev: Ministrstvo za notranje zadeve bo dejavnosti za izvedbo cilja izvajalo kontinuirano.

V.2.4. Spremljanje razmer v izvornih, tranzitnih in ciljnih državah, ki bi lahko vplivale na dogajanje na področju nezakonitih migracij v Sloveniji

Osnova za spremljanje razmer na področju nezakonitih migracij so redne analize tveganja (trimesečne, polletne, letne), ciljne analize tveganja in situacijska slika.

Policija si izmenjuje informacije o nezakonitih migracijah tako s slovenskimi kot tudi tujimi policijskimi atašaji, katerih mrežo je potrebno še razširiti. Policija bo še okrepila pridobivanje informacij, povezanih z nezakonitimi migracijami tako od slovenskih policijskih atašajev, napotenih tako v države Zahodnega Balkana kot tudi države članice EU, kot tudi tujih policijskih atašajev, akreditiranih v ali za Slovenijo.

Policija bo ob krepitevi operativnega sodelovanja s Frontexom še naprej pridobivala koristne informacije tudi od policistov, napotenih v operativne in druge aktivnosti Frontexa.

Za vzdrževanje posodobljene situacijske slike na področju nezakonitih migracij bo Policija še naprej pridobivala kvalitetne obveščevalne podatke za namene boja proti nezakonitemu prehajanju meje in tihotapljenju oseb. Gre predvsem za informacije, ki se nanašajo na migracijska gibanja in njihov obseg ter strukturo in namembne kraje potovanja, verjetne migracijske poti in prevozna sredstva, ki se uporabljajo za nezakonito prehajanje meje, načine organiziranja tihotapljenja, analize o trenutnem stanju ter o načrtovanih ukrepih v državah izvora, tranzita in ciljnih državah.

Rok za izvedbo ciljev: Ministrstvo za notranje zadeve bo dejavnosti za izvedbo cilja izvajalo kontinuirano.

Steber VI: Varnostna komponenta

VI.1. Opis stanja

Republika Slovenija je kot članica EU podvržena istim varnostnim grožnjam kot druge države EU, vključno s pojavnimi oblikami resnih in organiziranih oblik kriminalitete. Zaradi objektivnih dejavnikov se narava in obseg teh pojavov v Sloveniji ponekod pomembno razlikujeta od drugih držav EU.

Na javno varnost Republike Slovenije v veliki meri vplivajo pojavi in procesi, ki potekajo na območju Zahodnega Balkana in v globalni periferiji EU, zlasti regiji MENA (Bližnji vzhod in severna Afrika). Slovenija je zaradi svoje lege, kulturnih, manjšinskih, jezikovnih in zgodovinskih okoliščin ter geo-ekonomskih interesov pod vplivom procesov, ki oblikujejo politično, družbeno, ekonomsko in varnostno podobo Zahodnega Balkana in posledično tudi organiziranega kriminala.

Varnostno nestabilne razmere na obsežnem območju regije MENA, Afganistana in Pakistana bodo dolgoročno vplivale na problematiko ilegalnih migrantov iz teh območij. Balkanska pot je po številu ilegalnih migrantov, ki jo prečkajo, v zadnjem obdobju ena izmed bolj obremenjenih vstopnih smeri proti EU.

Nedovoljene migracije

Slovenije trenutno ni ciljna država za mednarodne tokove ilegalnih migrantov, ampak predstavlja tranzitno državo. Kriminalne združbe, aktivne v Republiki Sloveniji, so organizatorji transportov v smeri proti Italiji in naprej v druge države EU. Struktura državljanstev ilegalnih migrantov, ki prečkajo Republiko Slovenijo, se spreminja glede na krizna območja. Največ migrantov prihaja iz območja Bližnjega in Srednjega vzhoda ter severne Afrike.

Poleg tega se slovenska policija v zadnjih letih sooča s povečano problematiko nedovoljenih vstopov na ozemlje Republike Slovenije s pomočjo zlorab legalnih institutov (npr. zlorab delovnih dovoljenj in dovoljenj za prebivanje, navideznih porok ipd.). Tovrstne oblike uporabljajo predvsem državljani republik nekdanje Jugoslavije in Albanije.

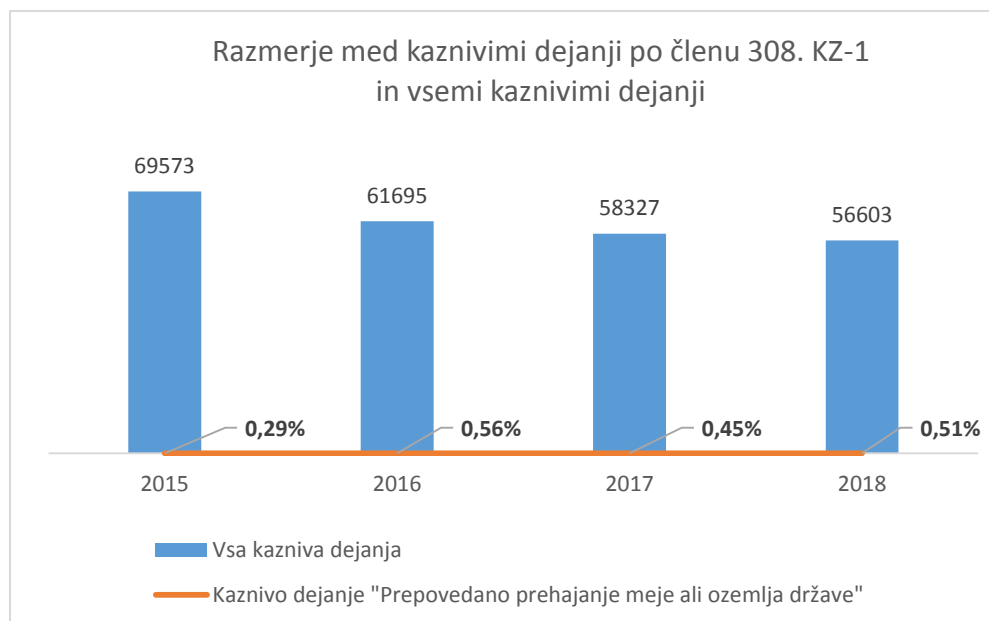
Tabela 5: Skupno število obravnavanih kaznivih dejanj in število kaznivih dejanj »Prepovedano prehajanje meje ali ozemlja države po členu 308. KZ-1« po 308. členu KZ-1 v obdobju 2015–2018

Kazniva dejanja/Leto	2015	2016	2017	2018
Vsa kazniva dejanja (KD)	69573	61695	58327	56603
Prepovedano prehajanje meje ali ozemlja države po členu 308. KZ-1	200	348	260	290

Vir: Policija

Na podlagi primerjave statističnih podatkov o zaznanih in obravnavanih kaznivih dejanjih lahko ugotovimo, da zaznana in obravnavana kazniva dejanja prepovedano prehajanje meje ali ozemlja države po členu 308. Kazenskega zakonika (KZ-1), letno predstavljajo okoli 0.50% vseh kaznivih dejanj v R Sloveniji.

Graf 1: Prikaz letnega razmerja med številom zaznanih in obravnavanih kaznivih dejanj »Prepovedano prehajanje meje ali ozemlja države« po členu 308 KZ-1 in vsemi obravnavanimi kaznivimi dejanji



Pri obravnavi kaznivih dejanj »Prepovedano prehajanje državne meje ali ozemlja države« po členu 308. KZ-1 se ugotavljajo različne oblike izvrševanja navadnega kaznivega dejanja, ki so opredeljene v Kazenskem zakoniku RS in sicer v:

- 3. odstavek - kdor se ukvarja s tem, da tujce, ki nimajo dovoljenja za vstop v Republiko Slovenijo ali prebivanje v njej, nezakonito spravlja na njeno ozemlje, jih po njem prevaža ali jim pomaga pri skrivanju ali kdor dva ali več takih tujcev za plačilo nezakonito spravi čez mejo ali ozemlje države;
- 5. odstavek - kdor pridobiva ali zbira ljudi za nezakonito preseljevanje, jim preskrbuje ponarejene dokumente ali prevoz ali kako drugače organizira nezakonito preseljevanje ali organizira preseljevanje s preslepitvijo pristojnih organov glede pravega namena vstopa na ozemlje Republike Slovenije;
- 6. odstavek – pridobitev nesorazmerne premoženjske koristi ali priskrbi brezpravno delovno silo ali povzroči nevarnost za življenje ali zdravje ljudi ali taka dejanja stori kot član hudodelske združbe, se kaznuje z zapornom od enega do osmih let in denarno kaznijo.

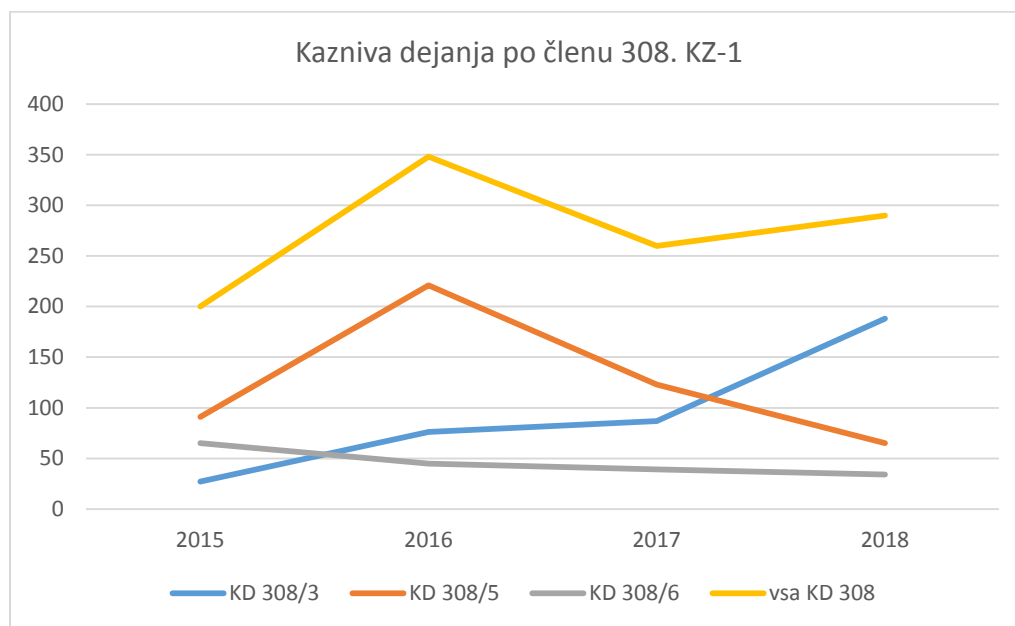
Policija je v letu 2018 zaznala in obravnavala 188 (87) kaznivih dejanj po 3. odstavku 308. člena KZ-1. Glede drugih izvršitvenih oblik navedenega kaznivega dejanja (5. odstavek in 6. odstavek) pa se letu 2018 beleži padec zaznanih in obravnavanih kaznivih dejanj.

Tabela 6: Število obravnavanih kaznivih dejanj po 3., 5. in 6. odstavku 308. člena KZ-1 v obdobju 2015–2018

Kazniva dejanja/leto	Odstavek	2015	2016	2017	2018
Prepovedano prehajanje meje ali ozemlja države po členu 308. KZ-1	3.	27	76	87	188
	5.	91	221	123	65
	6.	65	45	39	34
Skupaj		183	342	249	287

Vir: Policija

Graf 2: Prikaz obravnavani kaznivih dejanj »Prepovedano prehajanje meje ali ozemlja države po členu 308. KZ-1« po odstavkih



Vir: Policija

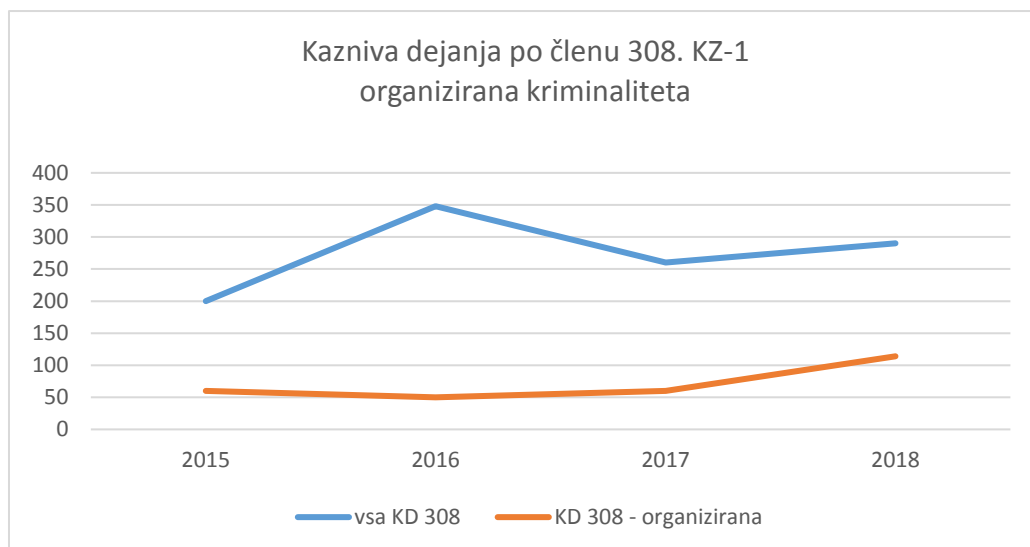
Policija je pri obravnavi problematike nezakonitih migracij zaznala in obravnavala večje število kaznivih dejanj prepovedano prehajanje državne meje ali ozemlja države po členu 308. KZ-1, kjer so bili ugotovljeni elementi organizirane kriminalitete. Pri tem je bilo v letu 2018 zaznano povečanje zaznanih in obravnavanih kaznivih dejanj po 3. odstavku 308. člena KZ-1, in sicer jih je bilo obravnavanih skupaj 70 (21), kaznivih dejanj po 6. odstavku 308. člena KZ-1 pa skupaj 27 (13).

Tabela 7: Število obravnavanih kaznivih dejanj po 3., 5. in 6. odstavku 308. člena KZ-1 z elementi organizirane kriminalitete v obdobju 2015–2018

Kaznivo dejanje/Leto	Odstavek	2015	2016	2017	2018
Prepovedano prehajanje meje ali ozemlja države po členu 308. KZ-1	3.	13	27	21	70
	5.	1	19	26	17
	6.	46	4	13	27
Skupaj		60	50	60	114

Vir: Policija

Graf 3: Prikaz vseh obravnavanih kaznivih dejanj »Prepovedano prehajanje meje ali ozemlja države po členu 308. KZ-1« in kaznivih dejanj po členu 308. KZ-1 z ugotovljenimi elementi organizirane kriminalitete



Vir: Policija

Tujci, kot žrtve in storilci uradno pregonljivih kaznivih dejanj

- Obravnavani osumljenci (celotna kriminaliteta)**

Pri obravnavi kriminalitete v R Sloveniji policija ugotavlja, da so kot storilci oziroma osumljenci različnih kaznivih dejanj v večjem delu obravnavani državljani R Slovenije. Se pa število obravnavanih državljanov R Slovenije od leta 2015 zmanjšuje. Policija je v letu 2018 zaradi suma storitve različnih kaznivih dejanj skupno obravnavala 13.299 (1.099) državljanov R Slovenije.

Ob tem je potrebno poudariti, da delež obravnavanih oseb državljanov EU in državljanov tretjih držav predstavlja manjši delež obravnavanih osumljenih oseb. Tako je policija v letu 2018 zaradi suma storitve različnih kaznivih dejanj skupaj obravnavala 1.020 (1.099) državljanov EU in 1.775 (1.585) državljanov tretjih držav.

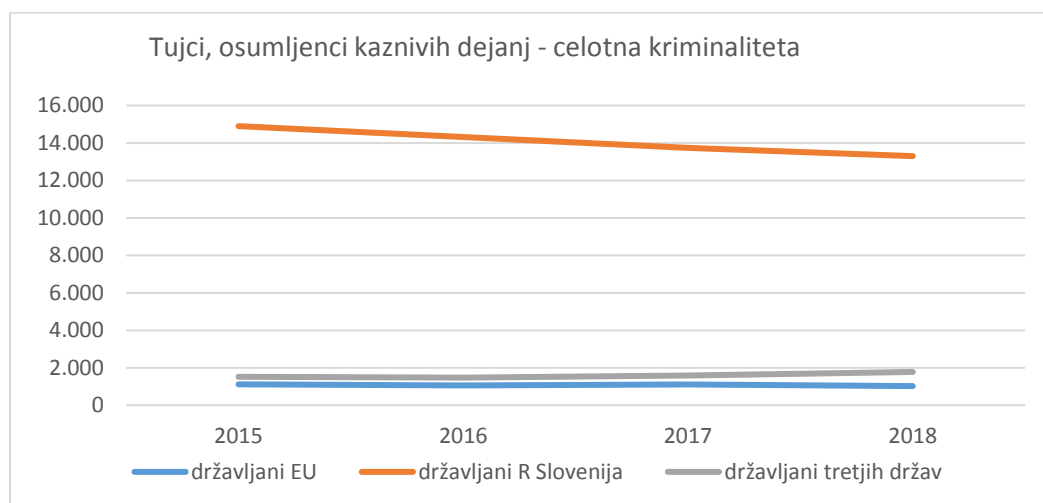
Prav tako se ugotavlja, da se od leta 2015 zmanjšuje število zaznanih in preiskovanih kaznivih dejanj. Policija je v letu 2018 skupaj zaznala in obravnavala 56.507 (58.329) kaznivih dejanj.

Tabela 8: Število posamičnih oseb, osumljenih storitve kaznivih dejanj, po skupinah državljanstev v obdobju 2015–2018

Državljanstvo/Leto	2015	2016	2017	2018
državljeni EU	1.114	1.050	1.099	1.020
državljeni R Slovenija	14.900	14.313	13.735	13.299
državljeni tretjih držav	1.512	1.472	1.585	1.775
Kazniva dejanja (celotna kriminaliteta)	69.573	61.694	58.329	56.507

Vir: Policija

Graf 4: Prikaz števila posamičnih oseb, osumljenih storitve kaznivih dejanj, po skupinah državljanstev v obdobju 2015–2018



Vir: Policija

- Obravnavane žrtve (celotna kriminaliteta)**

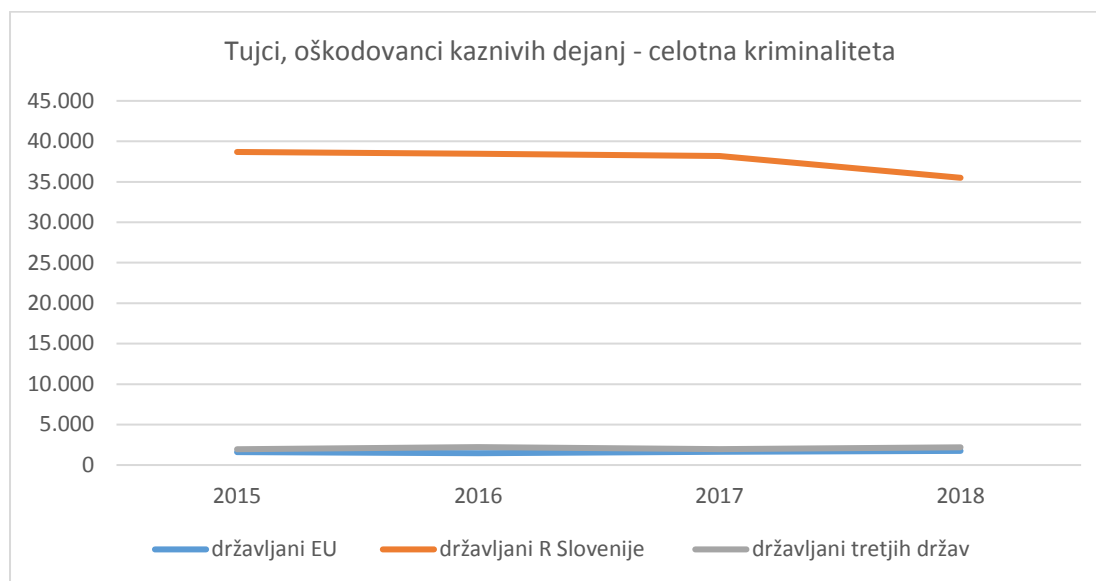
Pri spremljanju kriminalitete policija ugotavlja, da večinski del oškodovancev vseh kaznivih dejanj predstavljajo državljani R Slovenije, pri čemer pa se njihovo število od leta 2015 zmanjšuje. Policija je v letu 2018 skupno obravnavala 35.494 (38.195) državljanov R Slovenije, oškodovancev različnih kaznivih dejanj. Od leta 2016 pa se povečuje število obravnavanih oškodovancev državljanov EU. Tako je policija v letu 2018 obravnavala 1.747 (1.626) oškodovancev, državljanov EU. Glede državljanov tretjih držav je potrebno poudariti, da le-ti kot oškodovanci različnih kaznivih dejanj predstavljajo manjši del od skupno obravnavanih oškodovancev. Policija je v letu 2018 skupno obravnavala 2.180 (1.962) oškodovancev iz tretjih držav.

Tabela 9: Število oseb, žrtev kaznivih dejanj, po skupinah državljanstev v obdobju 2015–2018

Državljanstvo/Leto	2015	2016	2017	2018
državljeni EU	1.605	1.458	1.626	1.747
državljeni R Slovenije	38.688	38.457	38.195	35.494
državljeni tretjih držav	1.970	2.214	1.962	2.180
Kazniva dejanja (celotna kriminaliteta)	69.573	61.694	58.329	56.507

Vir: Policija

Graf 5: Prikaz posamičnih oseb, oškodovancev kaznivih dejanj, po skupinah državljanstev v obdobju 2015–2018



Vir: Policija

Pri spremljanju kriminalitete Policija ugotavlja, da so kot oškodovanci vseh kaznivih dejanj ob državljanih R Slovenije v največjem številu obravnavani še državljani BIH, Hrvaške, Severne Makedonije, Bolgarije in Srbije.

Kot storilci oziroma osumljenci vseh kaznivih dejanj so ob državljanih R Slovenije obravnavani še državljani BIH, Srbije, Kosova, Hrvaške...

Tabela 10: Število najpogosteje obravnavanih osumljencev in žrtev kaznivih dejanj (celotna kriminaliteta) v obdobju 2015–2018

Državljanstvo/Leto	2015		2016		2017		2018	
	osumljeni	oškodovani	osumljeni	oškodovani	osumljeni	oškodovani	osumljeni	oškodovani
BIH	242	504	227	511	222	248	262	300
Hrvaška	115	99	152	57	124	93	103	91
Severna Makedonija	93	97	64	110	67	60	78	113
Bolgarija	58	94	66	22	79	41	48	30
Srbija	123	85	117	66	157	95	143	74
Italija	76	68	63	75	64	110	58	100
Ukrajina	42	57	13	34	15	25	32	37
Kosovo	82	35	85	180	89	61	100	75
Avstrija	12	34	13	28	22	55	12	37
Slovaška	11	31	13	11	15	15	11	5

Vir: Policija

- **Ranljive skupine**

V skladu z določbo 1. člena Konvencije Združenih narodov o otrokovih pravicah so mladoletne osebe vse tiste osebe, ki so mlajše od 18 let oziroma po slovenski zakonodaji še niso polnoletne. V teh primerih govorimo o ranljivi skupini oseb, ki so lahko zaradi dolge poti izpostavljeni različnim oblikam ogroženosti, zaradi tega je treba temu primerno upoštevati določbi drugega odstavka 13. člena in drugega odstavka 18. člena Zakona o nalogah in pooblastilih policije (Uradni list RS, št. 15/2013, 23/15 – popr. 10/17). Obe določbi določata posebno skrb in dodatno pozornost za ranljive skupine oseb, kamor spadajo tudi otroci in mladoletniki. Določata še, da se v policijskih postopkih upoštevajo njihove osebne lastnosti.

V zvezi z mladoletnimi osebami v okviru migracijske situacije zaznavamo naslednje situacije:

- da potujejo skupaj s svojimi starši ali skrbniki;
- da potujejo z osebo (ali več osebami), torej so jih njihovi starši izročili znancem, svojcem, sorodnikom (iz iste vasi oziroma kraja);
- da potujejo sami znotraj migrantske skupine;
- da potujejo z osebo (ali več osebami), ki so jih srečale, oziroma z migranti, s katerimi so se našli na skupni migracijski poti;
- da so jih migranti vzeli biološki družini ali pravemu skrbniku ter jih zlorabili za hitrejše potovanje naprej v EU (prednostna obravnava pri uradnih osebah, prevozih, dodatni oskrbi ipd.);
- da so jih neznane osebe v migrantski skupini zapustile in so tako ostale prepuščene same sebi (zapuščene, zapostavljene mladoletne osebe);
- da so se izgubile oziroma so pogrešane.

V takih primerih policija posveča pozornost ugotavljanju dejstev, ali je podan sum storitve katerega izmed kaznivih dejanj po Kazenskem zakoniku, saj se storilec preganja po uradni dolžnosti.

Mladoletne osebe so lahko žrtve različnih kaznivih dejanj (trgovine z ljudmi, ugrabitve, spolnih kaznivih dejanj in drugih). Žrtev so lahko bili v matični državi ali na migracijski poti.

Pri obravnavi mladoletnih oseb (otrok in mladostnikov) je treba upoštevati tudi spodaj navedena temeljna načela iz Konvencije Združenih narodov o otrokovih pravicah, ki jih je treba vselej tolmačiti tako, da se vsa štiri načela uporabljajo hkrati. Ta načela so:

1. prepoved diskriminacije (2. člen);
2. delovanje v korist mladoletne osebe (3. člen);
3. skrb za preživetje in razvoj (6. člen);
4. upoštevati mnenje mladoletne osebe (12. člen).

Druga ranljiva skupina, ki ji je treba posvečati pozornost, so ženske. Ženske so lahko žrtve nasilnih kaznivih dejanj tako v matični državi kot na migracijski poti. Verjetnost je tudi, da morajo potovati skupaj z osebo, ki izvaja nasilje. Tudi v teh primerih policija izvaja ukrepe z zaščito žrtve.

Ob tem ne smemo zanemariti dejstva, da so lahko v migracijskih tokovih tudi osebe, ki kazniva dejanja storijo v škodo otrok ali drugih ranljivih oseb. Postopki zoper te osebe se vodijo v skladu z določili zakonodaje, ki velja na območju Republike Slovenije.

Terorizem

Terorizem ostaja prioriteta na ravni EU ter regionalni in nacionalni ravni. Ta je danes kompleksen, dinamičen in zaznamovan s transnacionalno dimenzijo. EU, regije in države članice EU se praviloma spopadajo s podobnimi tveganji, zato mora biti naš pristop medsebojno usklajen in standardiziran.

Da bi se osredotočili na pravilne cilje, moramo zagotoviti poenoten in sistematičen način spremljanja varnostnih tveganj v EU in tretjih državah, od koder prihaja grožnja. Okrepiti je treba skupno iskanje učinkovitih protiukrepov. Pri tem je treba zagotoviti zadostno mero prilagodljivosti ter zagotoviti pravočasne komunikacije in ustrezno koordinacijo.

Pristop omejevanja terorizmu se vedno bolj pomika v preventivni del, kar zahteva izredno horizontalen pristop. To je za EU dodaten izziv, saj v sodelovanje poleg varnostnih subjektov vključuje vedno širši krog deležnikov.

Na področju boja zoper terorizem je ena izmed prioritet preprečevanje nasilnega ekstremizma. Glede na spreminjajoče varnostne razmere v Siriji prioriteta postajajo tuji teroristični borci, ki se vračajo z bojišč v Siriji in Iraku, t. i. povratniki.

Odziv na varnostno tveganje t. i. povratnikov zaradi svoje izredne kompleksnosti in dinamičnosti mora biti izredno horizontalen in multidimenzionalen, in sicer tako na mednarodni kot tudi na nacionalni ravni. To velja tako za sodelovanje tako na operativnem kot tudi na strateškem področju.

Posebno pozornost je treba nameniti tudi (samo)radikalizaciji migrantov (kot posledica načrtnega delovanja že radikaliziranih posameznikov in skupin, manj uspešne integracije, socialne in kulturne marginalizacije ipd.) ter delovanju skrajnih desničarskih in levičarskih skupin, ki so povezane z migracijami (napadi na migrante oziroma sprejemne centre, napadi na nasprotnike migracij, spopadi med pripadniki obeh skrajnih kril).

Glede na to, da pri tem obravnavamo izredno občutljive ciljne skupine, kot so begunci, prosilci za mednarodno zaščito, mladi, depriviligirani in državljani EU, mora biti odziv temu primeren, usklajen oziroma uravnotežen. Omogočati mora uravnoteženost med spoštovanjem temeljnih človekovih pravic in svoboščin na eni strani ter zahteve moderne doktrine zagotavljanja varnosti na drugi strani.

Pri obravnavanju terorizma se je obenem nujno treba bolj osredotočiti na pravočasno odkrivanje dejavnikov tveganja, ki povečujejo ranljivost tako regije kot tudi EU, ter dostop teroristov do sredstev storitve, predvsem orožja, eksploziva, ponarejenih dokumentov in finančnih sredstev. Za EU je velik izziv vzpostavitev t. i. programov reintegracije povratnikov oziroma zagotavljanja t. i. alternative povratnikom po vrnitvi v izvirne države. Ker ima tveganje za posledico pojav drugih oblik radikalizacije in nasilnega radikalizma, je treba zagotoviti celovito obravnavanje nasilne radikalizacije.

Teroristična ogroženost Republike Slovenije ostaja nizka. Petstopenjski model priprave ocene ogroženosti s tem predvideva, da neposredne teroristične grožnje ni, je pa ni mogoče izključiti.

V sklopu begunskega vala je bilo identificiranih in preverjanih več oseb, ki ustrezajo indikatorjem za odkrivanje tujih terorističnih borcev, vendar se ti sumi kasneje (za zdaj) niso potrdili, razen v dveh primerih, ko naj bi migranta v ciljnih državah po poročanju tujih varnostnih organov sodelovala v terorističnih napadih.

Begunski val seveda poleg že navedenih groženj pomeni tudi varnostno tveganje, ki ga spremljajo druga odklonska ravnanja. V Sloveniji se opaža, da je prisotnost beguncev povzročila porast sovražnega govora, ne pa tudi kaznivih dejanj z obeležjem sovraštva. V Sloveniji do zdaj ni bilo zabeleženih kršitev in ekscesov kot v nekaterih drugih državah EU. Kakršna koli oblika sovražnega govora je nesprejemljiva.

Trgovina z ljudmi

Trgovina z ljudmi je pojav, ki vključuje različne oblike zlorab in izkoriščanja ne samo žensk, temveč tudi moških, otrok in starejših ljudi. Za EU je značilna predvsem trgovina z ljudmi za potrebe spolnega izkoriščanja. Kljub temu se vse pogosteje zaznavajo tudi druge oblike trgovine z ljudmi, predvsem trgovine z namenom izkoriščanja delovne sile, prisilnega beračenja in izvrševanja kaznivih dejanj.

V Sloveniji je problematika trgovine z ljudmi srednjeročno stabilna tako po obsegu kot po samih pojavnih oblikah in je vezana predvsem na problematiko organiziranih oblik spolnega izkoriščanja. Tudi v Sloveniji zaznavamo prisotnost drugih pojavnih oblik trgovine z ljudmi, in sicer z namenom delovnega izkoriščanja, prisilnega beračenja in izvrševanja kaznivih dejanj.

Slovenija je pretežno ciljna država za trgovino z ljudmi, predvsem žensk, z namenom spolnega izkoriščanja. Žrtve izvirajo iz držav srednje in vzhodne Evrope ter zahodnega Balkana.

Policija je v letu 2018 zaznala in obravnavala 71 (67) kaznivih dejanj trgovine z ljudmi. Pri zaznavah in obravnavah navedenih kaznivih dejanj je bila kot najpogostejša oblika izkoriščanja žrtv ugotovljeno spolno izkoriščanje, izkoriščanje zaradi prostitucije in izkoriščanje zaradi prisilnega izvrševanja kaznivih dejanj.

Tabela 11: Število obravnavanih kaznivih trgovine z ljudmi, po členu 113. KZ-1.

Kazniva dejanja/Leto	2015	2016	2017	2018
Trgovina z ljudmi po členu 113. KZ-1	51	32	67	71

Vir: Policija

V letu 2018 je policija obravnavala skupno 100(68) posamičnih⁴⁵ žrtv kaznivega dejanja »Trgovine z ljudmi« po členu 113. KZ-1 in 33 (23) posamičnih osumljencev. V letu 2018 so bile v zvezi kaznivega dejanja trgovine z ljudmi obravnavane 3 (1) pravne osebe.

Tabela 12: Število obravnavanih posamičnih oškodovancev in osumljencev trgovine z ljudmi v letu 2017 in 2018

	2017		2018	
	osumljenci	oškodovanci	osumljenci	oškodovanci
FIZIČNA OSEBA	23	68	33	100
Moški	14	2	27	31
Ženski	9	66	6	69
PRAVNA OSEBA	1		3	

Vir: Policija

⁴⁵ Statistični podatki zajeti v poročili u delu policije za leto 2018 zajemajo podatke o statističnih osebah, kar pomeni, da se osebe (osumljenci, oškodovanci) štejejo v vsakem kaznivem dejanju, v katerem so bili obravnavani. Ker kazniva dejanja trgovine z ljudmi niso bila preiskovana kot posamična kazniva dejanja, temveč so bila preiskovana v sklopu več preiskav, navajamo podatke o posamičnih osebah, kar pomeni, da se oseba (osumljenec, oškodovanec) znotraj preiskave šteje samo enkrat, ne glede v koliko kaznivih dejanjih je bil obravnavan.

Sovražni govor

Okrepljen migracijski tok ter s tem povečana prisotnost tujcev v Republiki Sloveniji, se vzporedno z okrepljenimi proti tujcem nastrojenimi politikami nekaterih držav članic EU, odraža tudi v povečani sovražnosti do tujcev oz. depriviligiranih skupin kot so begunci, prosilci za mednarodno zaščito, slabše integrirani tujci s slabim gmotnim, socialnim stanjem. Število zaznanih kaznivih dejanj in prekrškov zoper tujce pri tem bistveno ne odstopa od večletnega povprečja. Razloga za to sta dva in sicer prvi, da je bila glavnina kaznivih dejanj/prekrškov z obeležjem sovražnosti, nestrpnosti že pred tem nastrojena zoper tujce in drugi, da nivo sovražnosti in nestrpnost ne dosega družbene zavrženosti do te mere, da bi takšna dejanja lahko opredeljevali v ožjem, t.j. kazensko pravnem smislu.

Na splošno lahko zapišemo, da sta sovrašтво in nestrpnost do tujcev v Sloveniji neprimerljivi tako po obsegu kot vsebini, s tistimi v drugih državah članicah EU. V večini primerov gre za omejeno izražanje predsodkov, nestrpnosti, pa tudi sovražnih stališč, predvsem do depriviligiranih in marginaliziranih skupin, s strani posameznikov in posameznih skupin, ki ima relativno omejeno sposobnost javnega spodbujanja in razpihovanja. Jani diskurz, povečano problematiziranje v medijih, nesprejemljiva retorika nosilcev javnih funkcij in politikov, kaže na okrepljeno sovražnost do tujcev kar pa se ne odraža v samem številu zaznanih kaznivih dejanj in prekrškov z obeležjem sovrašтва.

Aktivnosti v povezavi s sovražnim govorom se bodo izvajale skladno z Resolucijo o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2019–2023.

V povezavi s sovražnim govorom je policija v letu 2018 obravnavala 22 (25) kaznivih dejanj javno spodbujanje sovrašтва, nasilja ali nestrpnosti po členu 297. KZ-1.

Tabela 10: Število obravnavanih kaznivih dejanj »Javno spodbujanje sovrašтва, nasilja ali nestrpnosti« po členu 297. KZ-1

Kaznivo dejanje/Leto	2015	2016	2017	2018
Javno spodbujanje sovrašтва, nasilja ali nestrpnosti po členu 297. KZ-1	20	43	25	22

Vir: Policija

Policija je v letu 2018 obravnavala 52 (48) kršitev določila Zakona o varstvu javnega reda in miru, ki so se nanašale na vzpodbujanje nestrpnosti.

Tabela 11: Število obravnavanih prekrškov »Vzbujanje nestrpnosti« po Zakonu o varstvu javnega reda in miru (ZJRM-1), člen 20

Leto	2015	2016	2017	2018
Število kršitev ZJRM-1, člen 20	45	42	48	52

Vir: Policija

VI.2. Cilji

VI.2.1. Odpravljanje in omejitev tveganja za nacionalno varnost, ki izhaja ali je povezano z migracijskimi gibanji

Zaradi povečanja problematike nedovoljenih migracij bo poleg t. i. reaktivnega odziva smiselno povečati proaktivne dejavnosti kriminalistične policije, predvsem v obliki preprečevanja delovanja dejavnosti

organiziranih kriminalnih združb. Dejavnosti kriminalistične policije morajo biti na vseh ravneh prioriteten usmerjene v preiskovanje kaznivih dejanj, povezanih z nedovoljenimi migracijami (v povezavi z delovanjem organiziranih kriminalnih združb in terorizma), kar bi na daljši rok preprečevalo oziroma vsaj otežkočalo organizacijo nedovoljenih migracij preko Republike Slovenije.

Prav zato so ta področja delovanja organiziranih kriminalnih združb prednostni cilji, ki si jih je zadala tudi slovenska policija.

Prednostna naloga policije je identificirati in omejiti nezakonite dejavnosti organiziranih kriminalnih združb na balkanski poti, ker na dogajanja v sklopu organizirane kriminalitete v Sloveniji bistveno vplivata geografski položaj države z neposredno izpostavljenostjo balkanski poti in zgodovinska pogojenost ter vpetost v kulturno-ekonomske odnose z republikami nekdanje Jugoslavije. Policija se ponovno sooča s fenomenom delovanja organiziranih kriminalnih združb, katerih dejavnosti se na balkanski poti povezujejo predvsem z nedovoljeno trgovino s prepovedanimi drogami in orožjem, tihotapljenjem ljudi, trgovino z ljudmi, kraji in tihotapljenjem vozil, izsiljevanjem in medsebojnimi obračuni. Navedene okoliščine kriminalistični policiji narekujejo načrtno in sistematično spremljanje ter preiskovanje delovanja organiziranih kriminalnih združb ob upoštevanju Europolovih meril in subjektivnega pristopa, katerega namen je identifikacija celotne hudodelske združbe ne glede na vrsto kaznivih dejanj.

V boju proti organiziranemu kriminalu je policija povečala finančne preiskave oziroma izvaja ukrepe, ki so usmerjeni v odkrivanje, začasno zavarovanje in odvzem protipravno pridobljene premoženjske koristi oziroma premoženja, ki ustreza takšni koristi. S takšnimi ukrepi policija poskuša nevtralizirati osnovni cilj podjetniško organizirane kriminalne dejavnosti, to pa je nezakonito pridobivanje dobička. V zvezi s tem je temeljna naloga policije, da v sodelovanju s pristojnimi državnimi organi zbira dokaze in raziskuje okoliščine, ki so pomembne za ugotavljanje premoženjske koristi, pridobljene s kaznivimi dejanji. Nameni izvajanja finančnih preiskav so identifikacija premoženjske koristi, ugotavljanje osumljenčevega premoženja, ki ga je mogoče s sodno odločbo odvzeti, ter podajanje pobud državnemu tožilstvu, da preiskovalnemu sodniku predlaga izdajo sklepa za začasno zavarovanje zahtevka za odvzem premoženjske koristi oziroma premoženja, ki ustreza takšni koristi.

Naslednji ukrep je multidisciplinarni pristop k odkrivanju in preiskovanju kaznivih dejanj organizirane kriminalitete. Uspešno in učinkovito omejevanje organiziranega kriminala zahteva načrtno, sistematično, kompleksno in multidisciplinarno obravnavo organiziranih kriminalnih združb, njihovih storilcev in kaznivih dejanj.

Za izvajanje teh ukrepov je treba okrepiti sodelovanje in izmenjavo informacij z Europolom, policijami držav članic EU in s policijami držav Zahodnega Balkana. Da bi bilo omejevanje transnacionalnega organiziranega kriminala učinkovito, je treba spodbujati pravočasno mednarodno izmenjavo varnostno relevantnih informacij in kriminalističnih obveščevalnih podatkov, ki omogočajo organom odkrivanja in kazenskega pregona usklajeno in učinkovito ukrepanje za zagotavljanje svobode, varnosti in pravičnosti, kar je v skladu s pogodbo o ustanovitvi EU, katere polnopravna članica je tudi Republika Slovenija. Krepi je treba policijsko sodelovanje v boju proti mednarodni trgovini s prepovedanimi drogami, tihotapstvu ljudi in drugim oblikam mednarodnega organiziranega kriminala.

Državni sistemi držav članic EU delujejo pri povezovanju policij evropskih držav v skupnem boju proti organiziranemu kriminalu zaviralno. Policija vodi kriminalistične preiskave z namenom, da privede storilca pred nacionalno sodišče, kjer mu bodo sodili po nacionalni zakonodaji. To vpliva zaviralno na izmenjavo informacij in obveščevalnih podatkov. Druga pomembna ovira pri zatiranju mednarodnega kriminala je oblika policijske organiziranosti, ki je naravnana in prilagojena lokalnim posebnostim kriminalitete. Po izkušnjah tujih policij se je kot najučinkovitejši način boja proti organiziranemu kriminalu izkazal odvzem premoženja, ki je bil pridobljen s kriminalnimi dejavnostmi. Zato so države članice EU in tudi države

kandidatke svojo zakonodajo temu ustrezno dopolnile z ukrepom, ki omogoča odvzem protipravno pridobljenega premoženja.

Pomembna oblika boja proti organiziranemu kriminalu in drugim hujšim pojavnim oblikam kaznivih dejanj je kriminalistična obveščevalna dejavnost. Gre za proces zbiranja, vrednotenja, primerjanja, analiziranja in diseminacije podatkov, na podlagi katerih potekata odločanje in načrtovanje policijskih dejavnosti s ciljem proaktivnega delovanja policije.

Rok za izvedbo cilja: Ministrstvo za notranje zadeve bo dejavnosti za izvedbo cilja izvajalo kontinuirano.

VI.2.1.1. Preprečevanje nezakonitih migracij v povezavi z organizirano kriminaliteto

Namen je oslabiti delovanje organiziranih kriminalnih združb, aktivnih na področju omogočanja nezakonitih migracij, ki delujejo v izvornih državah in vstopnih državah EU ter na drugih alternativnih poteh, ter zlorabo zakonitih instrumentov vstopanja, vključno z uporabo ponarejenih dokumentov.

Zaradi povečanja problematike nedovoljenih migracij je ob t. i. reaktivnem odzivu potrebno povečati proaktivne dejavnosti policije, predvsem v obliki odkrivanja, preiskovanja in preprečevanja delovanja organiziranih kriminalnih združb. Dejavnosti policije morajo biti na vseh ravneh usmerjene v preprečevanje nezakonitih prehodov državne meje ter zaznavi kaznivih dejanj, povezanih z nedovoljenimi migracijami (v povezavi z delovanjem organiziranih kriminalnih združb in terorizma).

Aktivnosti v zvezi odkrivanja in preprečevanja kaznivih dejanj v povezavi z nezakonitimi migracijami in delovanju organiziranih kriminalnih združbami morajo biti sistematična in kompleksna.

Za izvajanje teh ukrepov je treba okrepiti sodelovanje in izmenjavo informacij z Europolom, policijami držav članic EU in policijami tretjih držav. Pr tem je potrebno spodbujati pravočasno mednarodno izmenjavo ugotovitev in kriminalističnih obveščevalnih podatkov, ter izvedbe skupnih preiskav, z namenom usklajenega in učinkovitega ukrepanje za preprečevanje nezakonitih migracij in organizirane kriminalitete.

Rok za izvedbo cilja: Ministrstvo za notranje zadeve bo dejavnosti za izvedbo cilja izvajalo kontinuirano.

VI.2.1.2. Preprečevanje trgovine z ljudmi

Namen je oslabiti delovanje organiziranih kriminalnih združb, aktivnih tako na področju trgovine z ljudmi znotraj držav članic EU kot iz tradicionalnih izvornih držav žrtev z namenom prisilnega dela in zlorabe prostitucije, in sicer vključno s tistimi skupinami, ki uporabljajo zakonite poslovne strukture za olajšanje ali prikrivanje svoje kriminalne dejavnosti. Pri tem morajo biti aktivnosti vseh akterjev, ki delujejo na področju boja zoper trgovino z ljudmi usmerjene v prepoznavo oz. identifikacijo vseh oblik izkoriščanja žrtev trgovine z ljudmi ter zagotavljanju in nudenja vseh oblik pomoči žrtvam trgovine z ljudmi.

Aktivnosti za prepoznavo žrtev trgovine z ljudmi se izvajajo v vseh postopkih z migranti in drugimi ranljivimi skupinami tako v postopkih pridobivanja mednarodne zaščite, statusa begunca ter odstranjevanju tujcev iz države.

Koordinacija aktivnosti in medsebojno sodelovanje vseh inštitucij in civilne družbe poteka preko Službe za preprečevanje in boj proti trgovini z ljudmi, Nacionalnega koordinatorja za boj proti trgovini z ljudmi ter v okviru delovanja Medresorske delovne skupine za boj proti trgovini z ljudmi.

Aktivnosti se izvajajo na podlagi letnih Akcijskih načrtov za boj proti trgovini z ljudmi.

Policija na področju boja zoper trgovino z ljudmi sodeluje z državami članicami EU, kakor tudi s tretjimi državami. Policija pri sodelovanju z državami članicami EU izmenjuje informacije v okviru sodelovanja z EUROPOL-om, s tretjimi državami pa v okviru sodelovanja z INTERPOL-om.

Policija sodeluje tudi v projektu Evropske več disciplinarne platforme proti grožnjam kriminala (EMPACT) na področju trgovine z ljudmi, kjer izvaja aktivnosti na podlagi letnih Operativnih akcijskih načrtov.

Rok za izvedbo cilja: Ministrstvo za notranje zadeve bo dejavnosti za izvedbo cilja izvajalo kontinuirano.

VI.2.1.4. Pravočasno odkrivanje in preprečevanje vseh oblik radikalizma, ki lahko vodi v terorizem, ter drugih odklonskih ravnanj z uporabo obstoječih smernic in dobrih praks

Slovenija bo nadaljevala aktivno sodelovanje pri oblikovanju globalnih, regionalnih in protiterorističnih politik EU na ravni Združenih narodov, Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) in Sveta Evrope, nadaljevala pa bo tudi svojo aktivno vlogo na Zahodnem Balkanu.

V sklopu na predlog Slovenije v letu 2015 vzpostavljene regionalne iniciative *Western Balkan Counter Terrorism Initiative* bo nadaljevala uresničevanje posebnega načrta, ki na komplementaren in integrativen način med drugim prioriteto obravnava ravno tveganje tujih terorističnih borcev.

Na ravni EU bo policija še naprej aktivno sodelovala v različnih operativnih telesih, ki obravnavajo tveganja t. i. tujih borcev in terorizem nasploh. S svojim članstvom v posebni podskupini za operativno sodelovanje Delovne skupine Dumas, v sklopu katere ima Slovenija eno izmed glavnih nalog pri krepitevi operativnega sodelovanja na področju tujih terorističnih borcev med EU in Zahodnim Balkanom ter pri njihovem vračanju v izvirne države, bo še naprej aktivno prispevala k spremljanju trendov in oblikovanju novih praks.

Slovenska policija bo kot predsedujoča iniciativi o policijskem sodelovanju na področju protiteroristične dejavnosti držav Zahodnega Balkana (*Counter Terrorism Initiative – CTi*) nadaljevala promocijo na ravni EU oblikovanih dobrih praks odkrivanja, preprečevanja in preiskovanja. Sprejet je bil poseben načrt dejavnosti, oblikovani so bili skupni indikatorji, v pripravi pa je tudi prvo regionalno poročilo o teroristični grožnji. V sklopu operativnih delovnih srečanj je bilo v letu 2016 omogočeno postopno vključevanje tožilcev, ki so pristojni za preiskovanje terorizma. Dodana vrednost iniciative je, da, kjer je to mogoče, vključuje tudi sodelovanje obveščevalnih služb.

Slovenska policija skupaj s policijami Avstrije, Belgije, Češke in Hrvaške ter drugimi regionalnimi partnerji nadaljuje uresničevanje projekta *EU First Line Practitioners*, ki je usmerjen v dvig ozaveščenosti in usposobljenosti praktikov Zahodnega Balkana, ki se kot taki na terenu prvi spopadajo s to problematiko.

Z dosledno uporabo mednarodno usklajenih smernic, dobrih praks in indikatorjev, ki jih je treba nenehno dopolnjevati in nadgrajevati, bo mogoče zagotavljati večjo prepoznavnost posameznikov ali skupin, ki bi v migracijskem toku poskušali ogrožati varnost države in drugih držav. V ta namen bo treba nadaljevati usposabljanja policijskih uslužbencev in vseh drugih deležnikov, ki bi lahko prepoznali in se odzvali na morebitne odklonske pojave oseb, ki bi lahko ogrožale varnost države.

Rok za izvedbo cilja: Ministrstvo za notranje zadeve bo dejavnosti za izvedbo cilja izvajalo kontinuirano.

VII. Financiranje strategije

Za izvedbo strategije in doseganje opredeljenih ciljev so potrebna finančna sredstva, ki bodo natančneje opredeljena v akcijskih načrtih nosilcev posameznih stebrov in sodelujočih organov. Poleg sredstev iz proračuna Republike Slovenije so in bodo na voljo tudi evropska sredstva iz različnih finančnih instrumentov.

V okviru te finančne perspektive je Republika Slovenija na področju notranjih zadev upravičena do sredstev skladov v okviru proračunskega naslova 3 – svoboda, varnost in pravica. Financiranje politik notranjih zadev EU v večletnem finančnem okviru 2014–2020 poteka preko dveh skladov – Sklada za azil, migracije in vključevanje ter Sklada za notranjo varnost. Večji del sredstev v obeh skladih je razdeljen po principu deljenega upravljanja (nacionalne ovojnice), medtem ko manjši del ostaja na centralizirani ravni (nujna pomoč, ukrepi Unije).

Sklad za notranjo varnost je v tej finančni perspektivi oblikovan kot nacionalna ovojnica, za katero tudi velja deljeno upravljanje. Razdeljen je na dve zaokroženi vsebinski področji, in sicer:

- policijsko sodelovanje, preprečevanje in boj proti kriminaliteti ter krizno upravljanje;
- meje in vizumi.

Okvirni znesek Sklada za azil, migracije in meje je do leta 2020 15 milijonov EUR, okvirni znesek Sklada za notranjo varnost pa 30 milijonov EUR.

V aktualni finančni perspektivi znaša višina subvencij oziroma donacij, za katere lahko države članice EU zaprosijo, tudi do 90 % upravičenih stroškov projekta. Slednje lahko ob uspešni kandidaturi znatno razbremenijo nacionalni proračun. Sredstva za izvajanje ciljev strategije je možno pridobiti tudi iz kohezijskih sredstev.

Sedanja finančna perspektiva in s tem tudi finančni instrumenti bodo v takšni obliki ter s tem načinom upravljanja veljavni do leta 2020. Trenutno so na ravni EU v fazi pogajanj pravne podlage, ki bodo opredeljevale finančno perspektivo po letu 2020.

Vir financiranja strategije je tudi določen delež rednih proračunskih sredstev za delovanje posameznih ministrstev in vladnih služb. Določen je v deležih po vsebini in višini za posamezna področja pri proračunskih uporabnikih, ki so nosilci stebrov ali sodelujoči pri izvedbi posameznih ciljev.

Potrebna finančna sredstva za izvedbo ciljev posameznih stebrov bodo nosilci posameznih stebrov in sodelujoči organi konkretno ovrednotili v okviru akcijskega načrta, ki bo sledil sprejetju strategije.

Pregled in opis ključnih pravnih podlag

Mednarodnopravna podlaga

▪ Mednarodna listina človekovih pravic

Migranti in begunci so, tako kot vsi ljudje, upravičeni do temeljnih človekovih pravic in svoboščin. Na univerzalni ravni je na tem področju najpomembnejši pravni okvir Mednarodna listina človekovih pravic. Ta vključuje Splošno deklaracijo človekovih pravic, Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah (MPDPP) in Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (MPESKP). Mednarodno pravo človekovih pravic vključuje tudi druge temeljne dokumente Organizacije združenih narodov. Dodati je treba Konvencijo Organizacije združenih narodov o boju proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu, skupaj s protokoli za preprečevanje trgovine z ljudmi in njihovega tihotapljenja. Na regionalni ravni je v evropskem okviru najpomembnejša Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Na univerzalni ravni je pomembna tudi Mednarodna konvencija o varstvu pravic vseh delavcev migrantov in članov njihovih družin. Čeprav države članice EU (vključno s Slovenijo) niso pogodbenice te konvencije, je večina določb prenesenih v pravni red EU. Konvencija o statusu begunca, vključno s Protokolom, podeljuje posebne pravice beguncem. Begunci so specifična skupina migrantov, za katere velja poseben pravni režim, vključno s prepovedjo vračanja v državo, kjer bi lahko bilo ogroženo njihovo življenje ali svoboda.

▪ Konvencija o statusu beguncev (Ženevska konvencija) iz leta 1951 in Protokol iz leta 1967

Republika Slovenija je z aktom o notifikaciji nasledstva za konvencije Organizacije združenih narodov leta 1992 sprejela Konvencijo o statusu beguncev, ki skupaj s še nekaterimi konvencijami pomeni temelje pravil mednarodnega humanitarnega prava. Ženevska konvencija kot univerzalni sporazum določa, kdo je begunec, in definira pravice in dolžnosti beguncev ter njihovih držav gostiteljic. Čeprav je bila sprejeta pred 67 leti, je Ženevska konvencija še vedno temelj zaščite beguncev po svetu.

▪ Konvencija o otrokovih pravicah iz leta 1989

Ta konvencija je prvi pravno zavezujoč mednarodni dokument, ki na enem mestu vključuje celotni razpon človekovih pravic, vključno s civilnimi, kulturnimi, ekonomskimi, političnimi in socialnimi pravicami. Dokument vsebuje pravice, ki bi jih morali uživati vsi otroci, in postavlja osnovne standarde za otrokov razvoj v različnih starostnih obdobjih ter na različnih področjih njegovega življenja. Konvencija opredeljuje osnovne človekove pravice, ki jih imajo otroci po vsem svetu: do preživetja, do razvoja vseh potencialov, do zaščite pred kakršnim koli izkoriščanjem in do sodelovanja ter udeležbe.

Vsaka pravica, opredeljena v Konvenciji o otrokovih pravicah, je del človekovega dostojanstva in skladnega razvoja vsakega otroka. Konvencija ščiti otrokove pravice s tem, da postavlja osnovne standarde zdravstvene oskrbe, izobraževanja ter pravnih, civilnih in socialnih storitev.

▪ Agenda o humanosti, sprejeta leta 2016

Pomemben miselni preskok glede zavedanja o globalnih problemih, kot so migracije, je pobuda nekdanjega generalnega sekretarja Organizacije združenih narodov Ban Ki-moon za Agendo o humanosti. Ta spodbuja upoštevanje postulata humanosti za osebe, ki se znajdejo v humanitarnih, ranljivih ali kriznih situacijah. Njeni cilji so zaščita in izboljšanje življenja ljudi ter odprava trpljenja ljudi, vključno z notranje razseljenimi osebami, begunci in migranti.

- **Globalni dogovor za varne, urejene in zakonite migracije (Global compact for Safe, Orderly and Regular Migration), sprejet decembra 2018**

Globalni dogovor o varnih, urejenih in zakonitih migracijah med drugim temelji tudi na celostnem vladnem pristopu (angl. Whole-of-government approach), ki definira migracije kot multidimenzijsko realnost, ki je ne more obravnavati le en vladni sektor. Za razvoj in implementacijo učinkovite migracijske politike in praks je potreben celosten vladni pristop, da se zagotovi horizontalna in vertikalna politična koherenca med vsemi sektorji in ravnmi vlade. Potrebni so tudi širše sodelovanje in partnerstva različnih akterjev, da se lahko obravnava migracijsko področje v vseh dimenzijah, torej z vključevanjem migrantov samih, diaspor, lokalnih skupnosti, civilne družbe, akademij, zasebnega sektorja, nacionalnih institucij za varstvo človekovih pravic, medijev in drugih relevantnih akterjev.

Globalni dogovor poudarja tudi, da gre pri reševanju migracijske problematike za »našo skupno zavezanost, da izboljšamo sodelovanje na področju mednarodnih migracij« (odstavek 8). Globalni dogovor je med drugim usmerjen k zmanjševanju tveganj in ranljivosti, s katerimi se migranti spopadajo na različnih stopnjah migracijske poti, s spoštovanjem, zaščito in izpolnjevanjem njihovih človekovih pravic ter zagotavljanjem potrebne skrbi in pomoči (odstavek 12). Za razliko od mednarodnih pogodb sta Agenda o humanosti in Globalni dogovor o migracijah pravno nezavezujoča dokumenta, ki države spodbujata k sodelovanju, a ne nalagata novih pravnih obveznosti.

Pri oblikovanju besedila je kot članica EU sodelovala tudi Republika Slovenija. Dogovor je bil potrjen na medvladni konferenci decembra 2018 v Maroku.

- **Globalni dogovor o beguncih (Global Compact on Refugees), potrjen leta 2018**

Globalni dogovor o beguncih je okvir za bolj načrtovano in pravičnejšo delitev odgovornosti. Poudarja, da trajnostnih rešitev begunskih situacij ni mogoče doseči brez mednarodnega sodelovanja. Namen globalnega dogovora o beguncih je okrepiti mednarodni odgovor na množično begunsko krizo in dolgotrajne begunske situacije. Glavni štirje cilji dogovora so:

- zmanjšati pritisk na države gostiteljice;
- spodbujati samozadostnost beguncev;
- razširiti dostop do rešitev v tretjih državah;
- izboljšati pogoje v državah izvora za vračanje, ki bo varno in dostojanstveno.

Pri oblikovanju besedila je kot država članica EU sodelovala tudi Republika Slovenija.

Deklarativni akti EU

- **Evropska agenda o migracijah, sprejeta leta 2015**

Maja 2015 je Evropska komisija sprejela Evropsko agendo o migracijah, v kateri so opisani takojšnji ukrepi, ki so bili sprejeti v odziv na krizne razmere v Sredozemlju, in ukrepi, ki jih je treba za boljše upravljanje vseh vidikov migracij sprejeti v prihodnjih letih. Štirje stebri Evropske agende o migracijah so: zmanjšanje spodbud za nedovoljene migracije, reševanje življenj in varovanje zunanjih meja, trdna skupna azilna politika in nova politika na področju zakonitih migracij.

Nova politika o zakonitih migracijah temelji na tem, da se Evropa kljub demografskemu upadu ohrani kot privlačen cilj za migrante, zlasti s posodobitvijo in preoblikovanjem sistema modre karte, s ponovno določitvijo prednostnih nalog naših politik vključevanja ter s povečanjem koristi migracijske politike za posameznike in države izvora, in sicer tudi s spodbujanjem cenejših, hitrejših in varnejših nakazil migrantov.

V okviru močne azilne politike je prednostna naloga zagotavljanje celovitega in usklajenega izvajanja skupnega evropskega azilnega sistema, predvsem s spodbujanjem sistematičnih identifikacij in odvzemov prstnih odtisov ter s prizadevanji za zmanjšanje zlorab s krepitvijo določb o varni izvorni državi iz direktive o azilnih postopkih.

Zmanjšanje spodbud za nedovoljeno migracijo temelji na napotitvi evropskih migracijskih uradnikov za zveze v delegacije EU v ključnih tretjih državah, spremembi pravne podlage Agencije za mejno in obalno stražo, da bi se okrepila njena vloga na področju vračanja, novem akcijskem načrtu z ukrepi, ki bi tihotapljenje ljudi spremenili v kriminalno dejavnost z visokim tveganjem in majhnim donosom, ter odpravljanju temeljnih vzrokov preko razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči.

Ena izmed spodbud za nedovoljeno migracijo je znano dejstvo, da sistem EU na področju vračanja – za vračanje migrantov z neurejenim statusom ali tistih, katerih prošnje za mednarodno zaščito so zavržene – ne deluje popolno. Tihotapske mreže precej spodbuja dejstvo, da je izvedeno le razmeroma majhno število odločb o vrnitvi.

Za povečanje ravni vračanja je treba najprej zagotoviti, da tretje države izpolnjujejo svoje mednarodne obveznosti glede ponovnega sprejema svojih državljanov, ki prebivajo v Evropi nezakonito. Poleg tega morajo države članice EU uporabljati Direktivo o vračanju. Komisija bo dala prednost spremljanju izvajanja direktive, skupaj s hitrejšim sistemom vračanja ter ob spoštovanju postopkov in standardov, ki Evropi omogočajo zagotavljanje humane in dostojanstvene obravnave vrnjenih oseb ter sorazmerno uporabo prisilnih ukrepov, v skladu s temeljnimi pravicami in načelom nevračanja.

▪ **Aksijski načrt EU o vračanju**

Prenovljen aksijski načrt o vračanju določa ukrepe na vseh stopnjah procesa vračanja, da bi se na ravni EU ter v sodelovanju z državami izvora in tranzita obravnavali ključni izzivi za vračanje.

Predlagani ukrepi na ravni EU vključujejo:

- večjo finančno podporo za države članice EU za nacionalna prizadevanja na področju vračanja ter za posebne skupne evropske dejavnosti na tem področju in na področju ponovnega vključevanja;
- izboljšanje izmenjave informacij za izvršitev vračanja tako, da se informacije zbirajo v realnem času na nacionalni ravni in izmenjujejo preko obstoječega sistema integriranega upravljanja vračanja ter da se pospeši delo v zvezi s sprejetjem predlogov za reformo schengenskega informacijskega sistema in sistema Eurodac ter za vzpostavitev evropskega sistema vstopa/izstopa in evropskega sistema za potovalne informacije in odobritve;
- izmenjavo dobrih praks za zagotovitev skladnosti in doslednosti svežnjev za ponovno vključevanje med vsemi državami članicami EU, da se prepreči, da bi države izvora dajale prednost vrnitvam iz držav, ki ponujajo boljše svežnje, ali da bi migranti brez urejenega statusa poskušali pridobiti čim boljše pogoje za pomoč pri prostovoljnem vračanju;
- zagotavljanje celovite podpore agencije Frontex državam članicam EU;
- premagovanje izzivov glede ponovnega sprejema s prizadevanjem za čimprejšnje končanje pogajanj o sporazumih o ponovnem sprejemu z Nigerijo, Tunizijo in Jordanijo ter prizadevanjem za sodelovanje z Marokom in Alžirijo;
- usklajeno in učinkovito uporabo kolektivnega vpliva v partnerskem okviru preko prilagojenih pristopov s tretjimi državami z namenom skupnega upravljanja migracij in nadaljnega izboljšanja sodelovanja na področju vračanja in ponovnega sprejema.

▪ **Skupna temeljna načela za politiko integracije priseljencev v EU (Common Basic Principles for immigrant integration policy in the European Union)⁴⁶**

Skupna temeljna načela opredeljujejo integracijo kot dinamičen dvosmerni proces vzajemnega prilagajanja priseljencev in državljanov držav članic EU. Integracijo v skladu s skupnimi temeljnimi načeli opredeljujejo tudi naslednji elementi:

- Integracija pomeni spoštovanje temeljnih vrednot Evropske unije.
- Zaposlovanje je ključni del integracijskega procesa, ki je osrednjega pomena za udeležbo priseljencev, za prispevek, ki ga priseljenci dajo družbi gostiteljici, in za prepoznavnost tega prispevka.
- Osnovno poznavanje jezika, zgodovine in institucij družbe gostiteljice je nujno za integracijo. Omogočanje priseljencem, da pridobijo to osnovno znanje, bistveno vpliva na uspešnost integracije.
- Prizadevanja za izobraževanje odločilno vplivajo na pripravo priseljencev in zlasti njihovih potomcev na uspešnejše in aktivnejše udejstvovanje v družbi.
- Dostop priseljencev do institucij ter do javnih in zasebnih dobrin in storitev, ki je enakovreden dostopu domačih državljanov in ni razlikovalen, je odločilen temelj za boljšo integracijo.
- Pogosta interakcija med priseljenci in državljani države članice EU je temeljni mehanizem integracije. Skupni forumi, medkulturni dialogi, izobraževanja o priseljencih in njihovih kulturah ter stimulativni življenjski pogoji v mestnih okoljih krepijo interakcije med priseljenci in državljani države članice EU.
- Spoštovanje kulturne in verske raznolikosti je zagotovljeno v Listini o temeljnih pravicah in ga je treba varovati, razen če je v nasprotju z drugimi nedotakljivimi evropskimi pravicami ali z nacionalno zakonodajo.
- Udeležba priseljencev v demokratičnem procesu ter pri oblikovanju integracijskih politik in ukrepov, zlasti na lokalni ravni, podpira njihovo integracijo.
- Pri oblikovanju javne politike in njenem izvajanju je treba dobro razmisliti o vključevanju integracijskih politik in ukrepov v vse pomembne portfelje politik ter na vse ravni vladnih in javnih služb.
- Razvoj jasnih ciljev, kazalnikov in ocenjevalnih mehanizmov je nujen za prilagoditev politike, oceno napredka pri integraciji ter učinkovitejšo izmenjavo informacij.

Različne razsežnosti integracije so med seboj povezane in rezultati na enem področju krepijo druga področja. Ključno pri vzpostavitvi učinkovite infrastrukture je sodelovanje med različnimi akterji. Za razvoj podpornih mehanizmov za integracijo je nujni pogoj ustrezen zakonodajni okvir.

Zakonodaja EU

▪ **Skupna evropska azilna zakonodaja (Common European Asylum System)**

Republika Slovenija je kot država članica EU zavezana tudi k vzpostavitvi skupne evropske azilne politike oziroma skupnega evropskega azilnega sistema ter delitvi bremen in solidarnosti med državami članicami EU pri sprejemanju beguncev. Ključni namen skupne evropske azilne politike je oblikovanje območja svobode, varnosti in pravic, odprtega za vse, ki jih okoliščine prisilijo k legitimnemu iskanju zaščite.

Skupna evropska azilna zakonodaja je trenutno v fazi prenove.

Skupno evropsko azilno zakonodajo trenutno določajo:

- Direktiva 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite;

⁴⁶ Svet za notranje zadeve in pravosodje se je dogovoril za skupna osnovna načela za celosten pristop k politiki vključevanja imigrantov, ki so neobvezujoča priporočena načela državam članicam EU, da ocenijo in oblikujejo svoje politike vključevanja (Svet Evropske unije, 2004).

- Direktiva 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito;
- Direktiva 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite;
- Uredba (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države ali oseba brez državljanstva;
- Uredba (EU) št. 603/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi sistema Eurodac za primerjavo prstnih odtisov zaradi učinkovite uporabe Uredbe (EU) št. 604/2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države ali oseba brez državljanstva, in o zahtevah za primerjavo s podatki iz sistema Eurodac, ki jih vložijo organi kazenskega pregona držav članic in Europol za namene kazenskega pregona, ter o spremembi Uredbe (EU) št. 1077/2011 o ustanovitvi Evropske agencije za operativno upravljanje obsežnih informacijskih sistemov s področja svobode, varnosti in pravice;
- Uredba Sveta (ES) št. 767/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. julija 2008 o vizumskem informacijskem sistemu (VIS) in izmenjavi podatkov med državami članicami o vizumih za kratkoročno prebivanje;
- Direktiva Sveta 2001/55/ES z dne 20. julija 2001 o najnižjih standardih za dodelitev začasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb in o ukrepih za uravnoteženje prizadevanj in posledic za države članice pri sprejemanju takšnih oseb.

▪ **Skupna evropska zakonodaja s področja gibanja državljanov tretjih držav znotraj EU ter bivanja in zaposlovanja državljanov tretjih držav v EU**

Direktive:

- Direktiva Sveta 2001/40/ES z dne 28. maja 2001 o medsebojnem priznavanju odločitev o izgonu državljanov tretjih držav;
- Direktiva Sveta 2001/51/ES z dne 28. junija 2001 o dopolnitvi določb člena 26. Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985;
- Direktiva Sveta 2002/90/ES z dne 28. novembra 2002 o opredelitvi pomoči pri nedovoljenem vstopu, tranzitu in prebivanju;
- Direktiva Sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine;
- Direktiva Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas;
- Direktiva Sveta 2003/110/ES z dne 25. novembra 2003 o pomoči v primeru tranzita za namene repatriacije po zračni poti;
- Direktiva 2004/38/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EGS;
- Direktiva Sveta 2004/81/ES z dne 29. aprila 2004 o dovoljenju za prebivanje za državljane tretjih držav, ki so žrtve trgovine z ljudmi ali so jim pomagali pri nezakoniti preselitvi in ki sodelujejo s pristojnimi organi;
- Direktiva Sveta 2004/114/ES z dne 13. decembra 2004 o pogojih za sprejem državljanov tretjih držav za namene študija, izmenjav učencev, neplačanega usposabljanja ali prostovoljnega dela;
- Direktiva Sveta 2005/71/ES z dne 12. oktobra 2005 o posebnem postopku za dovolitev vstopa državljanom tretjih držav za namene znanstvenega raziskovanja;
- Direktiva Sveta 2008/115/ES z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL L št. 348, 24. 12. 2008, str. 98), vključno s Skupnimi smernicami o varnostnih določbah za skupne odstranitve po zračni poti, priložene Odločbi Evropskega sveta 2004/573 z dne 29. aprila 2004;

- Direktiva Sveta 2009/50/ES z dne 25. maja 2009 o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav za namene visokokvalificirane zaposlitve;
- Direktiva 2009/52/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. junija 2009 o minimalnih standardih glede sankcij in ukrepov zoper delodajalce nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav;
- Direktiva 2011/51/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. maja 2011 o spremembah Direktive Sveta 2003/109/ES, da se razširi njeno področje uporabe na upravičence do mednarodne zaščite;
- Direktiva 2011/98/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o enotnem postopku obravnavanja vloge za enotno dovoljenje za državljane tretjih držav za prebivanje in delo na ozemlju države članice ter o skupnem nizu pravic za delavce iz tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državi članici;
- Direktiva 2014/66/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav v okviru premestitev znotraj podjetja;
- Direktiva 2014/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o pogojih za vstop in bivanje državljanov tretjih držav zaradi zaposlitve sezonskih delavcev;

Uredbe:

- Uredba Sveta (ES) 2252/2004 z dne 13. decembra 2004 o standardih za varnostne značilnosti in biometrične podatke v potnih listih in potovalnih dokumentih, ki jih izdajajo države članice;
- Uredba Sveta (ES) 539/2001/ES z dne 15. marca 2001 o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve;
- Uredba (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (kodificirano besedilo);
- Uredba Sveta (ES) št. 380/2008 z dne 18. aprila 2008 o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 1030/2002 o enotni obliki dovoljenja za prebivanje za državljane tretjih držav;
- Uredba (ES) št. 810/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o vizumskem zakoniku Skupnosti (Vizumski zakonik);
- Uredba (EU) št. 265/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. marca 2010 o spremembi Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma in Uredbe (ES) št. 562/2006 v zvezi z gibanjem oseb z vizumom za dolgoročno prebivanje.

Nacionalni deklarativni dokumenti

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

Celovita imigracijska politika je v skladu z resolucijo taka politika, ki bo sposobna obravnavati vse oblike migracij in se odzivati na različne izzive ter zahteva celovito normativno ureditev in njeno izvajanje, temelječe na določitvi za to področje pristojnih organov odločanja in upravljanja. Država bo prevzela kontinuirano odgovornost za uresničevanje ciljev imigracijske politike in za ovrednotenje njenih učinkov. Izvajanje integracijske politike bo v veliki meri tudi odgovornost občin, temelji pa na načelu, da morajo vsi nosilci oblasti dejavno spodbujati enakopravnost vseh prebivalcev Slovenije.

Temelji imigracijske politike 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 in osredotočenje na možnosti vračanja;
- regulacija priseljevanja;
- preprečevanje nezakonitih migracij;
- integracija;

- stalno spremljanje razmer v Sloveniji in po svetu.

Uspešna imigracijska politika zahteva celostni pristop k upravljanju priseljevanja, ki zajema usklajevanje in sodelovanje pri jasno opredeljenih vlogah odgovornih vladnih resorjev, preverjanje doslednosti in učinkovitosti sprejetih ukrepov, usklajenost med cilji, mehanizmi in učinki imigracijske politike ter njeno nenehno prilagajanje tekočim okoliščinam in procesom.

▪ **Resolucija o migracijski politiki Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 106/02)**

Resolucija o migracijski politiki Republike Slovenije iz leta 2002 je dopolnila načela in cilje Resolucije o imigracijski politiki Republike Slovenije. Med dejavnostmi, ki bodo vodile k enotnemu in sistemskemu pristopu k uresničevanju migracijske politike, so kot instrumenti, ki kažejo na potencialno medresorsko naravo migracij, navedeni:

- usklajevanje priseljevanja z uravnavanjem potrebnega priliva v aktivno prebivalstvo Slovenije ter določanjem meril in prednosti, upoštevanje interese Republike Slovenije, razvojne načrte in programe ter povpraševanje na trgu dela;
- 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 ter 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.

Med ukrepi za uveljavitev migracijske politike resolucija predvideva vzpostavitev institucij za funkcionalno in racionalno izvajanje upravnih postopkov, za usklajeno delovanje horizontalnih in vertikalnih ravni državnih organov ter za vodenje celotne migracijske politike, kar pomeni tudi sodelovanje s skupnostmi lokalne samouprave in sodelovanje z znanstveno-raziskovalnimi in izobraževalnimi ustanovami ter nevladnimi organizacijami, ki delujejo na področju migracij.

▪ **Strategija ekonomskih migracij za obdobje od 2010 do 2020, sprejeta leta 2010**

V strategiji je zapisano, da mora biti celostna migracijska politika koherentna in učinkovita, da se lahko uspešno odziva na migracijska gibanja, na vse večji obseg in kompleksnost migracij ter na učinke migracij, ki so lahko tako pozitivni kot negativni. Celostna politika mora vsebovati tako notranje kot zunanje vidike. Zadeva zakonodajo in praktično sodelovanje odgovornih vladnih resorjev ter tudi tesno in konstruktivno sodelovanje vseh relevantnih akterjev, še posebej socialnih partnerjev in delavcev migrantov.

Strategija ekonomskih migracij obravnava mednarodne migracije kot obliko gibanja oseb preko državnih meja. Pri uresničevanju ciljev tudi migracijska politika prehaja na mnoga druga področja politik, kot so med drugim trg dela in zaposlovanja, davčna politika, demografska politika, socialna in zdravstvena politika, izobraževanje ter varnostna in druge politike. Strategija ekonomskih migracij in tudi drugih oblik migracij mora voditi do skladnega upravljanja z migracijami tako, da postavlja smernice in zagotavlja pravočasen ter koordiniran odziv državnih institucij.

Poleg tega je pomembno, da svoje napore koordinira z naporih drugih partnerjev v EU in v mednarodni skupnosti, z medvladnimi in mednarodnimi organizacijami, nevladnimi organizacijami in drugimi organizacijami civilne družbe, zasebnim sektorjem in drugimi akterji.

▪ **Deklaracija o zunanji politiki Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 53/15)**

Deklaracija določa vrednote, cilje in prednostne naloge slovenske zunanje politike. Zunanja politika Republike Slovenije temelji na vrednotah slovenske osamosvojitve in državnosti, Ustavi Republike Slovenije, vrednotah EU ter načelih Ustanovne listine Organizacije združenih narodov. Med cilji zunanje politike je treba poudariti varnost Republike Slovenije: mir, varnost in politična stabilnost v sosedstvu in Evropi ter širše v svetu ter okrepljen multilateralni sistem, ki temelji na učinkoviti Organizaciji združenih narodov, suvereni enakosti držav, kolektivni varnosti, mirnem reševanju sporov, samoodločbi narodov, visokih standardih človekovih pravic, močni vlogi mednarodnega prava, okrepljenem mednarodnem razvojnem sodelovanju, humanitarni pomoči in trajnostnem razvoju.

▪ **Strategija zunanje politike Republike Slovenije, sprejeta leta 2015**

Strategija kot temeljne cilje slovenske zunanje politike opredeljuje mir, varnost, blaginjo, urejene dvostranske odnose, močno EU in močan multilateralni sistem ter prepoznavnost Republike Slovenije v svetu. Zunanja politika prispeva z razvojem dobrih dvostranskih odnosov in delovanjem v multilateralnih organizacijah ter razvojnem sodelovanjem k zagotavljanju in krepitvi mednarodnega miru, nacionalne varnosti, varnosti in stabilnosti v širšem evropskem prostoru, evropski soseščini ter svetu.

Večstransko delovanje je eden izmed temeljev slovenske zunanje politike. Je izraz naše globalne odgovornosti in solidarnosti. Republika Slovenija se zavzema za učinkovit multilateralizem, v središču katerega je Organizacija združenih narodov.

Zavzemanje za spoštovanje mednarodnega prava je obveznost, vrednota in interes slovenske zunanje politike, saj le spoštovanje mednarodnega prava zagotavlja urejeno in stabilno mednarodno okolje.

Kot država, ki je bila utemeljena prav na spoštovanju človekovih pravic, se v strategiji Republika Slovenija zavzema za nadaljnji razvoj, uveljavljanje ter varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Podpira načela univerzalnosti, medsebojne odvisnosti, nedeljivosti in neodtujljivosti človekovih pravic ter pri tem sledi spoštovanju načela prirojenega človeškega dostojanstva.

▪ **Strategija razvoja Slovenije 2030, sprejeta leta 2017**

V strategiji je navedeno, da bodo cilji razvoja doseženi med drugim s prilagajanjem družbenih podsistemov spremenjeni starostni strukturi prebivalstva, zlasti na področju trga dela in delovnih razmer, sistemov socialne zaščite, migracij, zdravja, izobraževanja, kulture, urejenosti prostora in bivalnih razmer ter komunikacijskih in prometnih struktur.

Slovenija si aktivno prizadeva za krepitev miru, varnosti in stabilnosti ter spoštovanje človekovih pravic in mednarodnega prava, za preprečevanje konfliktov ter skupno spoprijemanje z globalnimi izzivi, kot so migracijski tokovi, terorizem, podnebne spremembe in spoštovanje človekovih pravic. Z mednarodnim razvojnem sodelovanjem in humanitarno pomočjo prispeva k bolj uravnoteženemu in pravičnejšemu globalnemu razvoju ter odpravi revščine in neenakosti.

Na področju varnosti in globalne odgovornosti bo Slovenija med drugim cilje dosegla z zagotavljanjem varnosti državne in zunanje meje EU ter iskanjem celovitih rešitev za učinkovito globalno upravljanje migracijskih tokov s sodelovanjem med izvornimi, tranzitnimi in ciljnim državami.

▪ **Resolucija o mednarodnem razvojnem sodelovanju in humanitarni pomoči Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 54/17)**

Mednarodno razvojno sodelovanje Republike Slovenije, kot ga opredeljuje resolucija, se osredotoča na prednostna vsebinska področja in geografska območja, kjer je lahko uradna razvojna pomoč učinkovita, odraža slovenske primerjalne prednosti in zmogljivosti ter zagotavlja podporo razvojnem prizadevanjem partnerskih držav. Pri tem Republika Slovenija za večjo učinkovitost spodbuja dialog in sodelovanje s partnerskimi državami, drugimi donatoricami in mednarodnimi organizacijami.

Prednostna vsebinska področja so:

- spodbujanje miroljubnih in vključujočih družb s poudarkom na dobrem upravljanju in enakih možnostih, vključno z enakostjo spolov, ter kakovostnem izobraževanju;
- boj proti podnebnim spremembam s poudarkom na trajnostnem gospodarjenju z naravnimi in energetskimi viri.

Prednostna geografska območja so Zahodni Balkan, evropsko sosedstvo in podsaharska Afrika, poudarek pa je na najmanj razvitih državah.

▪ **Strategija dolgožive družbe, sprejeta na 144. redni seji Vlade RS julija 2018**

Strategija dolgožive družbe opredeljuje vizijo in glavne cilje pri oblikovanju odgovorov na izzive zaradi spremenjene starostne strukture prebivalstva v Sloveniji ter podaja strateške usmeritve in cilje delovanja na naslednjih štirih področjih:

- zaposlenost in delovna aktivnost;
- samostojno, zdravo in varno življenje vseh generacij;
- vključenost v družbo;
- oblikovanje okolja za aktivnost v celotnem življenjskem obdobju.

▪ **Strategija mednarodnega razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči Republike Slovenije do leta 2030, sprejeta leta 2018**

Strategija predvideva koncentracijo razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči na prednostnih območjih Zahodnega Balkana, evropskega sosedstva in podsaharske Afrike s poudarkom na najmanj razvitih državah in omejenem številu vsebin, saj razpršenost delovanja tako v geografskem kot vsebinskem smislu pomeni tveganje za njeno učinkovitost. Delovanje države tako usmerja v podporo partnerskim državam pri njihovem uresničevanju ciljev trajnostnega razvoja, in sicer na naslednjih štirih izbranih področjih:

1. dostojno delo, produktivna zaposlenost in trajnostni gospodarski razvoj (cilj trajnostnega razvoja št. 8);
2. miroljubne in vključujoče družbe ter učinkovite, odgovorne in pregledne ustanove (cilj trajnostnega razvoja št. 16);
3. trajnostni načini proizvodnje in porabe oziroma krožno gospodarstvo (cilj trajnostnega razvoja št. 12);
4. boj proti podnebnim spremembam (cilj trajnostnega razvoja št. 13).

Nacionalna zakonodaja

▪ **Ustava Republike Slovenije**

Mednarodna zaščita je v Republiki Sloveniji tudi ustavno varovana kategorija. Za razliko od migracij zaradi ekonomskih, socialnih, zdravstvenih in podobnih razlogov je mednarodna zaščita vrsta prisilne, nenačrtovane migracije, zato je podvržena številnim garancijam in standardom, ki jih predpisujejo predvsem mednarodni akti, ki so jih demokratične države dolžne spoštovati.

▪ **Zakon o zaposlovanju, samozaposlovanju in delu tujcev (Uradni list RS, št. 1/18)**

Zakon določa pogoje za zaposlovanje, samozaposlovanje in delo tujcev ter s tem povezane naloge Republike Slovenije za urejanje in zaščito trga dela.

▪ **Zakon o tujcih (Uradni list RS, št. 1/18 – uradno prečiščeno besedilo in 9/18 – popr.)**

Zakon o tujcih določa pogoje ter načine vstopa, zapustitve in bivanja tujcev v Republiki Sloveniji.

Zakon in podzakonski akt – Uredba o načinih in obsegu zagotavljanja programov pomoči pri vključevanju tujcev, ki niso državljani EU (Uradni list RS, št. 70/12 in 58/16) urejata načine pomoči pri vključevanju državljanov tretjih držav.

▪ **Zakon o mednarodni zaščiti (Uradni list RS, št. 16/17) in podzakonski akti**

Pravica do mednarodne zaščite je na nacionalni ravni urejena v Zakonu o mednarodni zaščiti, skladno s katerim se status begunca v Republiki Sloveniji prizna osebi, ki utemeljeno in verodostojno izkaže, da je v matični državi ogrožena zaradi rase, vere, narodnosti, političnega prepričanja ali pripadnosti posebni družbeni skupini. Odločba o priznanju statusa begunca z dnem vročitve velja tudi kot dovoljenje za stalno prebivanje v Republiki Sloveniji. Subsidiarna zaščita se prizna osebi, ki ne izpolnjuje pogojev za priznanje statusa begunca, vendar izkaže utemeljene in verodostojne razloge, da bi ji bila ob vrnitvi v matično državo povzročena resna škoda (smrtna kazen ali usmrtitev, mučenje ali nehumano ali poniževalno ravnanje). Subsidiarno zaščito priznamo tudi zaradi resne in individualne grožnje zoper življenje ali svobodo prosilca zaradi samovoljnega nasilja v situacijah mednarodnega ali notranjega oboroženega spopada v izvorni državi.

Zakon in podzakonski akt – Uredba o načinih in pogojih za zagotavljanje pravic osebam z mednarodno zaščito (Uradni list RS, št. 72/17) urejata tudi načine pomoči pri vključevanju oseb z mednarodno zaščito.

▪ **Sporazum med Vlado Republike Slovenije in Svetom ministrov Bosne in Hercegovine o zaposlovanju državljanov Bosne in Hercegovine v Republiki Sloveniji in protokola o izvajanju sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Svetom ministrov Bosne in Hercegovine o zaposlovanju državljanov Bosne in Hercegovine v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 14/12) in Sporazum o spremembah in dopolnitvah Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Svetom ministrov Bosne in Hercegovine o zaposlovanju državljanov Bosne in Hercegovine v Republiki Sloveniji ter Protokola o spremembah in dopolnitvah Protokola o izvajanju Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Svetom ministrov Bosne in Hercegovine o zaposlovanju državljanov Bosne in Hercegovine v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 6/17)**

Sporazum je začel veljati leta 2013 in določa pogoje zaposlovanja državljanov Bosne in Hercegovine ter postopke za izdajo delovnih dovoljenj, ne vključuje pa pravice do prebivanja v Republiki Sloveniji. Leta 2017 je bil spremenjen oziroma dopolnjen. S spremembami so se odpravile nekatere pomanjkljivosti, ki so se pri dosedanjem izvajanju sporazuma od leta 2013 pokazale v praksi in na katere so opozarjali delodajalci, delavci in socialni partnerji (npr. odprava predhodne 30-dnevne prijave pri Agenciji za zaposlovanje Bosne in Hercegovine).